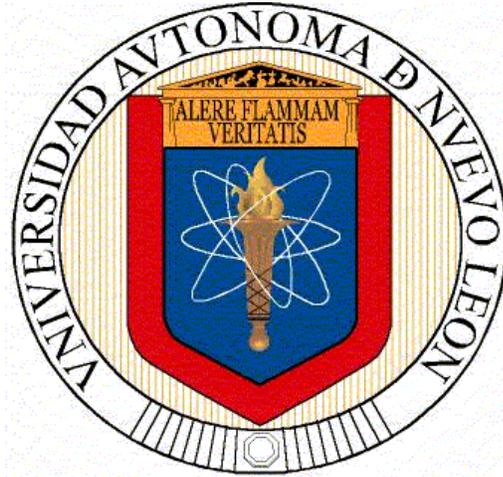


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MEXICANA, SU FUNDAMENTO,
CONTEXTO Y LAS ADVERSIDADES QUE ENFRENTA LA SOCIEDAD
CIVIL EN SU FORTALECIMIENTO.**

POR
ROSA GUADALUPE ESPARZA MACÍAS
TESIS
EN OPCIÓN AL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

ENERO 2013

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TESIS DOCTORAL

**“DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MEXICANA, SU FUNDAMENTO,
CONTEXTO Y LAS ADVERSIDADES QUE ENFRENTA LA
SOCIEDAD CIVIL EN SU FORTALECIMIENTO”**

DOCTORANDO:

MTRA. ROSA GPE. ESPARZA MACÍAS

DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR JOSÉ LUIS PRADO MAILLARD

Enero de 2013

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
--------------------------	----------

SECCIÓN PRIMERA

MARCO CONCEPTUAL Y COMPONENTES FUNDAMENTALES DE LA DEMOCRACIA

Capítulo 1. Democracia como marco teórico.

1.1. Época clásica.....	14
-------------------------	----

1.2. Teoría reciente.....	18
---------------------------	----

1.3. Consideraciones finales.....	29
-----------------------------------	----

Capítulo 2. El significado de pueblo como elemento clave.

2.1. Conceptos generales.....	32
-------------------------------	----

2.2. Consideraciones finales.....	40
-----------------------------------	----

Capítulo 3. Sociedad, ciudadanía y sociedad civil, fundamentos de la democracia participativa.

3.1. Concepto de sociedad como elemento básico para la democracia.....	42
--	----

3.2. Ciudadanía, concepto coyuntural de los derechos individuales vinculantes a la existencia democrática.....	44
--	----

3.3. Sociedad civil como elemento básico de la democracia participativa.....	56
--	----

3.4. Consideraciones finales.....	73
-----------------------------------	----

SECCIÓN SEGUNDA

FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU CONTEXTUALIZACIÓN EN MÉXICO

Capítulo 1. Componentes de la democracia participativa.

1.1. Participación ciudadana, concepto y generalidades.....	75
1.2. La información como conocimiento; fundamento de la democracia participativa.....	82
1.3. El homo videns de Sartori.....	99

Capítulo 2. Nociones sobre democracia participativa.

2.1. Consideraciones generales.....	108
2.2. Representación popular y sufragio.....	125
2.3. Consideraciones finales.....	133

Capítulo 3. Contextualización de la democracia participativa en México.

3.1. Contexto normativo mexicano y su presencia internacional.....	136
3.2. México ante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, perspectiva latinoamericana.....	140
3.3. Otros instrumentos internacionales.....	144
3.4. Consideraciones finales.....	152

SECCIÓN TERCERA

PRESENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO FUERZA IMPULSORA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MEXICANA.

Capítulo 1. La democracia participativa en México.

1.1. Consideraciones generales.....	154
1.2. Comienzos de la democracia participativa mexicana.....	159
1.3. Cierres de las organizaciones de la sociedad civil como factor de impulso a la democracia participativa. Contextualización normativa.....	162
1.4. Consideraciones finales.....	174

Capítulo 2. Retos de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de contextualización de la democracia participativa mexicana..... 179

2.1. Problemática concreta de la democracia participativa en México.....	181
2.2. Consideraciones finales.....	216

CONCLUSIÓN..... 227

BIBLIOGRAFÍA..... 233

ANEXOS ESTADÍSTICOS..... 247

Agradecimientos

El camino que me trae a esta meta me ha tomado mucho recorrerlo; encuentro vividos recuerdos de triunfos y contratiempos que alargaron el trayecto a este fin. Todos han fortalecido lo que plasmo en estas páginas, puedo decir con toda claridad que creo firmemente en cada línea.

Es un camino que en algún momento se encontró con el de Sergio; hoy caminamos juntos, compartiendo fracasos y celebrando cada éxito.

Pasos que hoy llevan la fortuna de tener la responsabilidad de guiar a Renata; mi mayor alegría y bendición.

Gracias Mamá por tu ejemplo de templanza y amor incondicional. Eres fuente de inspiración, admiración y respeto; los últimos meses, ejemplo de fortaleza ante la pérdida de mi Papá.

Con particular agradecimiento a mi Director de Tesis; el Doctor José Luis Prado Maillard; por todo el apoyo que he recibido, las lecciones impartidas y los consejos emitidos.

Es de amplio encomio el reconocimiento a mis Maestros.-

La Dra. Myrna García, testigo de honor de mi formación personal y académica.

El Dr. Michael Núñez; gracias por su apoyo incondicional, sus palabras y su ejemplo.

El Dr. José Zaragoza Huerta; porque sus palabras de aliento y sabias recomendaciones han sido muy importantes en últimas fechas.

El Dr. Gastón Enríquez Fuentes; por su todo su apoyo, sus finas atenciones y oportunos consejos.

El Dr. Mario Garza Castillo; con sus aportaciones enriquecí indudablemente estas páginas.

A todos y cada uno de ellos, gracias por el tiempo dedicado a la lectura de mi Tesis. Sin duda, tiempo valioso y de valor incalculable.

Con especial admiración y cariño al Lic. Luis Carlos Treviño Berchermann; gracias por creer en mí, por permitirme aprender de su experiencia y por ser sabio mentor en mi vida. Un hombre que me ha regalado su paciencia, su pasión por el derecho e innumerables consejos.

A quienes en algún momento me han brindado palabras de aliento; gracias.

INTRODUCCIÓN

El escenario político nacional una vez concluido el proceso electoral federal y en evidentes vías de transición, puede presentar escenarios de continuidad o bien de cambios drásticos en el diseño de políticas públicas específicamente relacionadas con la participación ciudadana activa. El ciudadano mexicano exige desde la óptica de sus problemáticas sociales, educativas, de seguridad, etcétera; cambiar la estructura gubernamental que le sirve al Estado para cumplir con su función primordial, el bien común.

Con la debida oportunidad me propongo demostrar que existe un marco jurídico vigente en México que es limitado, sumando; además, que el máximo órgano judicial en el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha emitido tesis o jurisprudencia alguna sobre participación ciudadana; y que la

participación ciudadana, a pesar los retos que enfrenta, tiene la capacidad de incidir en la construcción de bienes comunes y en la definición de políticas públicas que propicien el amplio desarrollo de la democracia participativa en México.

Demostrar que la ciudadanía tiene la capacidad de obtener logros en políticas públicas que van desde una movilización de una vasta red de asociaciones, nuevos movimientos sociales, así como actuar en su práctica diaria, manifestando sus necesidades e intereses y al mismo tiempo identificando sus carencias dejando de manifiesto la incapacidad del Estado por resolverlas. Identificar que la interacción entre sociedad civil fortalecida y los mecanismos políticos para lograrlo desarrollando una nueva institucionalidad que fortalezca o transforme una igualdad aparente en cierta medida, que transforme la democracia tradicional en formas innovadoras de participación y co-gestión en estructuras gubernamentales.

La democracia participativa es una condición necesaria para el sustento y la legitimización de las políticas públicas reconociendo la participación ciudadana como factor de inclusión en los asuntos públicos y programas públicos cambiando y adaptándose a las exigencias de una mayor participación ciudadana.

Por lo anterior, debemos partir del hecho de que en el horizonte político contemporáneo tanto a nivel nacional como internacional se aprecia una constante, al menos declarativamente, un supuesto compromiso e identificación con la reivindicación de principios, prácticas e instituciones democráticas y en algunos casos, con la generalización y profundización de éstos a todos los espacios de la vida. Hoy en día las iniciativas ciudadanas parecieran tener una claridad meridiana de este hecho y ello explicaría en parte las formas agregativas que los movimientos sociales han ensayado y particularmente las formas asociativas de carácter civil que agrupan a sectores sociales, con grado de estructuración y profesionalización diversos, pero empeñados en hacer las veces de los correctores democráticos de

nuestros deficitarios ordenamientos políticos. Es el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que son el foco de atención de este trabajo, por cuanto su presencia viene a diversificar y enriquecer la escena pública a nivel nacional e internacional, porque representan una alternativa política y cultural respecto a actores políticos tradicionales, un aire de renovación frente a las banderas y estrategias de los movimientos sociales populares y una concepción de democracia sustantiva que pugna por el concurso ciudadano y la reforma de las instituciones.

Es oportuno tomar en cuenta que desde hace cincuenta años, las organizaciones han sido vistas más como un problema que como un actor fundamental de toda sociedad democrática que aspira al desarrollo y al fortalecimiento de derechos de una sociedad plural. En diferentes momentos las organizaciones de la sociedad civil han sido vistas por el sector público como un actor molesto, prescindible e innecesario para el avance democrático mexicano. A lo sumo se le atribuyen características utilitarias pero de carácter temporal que legitiman los grandes objetivos que persiguen los actores políticos. Las organizaciones de la sociedad civil han sido vistas como una forma imperfecta de participar y “hacer ciudadanía” frente a la primacía de los partidos políticos. En obvio de lo anterior no podemos dejar de reconocer que las organizaciones de la sociedad civil son mas un factor fundamental en los procesos de alternancia política, la lucha por la democracia y la defensa y promoción de los derechos humanos.

La importancia de las organizaciones de la sociedad civil radica en el hecho de que de manera intencional coligen que la construcción de la democracia ha pasado de ser pluralista a diseñar políticas integrales, respecto a los derechos, con la intención de labrar un futuro político democrático y sustentable.

Estamos ciertos que en el proceso de reproducirse a sí misma, la sociedad genera valores, principios, leyes, prácticas sociales, costumbres e instituciones que pueden llevarla hacia la conservación e institucionalización,

la renovación transformadora o el deterioro y la destrucción. El Estado y la sociedad deben actuar asociados, cada uno para ayudar, pero también para poder controlar la acción del otro. El tema de la participación ciudadana en la vida política no implica tratar de recobrar formas perdidas de solidaridad local; se refiere a medios prácticos de apoyar la restauración social y material de la sociedad. La reforma del Estado y del gobierno debe ser un principio orientador del proceso de profundización y extensión de la democracia. El gobierno puede actuar en asociación con instancias de la sociedad civil para fomentar la renovación y el desarrollo de la comunidad. Las relaciones democráticas gobierno–sociedad preceden a las formulaciones jurídicas que facilitan la gobernabilidad. A menudo las leyes sociales surgen de movimientos que las postulan, de sujetos que las enarbolan como banderas y que están dispuestos a exigir su cumplimiento.

Para lograr reflexionar sobre el papel de la sociedad y los elementos de orden político-social que permiten instrumentar la democracia participativa en México debemos partir de una triada, compuesta por: (1) sociedad civil, entendida en términos de ciudadanía; (2) democracia, para luego sentar las bases de la democracia participativa, vinculando este concepto con el primero; y (3) transparencia, entendida como un derecho y una obligación de rendir cuentas.

Tanto en lo global como en lo local, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel destacado en la edificación de la democracia participativa y comparten el deseo generalizado de colaborar en la construcción de la gobernabilidad, es decir, en la manera en que la sociedad resuelve colectivamente sus problemas y satisface sus necesidades. En sus albores la sociedad identificaba el espacio público como lo estrictamente gubernamental, mientras que en el presente, es un resultado de los procesos de democratización mexicanos que transitan hacia una visión de responsabilidades compartidas. Aunque persiguen propósitos públicos, las organizaciones de la sociedad civil son fundamentalmente organizaciones privadas. Sin embargo, la capacidad de estas organizaciones para llevar a

cabo sus especiales funciones dependen de modo importante del entorno jurídico en el que operen, y éste, a su vez, depende de los actos del estado. De hecho, el establecimiento de un entorno jurídico favorecedor es una de las contribuciones más importantes que pueden hacer los gobiernos al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.

En las democracias, los ciudadanos ordinarios se pueden organizar en grupos independientes para atender las necesidades de la comunidad o la nación en la que viven y complementar, suplementar o incluso impugnar las actividades del gobierno. Esas agrupaciones se designan a menudo como organizaciones no gubernamentales u ONG porque no son una extensión de las oficinas de gobierno.

En la actualidad la sociedad otorga gran importancia a la participación de la comunidad. Si la comunidad no participa en el proceso de toma de decisiones, los deseos del pueblo no se ven realizados. Cuando la comunidad participa, demuestra la verdadera aplicación de los principios democráticos y el poder del pueblo.

Para que la sociedad tenga un auténtico papel en el proceso democrático, debe estar firmemente establecida. Las asociaciones de la sociedad civil actúan como la voz del pueblo, informan y educan al compartir información entre sus miembros y promueven su mensaje por medio de distintas actividades. También actúan como fuerzas unificadoras en la comunidad, fortaleciendo las relaciones entre los miembros de la comunidad y trabajando para lograr los mismos objetivos. La sociedad civil fortalece las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos y vigila los asuntos públicos. La participación de la comunidad es la clave en el desarrollo democrático y la descentralización de poderes.

Para lograr lo anterior, la sociedad mexicana ha desarrollado, de manera gradual, formas y mecanismos eficaces para la construcción compartida del espacio público. El punto de partida es el conjunto de libertades y derechos civiles y políticos garantizados constitucionalmente; principalmente los

derechos de acceso a la información, petición y asociación. El primer paso contundente fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor en el año 2003. Este ordenamiento es un punto de inflexión en la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Ahora, la rendición de cuentas no sólo se da en el marco de los principios republicanos entre poderes formales, sino de éstos hacia la sociedad. A partir de esta norma, la ciudadanía cuenta con información gubernamental que le permite conocer el destino de los recursos públicos e incidir en el desarrollo, ejecución, evaluación y fiscalización de políticas públicas.

Por otro lado, encontramos un derecho deficientemente desarrollado, que sin embargo es toral para que la sociedad solicite a sus gobernantes bienes y servicios públicos. En efecto, si bien la Constitución garantiza el derecho de petición, no establece formas ni mecanismos en cuanto a su ejercicio.

Finalmente; el derecho de asociación se ha ido legalizando en diferentes modalidades y momentos. Los ciudadanos pueden asociarse para buscar competir en los procesos electorales a través de partidos políticos y /o agrupaciones políticas, en tanto cumplan con los requisitos y disposiciones establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a su vez define el conjunto de derechos y responsabilidades de estas formas asociativas. Sin embargo, hasta hace poco menos de un lustro, no existía un marco legal especial que reconociera ni fomentara las actividades que realizan permanentemente las organizaciones no gubernamentales, las cuales contribuyen a la construcción del espacio público.

Para avanzar en la democracia participativa se requiere cambiar diversas concepciones que se convierten en sus principales obstáculos; el principal es el de la permanencia de una visión de las políticas públicas que las concibe de una manera descendente. La visión de la acción pública centrada en el gobierno generó una concepción de las políticas públicas que responden a un

origen estrictamente institucional de la acción pública; se privilegia el trabajo de los expertos y los sujetos decidores; nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; y, es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

La hipótesis a desarrollar en este trabajo consiste en comprobar que en México no se han logrado avances normativos significativos en materia de participación ciudadana. En el caso mexicano la participación ciudadana se ha venido estudiando a la par con los procesos de democratización del sistema político; sin embargo, el gran dilema del país –en esta materia- es tratar de buscar la congruencia y la complementación entre las formas de democracia representativa y las que corresponden a la democracia participativa. Me propongo a través de la metodología de investigación documental comprobar que la democracia participativa sirve para disminuir las asimetrías de la representación y busca como objetivo la igualdad política y la eficacia gubernamental. En suma; comprobar que la democracia participativa es un elemento de vital importancia para la construcción de una ciudadanía activa ya que sin ella el significado de la democracia estaría condenado a perderse, pues la participación es sinónimo de interés, de preocupación que supone la voluntad de formar parte activa de un grupo, de expresar el sentimiento de pertenencia. Demostrar que el capital social que existe en este tipo de organizaciones es necesario para conseguir una democracia fortalecida.

Lo que planteo en esta Tesis es que hay que atender el centro neurálgico del País, la sociedad. En este contexto analizaremos el concepto democracia, incluyendo el concepto de democracia vista como un principio de legitimidad y como un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio de poder. Para el desarrollo del primer capítulo dedicaremos unas líneas para hablar del significado de *pueblo* como elemento clave de la democracia; pues la democracia requiere que el *pueblo* ya no como concepto abstracto o como masa, se transforme en ciudadano que identifiquen las amenazas para la democracia y la forma en que puedan manejarlos en la comunidad y tengan la

oportunidad de reflexionar sobre sus tareas personales al ser agentes de cambio en la democracia.

Después hablaremos de los conceptos *sociedad, ciudadanía y sociedad civil*; ya que en las sociedades democráticas la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política y ésta participación se nutre de los conceptos desarrollados y plenos que antes mencione. Veremos que las discusiones sobre el concepto ciudadanía y de representación política ocupan un lugar central en la agenda política y académica internacional. Hablaremos de cómo estas construcciones democráticas son punto neurálgico para la democracia participativa.

Luego veremos cómo generar espacios de participación efectiva cuando el número de ciudadanos llega a presentar variables de conflicto, en el apartado titulado *Democracia Participativa* y quedara en evidencia que la participación es tomar parte de forma activa y de forma personal; es ir más allá de la presencia física y solo durante la jornada electoral.

Con el apartado *Acciones Internacionales*, corresponde situar al Estado Mexicano en el ámbito internacional, sus acciones y resaltar como una perspectiva de América del Norte tiene logros importantes, que son verdaderamente de alabar y celebrar; pero al mismo tiempo, dejaremos en evidencia que aún nos falta camino y tendremos que hablar del mismo.

Con el último tema titulado *La Democracia Participativa en México*, vemos como la democracia participativa mexicana ha cobrado relevancia en la agenda nacional y veremos además que no se trata de historia reciente; pero sí de historia joven, pues podemos focalizar inicios en la construcción de la misma en 1968, poco más de 40 años de múltiples esfuerzos que cobran fuerza cada día con mayor intensidad. Pero al mismo tiempo, prevalecen viejos vicios que se evidencian en problemáticas concretas que habremos de analizar.

No me queda más que señalar, por ahora, que en México aún faltan esquemas que favorezcan una verdadera participación ciudadana, que logre conciliar las relaciones democráticas, el Estado, las políticas públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

La profunda crisis por la que atraviesa la sociedad mexicana puede resumirse en aspectos como la polarización de la sociedad, la falta de unión entre los ciudadanos y la falta de unión del Estado con los individuos; también, en la carencia de virtud ciudadana, la apatía de los ciudadanos, la falta de respeto entre nosotros mismos, la falta de respeto a las reglas de convivencia, la desconfianza que tenemos a las autoridades y la desmotivación en la participación ciudadana.

La participación aporta ventajas; el que legitima y apoya a la autoridad, genera conciencia y compromiso, fomenta mejor entendimiento de problemáticas y facilita soluciones, revitaliza al estado y la política pública, mejora la transparencia en la gestión pública, obstaculiza la corrupción, facilita la información y la formación, aumenta la corresponsabilidad social, involucra a los ciudadanos en los problemas y en la búsqueda de soluciones, etcétera; corresponderá en el desarrollo del texto seguir observando las bondades de la democracia participativa.

Mtra. Rosa Gpe. Esparza Macías.

SECCIÓN PRIMERA
MARCO CONCEPTUAL Y COMPONENTES FUNDAMENTALES
DE LA DEMOCRACIA

CAPÍTULO 1
DEMOCRACIA COMO MARCO TEORICO

1.1. Época clásica.

De la época clásica hasta hoy el término “democracia” ha sido empleado para designar una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras

bajo las que puede ejercerse el poder político. Específicamente designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo.¹

Sobre la democracia se ha discutido una y otra vez a lo largo de los últimos dos mil quinientos años, tiempo suficiente para aportar un ordenado conjunto de ideas sobre la misma en el que todos, o casi todos, podrían estar de acuerdo. Los veinticinco siglos a lo largo de los cuales la democracia ha sido discutida, debatida, defendida, atacada, ignorada, establecida, practicada, destruida, y después reinstaurada, no han conseguido, o así parece, generar un acuerdo sobre algunas de sus cuestiones fundamentales. Irónicamente, el mismo hecho de que la democracia posea una historia tan dilatada, ha contribuido a la confusión y al desacuerdo, pues “democracia” ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares. En efecto, durante largos períodos de tiempo de la historia humana, la democracia desapareció en la práctica, sobreviviendo apenas como una idea o una memoria entre unos pocos distinguidos. Hasta hace tan sólo un par de siglos la historia de auténticos ejemplos de democracia era muy breve. La democracia fue más un objeto de debate filosófico que un sistema político real que pudiera ser adoptado y practicado por la gente. E incluso en los extraños casos en los que realmente existió una democracia o una república, la mayoría de los adultos no estaban autorizados a participar en la vida política.²

Es indiscutible que uno de los temas que más han vertido tinta desde una perspectiva histórica³ y teórico-analítica tanto en la filosofía como en la ciencia política es sin lugar a dudas el tema inherente a la democracia. Pero también

¹ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 188.

² Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2003, p. 9.

³ Para realizar el estudio correspondiente se recomienda leer al profesor investigador de la División de Historia, Luis Barrón, artículo publicado por el CIDE y titulado “La Transición a la democracia en México con perspectiva histórica”; se localiza en el sitio de internet www.politicaygobierno.cide.edu.

es cierto que todavía estamos lejos de haber alcanzado un conocimiento exhaustivo del fenómeno democrático ya que temporal y espacialmente dicho fenómeno ha sido definido e instrumentado en función de exigencias legitimadoras diversas e incluso antagónicas. Sin embargo, de lo que podemos estar seguros cuando hablamos de formas de organización política es que la democracia constituye el insuperable horizonte en que se funda o pretende fundar la legitimidad y el funcionamiento de la gran mayoría de los sistemas políticos contemporáneos.⁴

La construcción y la dinámica de las *polis* democráticas han sido una cuestión permanente en los estudios políticos desde la antigua Grecia. Pero las *polis* democráticas que surgieron durante el siglo V a.C. en Grecia y en particular en Atenas⁵ difieren de nuestra *polis* en tamaño y complejidad social.

El término *democracia* aparece con el pensamiento de Herodoto⁶ y significa poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). La democracia ateniense es una de las más conocidas y no podemos dejar de lado su influencia en la filosofía política y tomarla como un ejemplo de participación cívica o de democracia participativa. El Gobierno de Atenas⁷ era complejo, en su núcleo localizamos una *asamblea* en la que podían participar todos los ciudadanos. La asamblea elegía a unos pocos cargos que se consideraban claves, pero el principal método de selección de los ciudadanos que debían ocupar otros cargos

⁴ Garza Castillo, Mario Alberto, Artículo titulado “*Transición y régimen político como factores estructurantes de la permanencia post-hegemónica del pri (1997-2009)*”, Publicado en las Memorias de la VIII Convención Latinoamericana de Derecho, “Derecho, Reforma del Estado y Gobernabilidad Frente a los Procesos de Integración Latinoamericana”, Compilador: José Luis Prado Maillard, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología.

⁵ Sealy, Raphael, *A History of Greek City States*, Berkeley, University of California Press, p.p. 151 y 159.

⁶ Herodoto de Halicarnaso, historiador griego que vivió entre el 484 y el 425 a.C.

⁷ La historia de Atenas se extiende más de 3,000 años, lo que la convierte en una de las ciudades habitadas más antiguas. Durante la época clásica de Grecia, fue una poderosa ciudad estado que tuvo un papel fundamental en el desarrollo de la democracia.

cívicos fue el sorteo, al que ciudadanos elegibles se sometían para ser seleccionados en un esquema de igualdad; por lo que, un ciudadano cualquiera tenía la posibilidad de ser elegido por sorteo al menos una vez a lo largo de su vida para servir.

Los romanos⁸, por su parte, decidieron designar a su sistema con el nombre de *República*, de *res*, que en latín significa cosa o asunto y *publicius*, público; con lo que se refiere que una república es un asunto que pertenece al pueblo. El derecho de participar en el gobierno de la república estaba restringido en sus comienzos a los patricios o aristócratas. Al igual que en Atenas, el derecho a participar estaba restringido a los varones (hecho que cambió hasta el siglo XX). Un hecho que caracteriza a la república romana es que no se establecieron instituciones de gobierno populares que garantizaran la participación de todos los ciudadanos que se encontraban bajo el Imperio Romano, pues la asamblea se realizaba con la asistencia de ciudadanos romanos que habitaban Roma, dejando fuera a una cantidad importante que habitaba en los extensos territorios de la república. Con la caída de la república, ocasionada por guerras, agitaciones civiles, corrupción; el gobierno popular desapareció completamente del sur de Europa.

Las instituciones políticas de la democracia liberal⁹ se desarrollaron primero en el seno de las monarquías europeas donde tendieron a establecer frente al Rey una representación nacional (asambleas de Estado del siglo XIV, que se

⁸ Roma fue fundada, según la tradición, por Rómulo y Remo, amantados amantados por una loba, el 21 de abril de 753 a.C. Roma tuvo un gobierno monárquico por un período de 244 años. La tradición cuenta que hubo 7 reyes: Rómulo, Numa Pompilio, Tulio Hostilio, Anco Marcio, Tarquinio Prisco, Servio Tulio y Tarquinio El Soberbio. Expulsado de la ciudad el último rey etrusco e instaurada la República Oligárquica en el 509 a.C. Roma inicia un período que se distingue por luchas internas entre patricios y plebeyos y continuas guerras con otros pueblos.

⁹ La democracia liberal es una forma de gobierno que consiste en una democracia representativa, donde la capacidad de los representantes electos se encuentra sujeta un marco normativo establecido en una Constitución que distingue entre derechos, libertades y garantiza la separación de poderes.

conservan en Gran Bretaña bajo la forma de Parlamento¹⁰) y jueces independientes. A finales del siglo XVIII se establecieron en los Estados Unidos, fuera del cuadro monárquico y aristocrático. Este se disgregó progresivamente en la Europa de los siglos XIX y XX y se reduce actualmente a vestigios sin importancia (Cámara de los Lores en Gran Bretaña; Monarcas Ingleses, Escandinavos, Belga y Holandés).¹¹

1.2. Teoría reciente.

El término democracia ha sido utilizado en el devenir histórico de los diversos estados, en diferentes épocas; sin embargo, ha tenido variadas acepciones, debido a que su concepción se ha tomado de forma diferente. Hoy la democracia es una abreviación que significa *liberal-democracia*¹².

¹⁰ El término con que se designa a la asamblea de los representantes populares deriva del francés *parlement*, vocablo que expresa la acción de *parler* (hablar), de tal suerte que un *parlement* es una charla o discurso y por extensión se aplica a la reunión de representantes del pueblo donde se discuten y resuelven los asuntos p{úblicos. El parlamento es el órgano constitucional del Estado con sistema parlamentario, compuesto por lo representantes elegidos por el pueblo que tiene atribuida la misión principal de expresar la voluntad de éste, elaborando y aprobando normas jurídicas de carácter general e interviniendo en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado. Su misión es la misma que la del Congreso, pero éste último tiene más definida la separación de poderes y es propio de un sistema presidencial. El origen de la institución se remonta a las reuniones de los representantes de la nobleza, del clero y de las ciudades con derecho a ello que los Reyes europeos convocaban a fin de que aprobaran la imposición de gravámenes y derechos y trataran los negocios graves del Reino.

¹¹ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derechos Constitucional*, España, Ariel, 1996, p. 112.

¹² Como se comentó en notas anteriores, se trata de una forma de gobierno que consiste en una democracia representativa donde la capacidad de los representantes electos para la toma de decisiones políticas se encuentra sujeta a un Estado de Derecho y moderada por una Constitución que regula la protección de los derechos y libertades individuales y colectivas, estableciendo restricciones tanto a los líderes como a la ejecución de la voluntad de la mayoría. De manera adicional podemos comentar que las democracias liberales se caracterizan por la tolerancia y el pluralismo político, suelen basarse en el sufragio universal,

Y mientras que el discurso sobre la democracia de los antiguos es relativamente simple, el discurso sobre la democracia de los modernos es complejo. Distingamos tres aspectos. En primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder. En tercer lugar, la democracia es un ideal.¹³

Maurice Duverger sostiene que la diversidad de las tradiciones y de los contextos nacionales son factores que inciden en la evolución de la democracia; sin embargo, añade, todos disponen de elementos básicos y fundamentales: representación popular basada en elecciones libres, separación de poderes, jerarquía de normas basada en el principio de legalidad y un objetivo primario consistente en impedir que el poder político sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades del ciudadano. Añade que la representación popular, mediante elecciones, permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran. La separación de poderes obliga a que cada órgano gubernamental sea controlado por otro, de forma que, como dice Montesquieu, “el poder límite al poder”. El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales.¹⁴

Norberto Bobbio en su obra *Estado, Gobierno y Sociedad*, explica el concepto de democracia como una parte del sistema más amplio de conceptos permite dividir el análisis del concepto siguiendo los diferentes usos en los que la

concediendo a todos los ciudadanos adultos el derecho al voto. Encuentra sus orígenes en la época de la Ilustración europea, en un momento en donde la mayoría de los gobiernos europeos eran Monarquías con el poder político representado por el Rey o depositado en la aristocracia. La Guerra de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa dan luz a la ideología del liberalismo que se consolidan tras la Segunda Guerra Mundial.

¹³ Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, España, Alianza Editorial, 2005, p. 29.

¹⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit., p. 113.

teoría de la forma de gobierno ha sido utilizada. Estos usos son los siguientes: (1) descriptivo o sistemático, en donde el concepto de democracia se desenvuelve con base a la forma de gobierno y se desarrolla con base en la determinación de lo que las une y de los que las distingue, en una operación que no es diferente de la del botánico que clasifica plantas o del zoológico que clasifica animales; es decir, con respecto a su significado descriptivo la democracia es una de las tres posibles formas de gobierno en la tipología en la que las diversas formas de gobierno son clasificadas con base en el diverso número de gobernantes, en particular es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por todo el pueblo, o por el mayor número, o por muchos, y en cuanto tal se distingue de la monarquía y de la aristocracia en las que el poder es ejercido por uno o por pocos. En uso (2) prescriptivo o axiológico, implica una serie de juicios de valor con base en los cuales las diversas constituciones no sólo son alineadas una al lado de otra, sino dispuestas de acuerdo con un orden de preferencia; estos es, se trata de aquel en que la democracia puede ser considerada con un signo positivo o negativo, es decir, como forma buena y por consiguiente exaltada y recomendada o como una forma mala y en consecuencia para criticar y desaconsejar. La democracia es considerada como una forma buena de gobierno cuando esencialmente no es un gobierno a favor de pocos sino de muchos, la ley es igual para todos y por lo tanto es un gobierno de leyes y no de hombres, la libertad es respetada tanto en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a un determinado grupo sino en base al mérito; no deja en tela de duda que el principio de la democracia es la libertad. La tipología de las formas de gobierno en su uso prescriptivo no solamente implica un juicio absoluto sobre la conveniencia o inconveniencia de tal o cual forma, sino también un juicio respecto a la mayor o menor bondad de una forma frente a otras.¹⁵

¹⁵ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. p. 198.

Continúa Bobbio explicando que se puede hablar de un uso (3) histórico de una teoría de las formas de gobierno cuando nos servimos de ella no sólo para clasificar las diversas constituciones sino para describir los diversos momentos del desarrollo histórico. Bobbio sostiene que cuando el uso prescriptivo y el histórico se vinculan la descripción de las diversas fases históricas se resuelve en una teoría del progreso o del regreso según si la forma esté al final o al principio del ciclo.

Ahora bien, es conveniente tener presente que el concepto democracia se presta a la dispersión; que se debe, entre otros motivos, a que la democracia es hoy en sentido amplio el nombre de una civilización o, mejor, del producto final (hasta la fecha) de la civilización occidental. Bien lo señala Giovanni Sartori;¹⁶ la teoría de la democracia consiste en una corriente de discurso que se remonta a Platón y Aristóteles, lo que no obsta para que dicha corriente central proporcionara a la democracia una identidad hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Hasta entonces cabía poca duda sobre el carácter no democrático de los regímenes comunistas y fascistas, y sobre el hecho de que las democracias se encontraban en occidente o estaban inspiradas por occidente.

En este criterio de la multiplicidad de vertientes desde las cuales es factible estudiar las distintas conceptualizaciones de democracia lo expone recientemente Manuel Cano Chac¹⁷, quien propone las siguientes:

1. Procedimental. Denominada así porque entiende a la democracia como un conjunto de procedimientos, que pretenden no prejuzgar sobre sus contenidos, es también señalada por algunos como la definición mínima de democracia. Tiene algunos requisitos básicos: elecciones

¹⁶ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*, España, Alianza, 2001, p. 21.

¹⁷ Canto Chac, Manuel, *Las organizaciones civiles. Identidad y Estrategia*, Varios, Libro: *Construcción democrática de ciudadanía, Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, UNAM, p. 45.

periódicas, respeto al sufragio, alternancia de partidos políticos, principio de delegación de la autoridad, derecho universal a votar y ser votado y en general los derechos civiles y políticos.

2. Sustantiva. En la que se plantean, además de los requerimientos anteriores, las condiciones sociales básicas para el ejercicio real de los derechos de ciudadanía y los resultados de las gestiones democráticas en el bienestar de la sociedad como condición de su legitimidad y, en consecuencia de su sustentabilidad. Sus contenidos básicos son: desarrollo, equidad, bienestar, en general los derechos económicos, sociales y culturales.
3. Participativa. Que parte de los mismos supuestos que la democracia procedimental, pero establece que la delegación para ser eficaz requiere de la intervención activa de la ciudadanía, toda vez que tiende a evitar el monopolio de las decisiones en las instituciones representativas y a captar la heterogeneidad de las demandas ciudadanas específicas. Sus contenidos fundamentales son: deliberación, control, gestión, principalmente se sustenta en el derecho que todos tenemos a participar en las decisiones que nos afectan.
4. De la diversidad. Que acepta las instituciones de la democracia procedimental, encuentra que la democracia no se puede reducir a su visión liberal; propone el reconocimiento de las diferencias culturales entre los distintos sectores y grupos sociales, estableciendo normas e instrumentos para que la protección de los menos favorecidos contribuya a la equidad de todos. Sus contenidos básicos son: diversidad, protección, discriminación positiva, equidad. Su fundamento es el derecho a la diferencia.

Manuel Canto Chac sitúa cada una de éstas vertientes en razón del contexto histórico en el que surgieron, así tendríamos que la concepción de democracia procedimental surgió con el pensamiento liberal. En el momento en que éste contendía en contra de los privilegios de nacimiento en los que basaba su

supremacía la nobleza europea; su tarea era sustentar la igualdad de todas las personas ante la ley y la necesidad del sometimiento de todos los gobernantes a las garantías de todas las personas, de lo que surgió la concepción del estado de derecho.

Posteriormente, refiere Canto Chac, entre fines del siglo XIX e inicios del XX, cuando la democracia liberal se ha ido imponiendo en la mayoría de los países hoy conocidos como desarrollados, se cae en la cuenta que para el ejercicio de las garantías individuales no basta la sola existencia de una ley que las reconozca formalmente, sino que se requieren de condiciones sociales que las hagan efectivas realmente. Se requiere entonces que se garanticen tanto las libertades como las condiciones sociales que permitan ejercerlas efectivamente, con ello surge la concepción del estado social de derecho. En el siglo XX, se detecta que la democracia procedimental, al estar basada en la delegación del poder, generaba necesariamente el predominio de las élites, las que competían por el voto mayoritario a fin de obtener el monopolio de las decisiones, la alternancia se vería así como la circulación del poder entre las propias élites, pero no necesariamente el acceso al mismo por parte de los sectores populares; esto da lugar a plantear la necesidad de participación de la sociedad en las decisiones. Estos niveles de la democracia han sido un aporte latinoamericano fundamental en lo que hace a la democracia participativa; pues brindan la posibilidad de un reclamo democrático que considere la integralidad de los derechos de la persona y que exija políticas diferenciadas correspondientes a cada uno de los niveles para hacerlos efectivos, que supere las querellas sobre las diversas maneras de entender la democracia entre los diversos actores evitando así la dispersión de esfuerzos.¹⁸

Democracia, literalmente, quiere decir “poder del pueblo”, es decir, que el poder pertenece al pueblo. Sin embargo; debemos ir más allá, sin

¹⁸ Canto Chac, Manuel, *Las organizaciones civiles*, op. cit., p.49.

preguntarnos no sólo ¿qué significa? sino también ¿qué es?. Sobre esto, Sartori afirma que cuando tratamos de responder a este último interrogante descubrimos que ese algo no se corresponde con el término o que se da un parecido inapropiado. Es decir, un sistema democrático se establece como resultado de presiones deontológicas; lo que la democracia sea no puede separarse de lo que la democracia debiera ser. Una democracia existe sólo mientras sus ideales y valores lo crean. Para Sartori, definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Afirma que si vamos a definir la democracia de manera “irreal”, no encontraremos nunca “realidades democráticas”. Si definir la democracia es explicar qué significa el vocablo, el problema se resuelve rápido; basta saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Más de esta manera habremos resuelto sólo un problema de etimología; únicamente se ha explicado el nombre. Y el problema de definir la democracia es mucho más complejo. El término democracia *está para algo*. ¿Para qué? El que la palabra democracia tenga un preciso significado literal o etimológico, no ayuda para nada a entender a cuál realidad corresponde ni cómo están construidas y funcionan las democracias posibles.¹⁹ El término democracia tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa. El problema de definir la democracia es doble, porque exige ambas definiciones, la descriptiva y la prescriptiva. Una no puede existir sin la otra y una no puede ser sustituida por la otra. Por lo que se recomienda tener en mente que el ideal democrático no define la realidad democrática y viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal; al mismo tiempo, que la democracia resulta de las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del es.

¹⁹ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2005, p. 21.

Un sistema democrático es ubicado por una deontología²⁰ democrática y ello porque la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia *debería ser*. Una experiencia democrática se desarrolla a horcajadas sobre el desnivel entre el deber ser y el ser, a lo largo de la trayectoria signada por las aspiraciones ideales, que siempre van más allá de las condiciones reales. De ello se deriva que el problema de definir a la democracia se desdobra, porque, si por un lado la democracia requiere de una *definición prescriptiva*, por el otro no se puede ignorar la *definición descriptiva*. Sin la verificación, la prescripción es “irreal”; pero sin el ideal, una democracia “no es tal”; esto, Sartori lo sostiene afirmando que la democracia tiene, en primer lugar, una definición normativa, pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática.²¹

El término democracia se utiliza para indicar lo mismo una entidad política, que una forma de Estado y una de gobierno; permaneciendo con la acepción básica del término. Afirma que definir la democracia no es nada simple ni fácil. “Democracia”, afirma Sartori, es una palabra que se usa en largos discursos, mismos que están llenos de trampas; el primer engaño es el terminológico: discutir sobre la palabra ignorando la cosa. El segundo simplismo, es el realístico o del realismo malo: declarar que lo que se cuenta es lo real y para nada lo ideal. El tercer simplismo es el perfeccionista: el ideal a toda marcha y en dosis siempre en aumento. Insiste en que lo debemos comprender es la democracia política, pues es la que actúa, para fines democráticos, en las peores condiciones posibles y no se puede esperar de la democracia en gran

²⁰ Los argumentos humanistas de libertad y utilitarismo son apropiados por la deontología, se nutre por un lado del marco jurídico y por otro del marco moral. Se refiere a un conjunto ordenado de deberes y obligaciones morales. Que tienen los profesionales de diversas materias. Trata del espacio de la libertad del hombre solo sujeto a la responsabilidad que le impone su conciencia.

²¹ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 22.

escala, es decir de la democracia política, de lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala.

En opinión de Robert Dahl, dentro de la enorme y a menudo impenetrable maleza de ideas que existen sobre la democracia, es necesario identificar algunos criterios que deban ser satisfechos por el proceso de gobierno de una asociación para cumplir la exigencia de que sus miembros tienen el mismo derecho a participar en la decisiones políticas de la asociación; de tal forma que se puedan identificar los siguientes criterios: (1) participación efectiva, en donde antes que se adopte una política por la asociación, todos los miembros tengan oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros. (2) Igualdad de voto, es decir, que cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar y todos los votos deben contarse como iguales. (3) Comprensión ilustrada, cuando dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles. (4) Control de la agenda, ocurre cuando los miembros tienen la oportunidad exclusiva de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados a la agenda; de esta forma el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierran nunca. Las políticas de asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden. (5) Inclusión de los adultos, antes del siglo XX este criterio era inaceptable para la mayoría de los defensores de la democracia, sin embargo dicho criterio hemos visto que ha evolucionado y al menos todos o la mayoría de los adultos que son residentes permanentes gozan plenamente de sus derechos de ciudadanía.²²

²² Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2006, p. 49.

El mismo Dahl, determina la importancia de los criterios anteriores toda vez que cada uno de ellos es necesario si los miembros de la comunidad han de ser iguales políticamente a la hora de determinar las políticas de asociación. Es decir, desde el momento en que se incumple con cualquiera de los requisitos precitados, los miembros no serán iguales políticamente. Por ejemplo, cita lo siguiente: si a algunos de los miembros se les dan mayores oportunidades que a otros para expresar sus puntos de vista, sus políticas tendrán mayores posibilidades de prevalecer. En el caso extremo, al reducir oportunidades para discutir las propuestas de la agenda, una exigua minoría de los miembros puede, en efecto, determinar las políticas de la asociación. El criterio de la participación efectiva está destinado a evitar este resultado. El principio de la igualdad política presupone la idea de que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones siempre que tengan adecuadas oportunidades de instruirse sobre las cuestiones relativas a las asociación mediante la indagación, discusión y deliberación.²³

En suma y siguiendo las recomendaciones Robert Dahl, la democracia posee al menos diez ventajas: (1) ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados y lo sostiene afirmando que las democracias son mucho menos tiránicas que lo gobiernos no democráticos, los ciudadanos democráticos apenas pueden permitirse ser complacientes. (2) Garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar, es decir, la democracia no es únicamente un sistema de gobierno dado que los derechos son elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, la democracia es también un sistema de derechos que deben ser establecidos en textos escritos. Los derechos deben hacerse valer de manera efectiva y estar efectivamente a disposición de los ciudadanos en la práctica. (3) Asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier alternativa factible a la misma. (4) Ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales, la

²³ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2006, p. 50.

democracia en este punto se encuentra especialmente vinculada a la libertad de otra de manera adicional. (5) Proporciona una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de auto determinarse, es decir que vivan bajo leyes de su propia elección. (6) Proporciona una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral, esto significa que se adoptan los principios morales y sólo se toman decisiones en función de esos principios después de haber entrado en un profundo proceso de reflexión, deliberación, escrutinio y consideración de las posibles alternativas y de sus consecuencias. Ser moralmente responsable equivale a ser autónomo en el ámbito de las elecciones moralmente relevantes. (7) Promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible. (8) Fomenta un grado relativamente alto de igualdad política. (9) Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí, criterio que fundamenta argumentando que dado los altos niveles de comercio internacional entre las democracias modernas se predispone la cordialidad más que el conflicto. (10) Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos. Sostiene este criterio el hecho de que los países democráticos modernos tienen economías de mercado y un país con una economía de mercado tienden a prosperar, adicionalmente de otros factores de desarrollo como la educación, fuerza de trabajo instruida que contribuye a la innovación y al crecimiento económico; adicionalmente, el respeto a la ley generalmente se logra con mayor fuerza, los tribunales son más independientes, los acuerdos contractuales se respetan con mayor facilidad.

Coincidimos con Fernando Bárcena cuando afirma que la reflexión sobre la historia de la idea de la democracia plantea una idea clara y elemental: la de que en las comunidades políticas humanas el gobierno debería recaer en manos de personas corrientes (los ciudadanos adultos) en vez de en personalidades muy extraordinarias. En realidad, éste parece ser el reto de la democracia en la actualidad: cómo lograr dar poder a las personas en la actualidad: cómo lograr dar poder a las personas en condiciones tales que

puedan pensar acerca del poder que ejercitan, o lo que es lo mismo, cómo conciliar democracia y deliberación, es decir, cómo adaptar mejor la idea democrática, circunscrita en sus orígenes a pequeñas poblaciones, a las modernas poblaciones masificadas en un megaestado moderno.²⁴

1.3. Consideraciones finales.

En la actualidad la democracia es concebida como una forma de gobierno, un sistema jurídico, una forma de vida basada en el constante mejoramiento económico, político y cultural del Estado para lograr la independencia y la realización del hombre; es un instrumento producto de la cultura y de la inteligencia del hombre más que un derecho otorgado por los gobernantes a los gobernados.

Indudablemente situamos el sufragio como requisito *sine qua non* para la existencia de la democracia; sin embargo, el sufragio universal da un contrapeso insuficiente, ya que cuando los partidos y las elecciones están financiados no por fondos públicos sino por contribuciones privadas, el foro político es tan influido por los deseos de los intereses dominantes que las medidas básicas necesarias para establecer una norma constitucional justa rara vez son debidamente presentadas.

No podemos objetar que la democracia brinda a sus ciudadanos la oportunidad de participar en la toma de decisiones que, al convertirse en leyes, regirán.²⁵ Estamos de acuerdo con Knowles cuando afirma que cualquier sistema que no sea democrático negará a los ciudadanos la

²⁴ Bárcena, Fernando, *El oficio de la ciudadanía, Introducción a la educación política*, España, Paidós, p. 33.

²⁵ Knowles, Dudley, *Introducción a Filosofía Política*, España, Océano, 2001, p. 102.

oportunidad de dedicarse a una actividad que muchos consideran valiosa, pues aunque para algunos mantenerse apáticos ante la oportunidad de votar es respetable para otros participar activamente emitiendo su voto, formar parte de un partido político, participar en actividades proselitistas, etc. es de suma importancia. Votar brinda a los ciudadanos participantes la oportunidad de respaldar tanto el sistema de toma de decisiones políticas como las decisiones que son resultado del funcionamiento de ese sistema. Y, como quedo asentado en líneas anteriores, la posibilidad de abstenerse o de anular el voto brinda a los ciudadanos la oportunidad de protestar contra el sistema y sus obras.

La democracia es necesaria porque para muchos un compromiso político activo es un ingrediente del bien que encuentra importancia instrumental porque permite al ciudadano exigente crear o adoptar medidas coercitivas que imponen cierta disciplina a su búsqueda de objetivos valiosos.

A manera de corolario –breve por supuesto para este momento– tenemos que la democracia es así; el nombre de un régimen de sentido cuya verdad no puede subsumirse en ninguna otra instancia ordenadora, ni religiosa, ni política, ni científica o de cualquier otra, pero que compromete por completo al hombre y, en opinión de quien escribe, está estrechamente vinculado al de participación ciudadana; ya que desde una perspectiva teórica el problema de la democracia puede ir más allá de la construcción de instituciones representativas y eficaces para centrar la discusión en la multiplicidad de formas que adopta la participación de los ciudadanos. En tal sentido mientras que para algunos la cooperación y colaboración de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos públicos es un elemento necesario en un Estado democrático, para otros es la piedra angular para la construcción de un orden político y social efectivamente democráticos. Los modelos participativos de democracia tienden a situar en el centro del *ethos* democrático la habilidad de la ciudadanía para juzgar sobre la base de la sabiduría práctica y de su sentido común público.

Estamos absolutamente consientes que la democracia participativa se trata de un término amplio, con el que solemos referir aquella forma de la democracia en la que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que aquella que le es otorgada a la ciudadanía en ejercicio de la tradicionalmente denominada democracia representativa; sin embargo, y a fin de ahondar en los elementos que la caracterizan habremos de dedicar un capítulo posterior específicamente a este tema, pues es oportuno detenernos y concentrarnos en el ciudadano como eje rector de la toma de decisiones – tal como ha quedado señalado en líneas anteriores – y analizar su poder como factor democrático y generados de políticas públicas.

SECCIÓN PRIMERA
MARCO CONCEPTUAL Y COMPONENTES FUNDAMENTALES
DE LA DEMOCRACIA

CAPÍTULO 2

EL SIGNIFICADO DE PUEBLO COMO ELEMENTO CLAVE DE LA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1. Conceptos generales.

La definición etimológica de democracia es simple y ha quedado señalado en el punto anterior; hablar de democracia es hablar, en términos llanos, del poder del pueblo. Por democracia literal o etimológica habremos de entender la democracia explicada por la palabra. Democracia quiere decir “poder popular”, si esto es así las democracias deben ser lo que dice la palabra:

sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda. Todo lo que se ha dicho, ¿está resuelto? La respuesta es no.

En tanto, ¿quién es el pueblo? Y luego, ¿cómo atribuir poder al pueblo? Para Sartori; la democracia es la forma degradada de la *politeia*²⁶, de lo que puede aparecer como una “ciudad buena”, lo que implica que el *demos* que forma parte de la concepción de Aristóteles de la democracia se compone de diversos ingredientes. *Demos* en el siglo V antes de Cristo significó la comunidad ateniense reunida en la *ekklesia*, la asamblea popular. Sin embargo; *demos* puede asimilarse a todos; o a las *polloí*, los muchos; o a los *pleíones*, la mayoría; o a los *óchlos*, la multitud. El concepto romano de pueblo es muy peculiar y sólo puede entenderse dentro del marco de lo que denominamos constitucionalismo romano.²⁷

Luego de lo anterior; recomienda reflexionar sobre si el ¿el pueblo es singular o plural?. El italiano *popolo*, así como el francés *peuple* y el alemán *volk*, están en singular; el inglés *people* significa personas y está en plural. Afirma que no es fortuito que “pueblo” en singular se preste para ser comprendido como una totalidad orgánica, como una indivisible voluntad general, mientras *the people* mira a una multiplicidad discreta, a un agregado de cada uno. El singular lleva a una entificación, el plural la desagrega.²⁸ Siguiendo a Sartori; no podemos sino reducir a menos de seis interpretaciones la palabra “pueblo”:

1. Pueblo, entendido como *todo el mundo*.

2. Pueblo, como un *gran número*.

²⁶ Como sabemos la *politeia*, es un término griego antiguo sin traducción directa al español. Deriva del término *polis*, y se utiliza frecuentemente en los escritos políticos de la Antigua Grecia, especialmente en Platón y Aristóteles. En las obras de los filósofos griegos antiguos el principal papel de *politeia* parece ser “cómo una polis se ejecuta; constitución”. Los términos *sistema de gobierno*, *organización estatal*, *forma de gobierno*, se han utilizado en un intento por traducir *politeia*.

²⁷ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, 1. *El debate contemporáneo*, op. cit., p. 42.

²⁸ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 34.

3. Pueblo, entendido como *clase baja*.
4. Pueblo, *como una totalidad orgánica*.
5. Pueblo, entendido como la *mayoría absoluta*.
6. Pueblo, comprendido como la *mayoría limitada*.

De acuerdo con dicho autor, la primera interpretación sería la más obvia. Sin embargo; el pueblo que constituyen los ciudadanos de una democracia no puede literalmente incluir a todo el mundo. Ninguna democracia ha existido nunca ni es probable que exista sobre esa. En las democracia griegas, el *demos* excluía no sólo a las mujeres, sino también a los nacidos no libres, los esclavos, quienes solamente se sumaban a la mayoría de los habitantes de la ciudad. Hoy en día excluimos a los menores, los disminuidos mentales, los criminales que cumplen sentencia, los no ciudadanos y a los transeúntes.²⁹ Puede parecer como si la indeterminación de un *gran número* resultase corregida por *la clase baja*, es decir, estableciendo el número que lo integra la clase baja, y en concreto, los pobres y/o la clase trabajadora. En la época de Aristóteles y tiempo después la clase baja la componían los pobres, quienes excedían en número a los ricos. Sin embargo, puntualiza el autor, a medida que se moderniza una sociedad, su formación socioeconómica piramidal se transforma en hexagonal. Si bien ninguna democracia puede literalmente incluir a todo el mundo, aun así las exclusiones compatibles con los principios democráticos o deben estar específicamente justificadas (como en el caso de menores o extranjeros) o deben de ser de naturaleza procedimental. En donde coincidimos y respaldamos este criterio, es cuando se afirma que el pueblo entendido como la clase baja postula una exclusión fija: quienquiera que no pertenezca a la clase baja está excluido para siempre; y esto, es democráticamente inaceptable o aceptable.

²⁹ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit, p. 43.

La cuarta interpretación de pueblo como *una totalidad orgánica* adolece del defecto fundamental de no conducir la democracia; esto es, de permitir la justificación de cualquier régimen político. Partiendo de la idea de pueblo como un todo orgánico puede fácilmente inferirse que cada individuo no cuenta, pues en nombre de la totalidad todos y cada uno pueden ser aplastados al mismo tiempo.

Queda la noción de pueblo expresada en términos numéricos; es decir, como *mayoría absoluta* o bien como *mayoría limitada*. La primera significa, que sólo cuenta la mayoría; es decir, el mayor número de una población dada representa a todos y posee un derecho ilimitado para decidir por todos. La segunda, mantiene que ningún derecho de mayoría alguna puede ser absoluto. El primer criterio lleva a la democracia definida como un sistema de gobierno de mayoría simple y el segundo nos invita a un sistema democrático limitado por los derechos de la minoría.

Para John Locke al reunirse los hombres y formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos. Por eso la mayoría puede ese poder en dictar leyes y ejecutar por medio de funcionarios nombradas por ella esas leyes; en este caso, estaremos frente a una democracia perfecta. Puede también colocar la facultad de hacer leyes en manos de unos pocos hombres selectos y de sus herederos o sucesores y en este caso estaremos frente a una oligarquía. Estaremos frente a una monarquía cuando esa facultad se coloca en las manos de un solo hombre. Si dicho poder está vinculado a él y sus descendientes, la monarquía es hereditaria, si es solamente mientras viva y a su muerte el poder de nombrarle sucesor vuelve a los miembros de la sociedad será una monarquía electiva.

Para Locke la forma de gobierno depende de que el Poder Legislativo o Poder Supremo se coloque en unas u otras manos, la forma de gobierno del Estado dependerá de la manera como se otorgue el poder de hacer las leyes, porque es imposible concebir que un poder inferior de órdenes a otro superior.

Ahora bien; el que Locke sitúe al Poder Legislativo como el Poder Supremo, ya sea que se ejerza por una persona o varias, éste debe permanecer sujeto a las siguientes restricciones: no es ni puede ser un poder absolutamente arbitrario sobre la vida y los bienes de las personas, no puede ser superior al poder que tenían las personas en estado de naturaleza. El poder del legislador llegará únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad. Es un poder que no está enderezando a otra finalidad que a la de la salvaguardia y por eso no goza del derecho de matar, esclavizar o empobrecer deliberadamente a sus súbditos. Se afirma que el poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no puede ser compatible con las finalidades de la sociedad y del gobierno. Los hombres no renunciarían a la libertad del estado de naturaleza para entrar en sociedad, ni se obligarían a un gobierno, no siendo para salvaguardar sus vidas, libertades y bienes y asegurar la paz y tranquilidad mediante normas establecidas de derecho y de propiedad. Es importante precisar que para Locke, es determinante que sea cual fuera la forma de gobierno por la que se rija la comunidad política, el poder soberano debe gobernar por medio de leyes promulgadas o aceptadas y no por decretos improvisados o por decisiones imprevisibles.

Locke también se dedica al estudio de otros dos poderes, el ejecutivo y el federativo, los cuales son distintos; pues uno de los abarca a la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y el otro tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, con respecto a quienes pueden serles útiles o perjudicarle. Sin embargo; encuentran un punto de coincidencia toda vez que para su ejercicio ambos exigen la fuerza de la sociedad y resulta imposible situar esa fuerza en manos distintas y que no están mutuamente en relación de subordinación, por lo que Locke recomienda imprescindible confiarlo a la prudencia y a la sabiduría de quienes están encargados de ejercerlo para el bien público.

Para Locke, la sociedad no puede perder nunca, por culpa de nadie, el derecho innato y primordial que tiene de conservarse, y no puede asegurar

ese derecho de otra manera que mediante un poder legislativo establecido y una aplicación justa e imparcial de las leyes.³⁰

La sociedad es la cuna del ser humano. Es por medio de ella, que nosotros, podemos desarrollarnos como tal; ya en la antigüedad, se tomaban muy en serio el tema de la sociedad, y fue así como Aristóteles, en la antigua Grecia antes del nacimiento de Cristo, manifestaba de que el hombre era un ser social por naturaleza. Ya que éste, es un ser perfectible y necesita de la sociedad para perfeccionarse.

Habiendo analizado el concepto de pueblo como elemento clave de la democracia, cabe analizar el vínculo entre el pueblo y el poder, entre *demos* y *kratos*, analíticamente el poder es un concepto político y no un valor ético presente en la sociedad. Sin embargo; Sartori sostiene que el poder es siempre la fuerza y la capacidad de controlar a los otros, incluyendo la fuerza de disponer de sus vidas y sentenciarlos a muerte. La distinción crucial en materia de poder es la que se establece entre sus titulares y sus detentadores reales.³¹ Este autor explica que durante la doctrina medieval se pretendió establecer un puente entre el poder y el ejercicio del poder mediante la representación³², es decir, a través de la idea de la delegación del ejercicio del poder por su titular en otra persona. Evidentemente se trataba de una ficción ya que la doctrina medieval no se sustenta en una transferencia real; pues en ella el representante, es decir la persona en quien se delegaba el ejercicio del poder, no tenía porque ser un representante elegido. Durante la Edad Media la representación servía para legitimar al absolutismo monárquico, situándole en una posición de representación permanente e irrevocable, perteneciente

³⁰Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Gernika, 2005, p. 208.

³¹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*, op. cit., p. 52.

³² En política la representación es el acto mediante el cual un representante (sea este gobernante o legislador) actúa en nombre de un representado para la satisfacción de sus intereses. La representación política consiste en hacer presentes las voces, opiniones y perspectivas de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas.

por derecho hereditario al soberano y a sus descendientes; la doctrina medieval construye un puente entre la titularidad y el ejercicio mediante la *fictio* de la representación.

El problema del poder no implica tanto la titularidad como el *ejercicio*: para Sartori, el poder es de quien lo ejerce, de quien está donde se encuentran las palancas del poder y él mismo reflexiona respecto a ¿cómo es que el pueblo – entendido de cualquier manera – puede ser un detentador efectivo de aquel poder del que es declarado titular?

En su obra, *Teoría de la democracia*, Sartori cita a Rousseau al decir que en la democracia prevista por este último la elección de los magistrados se les convertía en representantes. El pueblo para Rousseau, no delegaba su poder y no debía abandonar el ejercicio del poder, él veía en donde se encontraba el peligro.³³

Sartori, nos ofrece una conclusión sobre las democracias modernas al afirmar que giran sobre el principio de la mayoría relativa, los procedimientos electorales y la transmisión de poder que supone la representación; reduciendo el poder del pueblo a una expresión “elíptica”, como una frase que describe el comienzo de un proceso y luego lo deja pendiente, ya que el poder se ejerce sobre alguien y el gobierno presupone la existencia de los gobernados. Luego entonces, el “poder del pueblo sobre el pueblo” se convierte en un proceso de doble dirección en donde el pueblo pierde el control, se corre el peligro de que el gobierno sobre el pueblo no tenga nada que ver con el gobierno del pueblo; afirmando que quien delega el poder también puede perderlo, pues aunque las elecciones son necesariamente libres, la representación no es necesariamente genuina.

En opinión de Sartori; el gobierno del pueblo solamente lo encontramos en el proceso electoral, en su opinión no se trata de una minimizar el poder del

³³Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, 1. *El debate contemporáneo*, op. cit, p. 53.

pueblo, puesto que el proceso democrático esta encapsulado en las elecciones y en el hecho de elegir.

Este punto resulta cuestionable, al menos para quien escribe, pues el proceso electoral reviste un elemento discontinuo y alejado de los intereses del pueblo, pues el poder del pueblo inminentemente se sitúa en una posición de inactividad y se genera un amplio margen de discrecionalidad entre las opciones electorales y las decisiones gubernamentales. El poder electoral³⁴ es la garantía de la democracia y las condiciones bajo las cuales el gobernado obtiene la información con la que habrá de crearse una opinión y definir su preferencia constituyen la garantía sustantiva del poder electoral, pues en conclusión la opinión del gobernado es la base real de todo gobierno. Por lo tanto, las elecciones son el medio para que un gobierno se convierta en un gobierno de opinión; es decir, un gobierno sensible y responsable a la opinión pública.

Adicionalmente es importante comentar lo que sostienen Jon Elster y Rube Slagstad; quienes afirma que aunque mucho se ha escrito sobre las *bondades* de la democracia en comparación con otras formas de gobierno, pocas veces nos detenemos a analizar cuáles son las limitaciones, los riesgos y las implicaciones de la democracia en otros órdenes que no sean estrictamente los políticos.³⁵ Una de las primeras cuestiones que debe resaltarse en torno a la democracia es la existencia de una incertidumbre electoral, hablando en el sentido del resultado de los comicios más no en ningún sentido de tipo institucional.

Sartori sostiene que si el poder debe ser verdaderamente *del* pueblo, cualquier ubicación del poder que no esté *en el* pueblo es inadmisibile. Una

³⁴ Entendido como la forma sustancial de participación política ciudadana; mediante él se consiente determinado gobierno y lo legitima.

³⁵ Elster, Jon y Slagstad, Rube, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Press Syndicate of the University of Cambridge, p. 17.

democracia entendida a la letra, sólo puede ser una sociedad sin Estado y, se entiende, sin sustitutos o equivalentes del Estado. El poder es *del* pueblo en cuanto es el pueblo el que propiamente lo ejerce y, en consecuencia, lo es mientras no sea ejercido por otros o en otro *locus imperii*.³⁶ Añade que bajo estos conceptos la democracia no podría realizarse y reconoce que a pesar de la misma, existen democracias modernas y que existen porque se ha entendido que el problema de dotarlas de existencia comienza en donde el planteamiento etimológico se agota.

2.2. Consideraciones finales.

La democracia es el gobierno por discusión pública y no sólo la imposición de la voluntad mayoritaria.³⁷ El desacuerdo público es instrumento esencial del gobierno popular. Hablamos de no cualquier voluntad, sino de aquella voluntad formada en debate vigoroso y abierto. El derecho a la oposición garantizado es por tanto una norma fundamental del gobierno democrático; aporta un requisito esencial para la formación de la opinión pública (de la que hablaremos en páginas subsecuentes). En donde, los ciudadanos sin verse amenazados o privados de sus medios de vida deben poder articular y defender públicamente opiniones públicas.

La democracia es el sistema de gobierno en el que la soberanía del poder reside y está sustentada en el pueblo; y es éste, por medio de elecciones directas o indirectas³⁸, quien elige a sus autoridades. Al mismo tiempo es al

³⁶ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p.46.

³⁷ Lindsay, A.D., *The Essentials of Democracy*, Oxford University Press, Londres, p.p. 215 – 229.

³⁸ Modelo que corresponde cuando la elección se realiza sobre los miembros del Parlamento o Asamblea y después corresponderá a sus miembros elegir al titular del poder ejecutivo.

pueblo a quien le corresponde validar o desaprobar el trabajo hecho por sus autoridades al emitir su voto en las elecciones, por esta razón la democracia es el gobierno del pueblo.

Lo que hemos dejado en líneas anteriores nos deja la tarea de reflexionar sobre la importancia de que al hablar de *democracia* hablamos de una sociedad libre, sin opresiones de un poder político discrecional e incontrolable, que se encuentra alejada de una oligarquía cerrada y restringida. Sólo de esta manera confirmamos que estamos frente a una democracia cuando existe una sociedad abierta en donde la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado. Entonces encontrará sentido la existencia de los derechos políticos y civiles en respuesta a la definición clara de la ciudadanía como construcción democrática alejado de un título de pertenencia a un Estado y posicionado como un instrumento de acción en una sociedad; esto último es lo que analizaremos en el capítulo siguiente. La democracia existe para otorgarle a la gente una forma de vivir en comunidad de manera que resulte beneficiosa para todos. De igual manera que nos deja, en este momento, la tarea de discernir sobre el concepto “ciudadanía” ya que la democracia consiste en “hacer”; es decir, que el pueblo ya no como concepto abstracto o como masa, se transforme en individuos (ciudadanos) que identifiquen las amenazas para la democracia y la forma en que puedan manejarlos en la comunidad y tengan la oportunidad de reflexionar sobre sus tareas personales como agentes de cambio en una democracia.

SECCIÓN PRIMERA

**MARCO CONCEPTUAL Y COMPONENTES FUNDAMENTALES
DE LA DEMOCRACIA**

CAPÍTULO 3

SOCIEDAD, CIUDADANÍA Y SOCIEDAD CIVIL

FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA

3.1. Concepto de sociedad como elemento básico para la democracia.

En las sociedades democráticas la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Cada una exige la presencia de la otra para su existencia y constituirse en sustento de la democracia. No obstante la primera es mucho más flexible que la segunda y a la que aún no hemos explorado. Tenemos, evidentemente, que una sociedad es aquel conjunto de individuos que comparten una cultura y que constituyen una comunidad que realiza actividades en común y les brinda una identidad propia; de ahí que cada sociedad es distinta y única.

El rango común de cada sociedad es que buscan ser *justas*, es aquí donde cada integrante busca que *su* sociedad *sea justa*. Este querer implica una predisposición que puede y debe concretarse en una serie de disposiciones, los miembros de este tipo de sociedad deben ser solidarios, responsables y tolerantes y estos, en todo caso, podremos situarlos como dispositivos indisociables de la democracia.

Ahora bien, pasemos de lo macro de una sociedad a una situación particular pero indispensable en la vida democrática; la condición de ciudadano³⁹. Pues ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes. No obstante, las que interesan a estas líneas son las que pueden tener lugar en la democracia. Es decir, "aquellas

³⁹ La condición de miembro de una sociedad se conoce como ciudadanía y conlleva deberes y obligaciones. El término tiene su origen en la palabra *ciudad*, ya que ésta era la unidad política más importante, con el tiempo la unidad política paso a ser el Estado y hoy nos referimos a ciudadanos y ciudadanas respecto a un Estado. Rousseau en su momento describió la diferencia entre ciudadano y hombre según lo que cada uno perseguía, para él el hombre perseguía la felicidad y el ciudadano la justicia. Ciudadanía es un concepto que se vale de dos raíces, la política y el derecho. Y si vamos mas allá podremos combinar con la ciudadanía la *participación* sobre todo cuando este concepto se ancla a los constructos políticos, más allá de los sujetos de derecho.

actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos".

El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. Una fuerza social es un grupo étnico, religioso, territorial, económico o de status. La modernización implica la multiplicación de las fuerzas sociales de tal forma que los agrupamientos de parentesco y religiosos se complementen por los que se forman en torno a ciertas especializaciones; el nivel de desarrollo político de una sociedad depende del grado en que los activistas pertenezcan a instituciones políticas y se identifiquen con ellas.

En una sociedad en la que todos pertenecen a la misma fuerza social, los conflictos son limitados y se resuelven por medio de la estructura de aquella. No hacen falta instituciones políticas claramente diferenciadas. En una sociedad en la que solo conviven unas pocas fuerzas sociales, un grupo puede dominar a los otros e inducirlos eficazmente a aceptar su autoridad.⁴⁰ Sin embargo; Huntington sostiene que las instituciones políticas surgen de la interacción y el desacuerdo entre las fuerzas sociales y del gradual desarrollo de los procedimientos y dispositivos de organización para resolver esos desacuerdos. La disolución de una pequeña clase dominante homogénea, la diversificación de las fuerzas sociales y la creciente interacción entre ellas, son condiciones previas para la aparición de organizaciones y procedimientos políticos y para la eventual creación de instituciones políticas.

3.2. Ciudadanía, concepto coyuntural de los derechos individuales vinculantes a la existencia democrática.

⁴⁰ Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1972. p. 20.

Por otra parte, uno de los principales retos de la actual teoría de las libertades consiste en precisar el significado y alcance de la noción de ciudadanía para que, una vez clarificado este término, pueda acometerse la tarea de hacer efectivas las garantías jurídicas y políticas que de ese concepto se desprenden. La noción de ciudadanía, uno de los ejes en torno al cual se gestó la concepción moderna de las libertades en el siglo XVIII, constituya hoy, cuando se inicia el siglo XXI, una de las categorías más asidua y ubicuamente invocadas en la esfera de los derechos fundamentales. En determinadas ocasiones el término ciudadanía se utiliza en sentido descriptivo y ese es su significado más frecuente en la teoría jurídica iuspublicista. Para los estudiosos del derecho y del derecho administrativo, la ciudadanía se traduce en un conjunto de formas que regulan el estatuto jurídico-político de los ciudadanos. Se trata de una categoría o institución que dimana del derecho positivo estatal y cuya definición se elabora a partir del análisis empírico.⁴¹

Como bien lo afirma Giovanni Sartori en su obra *Homo videns*, es indispensable saber o mejor dicho “ponernos de acuerdo” sobre la noción de ciudadano. En el sentido literal del término, ciudadano (civis) es quien vive en la ciudad (civitas). En este caso ciudadano es lo contrario de campesino, de quien vive en el campo, fuera de la ciudad.⁴² Pero no es esto lo que realmente nos interesa, pues debemos ir más allá, debemos buscar la noción política de ciudadano; como el mismo Sartori lo define, la contraposición entre ciudadano y súbdito. Este último es un dominado, quien se encuentra supeditado en sus acciones a un poder, ni siquiera goza de algún poder, prácticamente no cuenta más que en una estadística cuantitativa poblacional. En cambio, el

⁴¹ Pérez Luño, Antonio Enrique, *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*, España, Gedisa, 2004, p.p. 17 y 18.

⁴² Sartori, Giovanni, *Homo videns, La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 2005, p. 163.

ciudadano es titular de derechos en una ciudad libre que le permite ejercerlos, y contrario al súbdito si “cuenta” pues goza de voz, participación y tiene el derecho del ejercicio del voto.

Si nos ubicamos en el campo en el cual diversos actores sociales están comprometidos en la búsqueda de transformaciones de las relaciones sociales dominantes, sería fácil constatar que durante casi un siglo fue la categoría *clase social* la que ocupó la centralidad en los desarrollos teóricos asociados a esta perspectiva; ante el derrumbe de las formas de actuación política vinculadas a la sociodemocracia, particularmente la europea (organizaciones corporativas y partidos políticos de masas, principalmente) la categoría de Nuevos Movimientos Sociales emergió como una posibilidad de expresar aquellas relaciones y reivindicaciones que habían quedado fuera de las hasta entonces grandes organizaciones de masas, tales como el medio ambiente, las relaciones de género, las diferencias religiosas, entre otras.⁴³

La preeminencia de los derechos civiles y políticos se explica por la prioridad que en América Latina tuvo la defensa de la vida, la libertad y la integridad física; sin embargo, la redefinición de ciudadanía incorporó también a los derechos económicos y sociales, asumiéndose la doctrina de las Naciones Unidas en cuanto a la integralidad e interdependencia de diversos derechos, lo que condujo tanto a la reivindicación de los derechos como de las condiciones mismas que hacen posible su ejercicio.

No podemos alejarnos del hecho presumible sobre que la democracia es considerada como la mejor forma de gobierno y organización de la vida social y pública; políticamente, parece ser aceptada como el mejor de los gobiernos posibles, aunque, en opinión de Fernando Bárcena, su vitalidad dependa no tanto de la existencia de un sustrato técnico o económico, como de una permanente infraestructura moral que se traduce en la necesidad de construir lo que desde la tradición política liberal se denomina ética ciudadana. Esto es,

⁴³ Canto Chac, Manuel, *Las Organizaciones Civiles, identidad y estrategia*, op. cit., p. 41.

la sociedad democrática moderna es heredera de la cultura liberal y, en mayor o menor medida, están comprometidas con sus valores fundamentales. Como corriente filosófica y sistema de pensamiento, el liberalismo es una fórmula que compone una tradición que da cobertura a una amplia gama de variantes, las cuales se concretan, a su vez, de distinta manera según los contextos geográficos y culturales.⁴⁴

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía y de representación política ocupan un lugar central en la agenda política y académica internacional. A nivel de teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. La ciudadanía se asocia a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. En un sentido amplio, la política determina quién obtiene qué tipo de cosas. La ciudadanía sugiere una tensión permanente entre los diferentes componentes que articulan la identidad política y colectiva de los miembros de una sociedad democrática.⁴⁵

Pérez Luño agrega que el uso teórico de la noción de ciudadanía se concreta en diversas aportaciones multidisciplinarias: filosóficas, jurídicas, sociológicos, políticas, etc. En teorías contemporáneas de orientación comunistas, prevalece una acepción natural de ciudadanía; se le concibe como un factor innato y necesario que determina la inserción del individuo en el grupo étnico y/o cultural al que pertenece. En cambio desde premisas liberales, se concibe la ciudadanía como un concepto estrictamente político, es decir, como un

⁴⁴ Bárcena, Fernando, *El oficio de la ciudadanía, Introducción a la educación política*, España, Paidós, 1997, p. 54.

⁴⁵ Caetano, Gerardo, *Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina Contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 178.

vínculo que surge de la relación contractual o pacto social y la adscripción libre de las personas con la sociedad.

Para Bárcena, el concepto de *ciudadanía* se trata de un concepto dinámico, socio-históricamente contextualizado y múltiple. La ciudadanía se nos aparece como un concepto de larga tradición e historia, en donde no basta con que el hombre lleve una vida y reciba una inteligencia, sino que necesita que se den a su intelección formas de vida en la realidad; tales como formas de pensamiento, creencias, sentimientos, valoraciones, tradiciones de investigación y de prácticas que se transmitan de generación en generación. En su opinión, llegar a ser ciudadano es *cumplir con los deberes propios de la ciudadanía, la cual es una actividad o práctica y no meramente un estatus*. La actual preocupación por el desarrollo de la civilidad y de las disposiciones cívicas está inspirada, dentro del marco de algunas corrientes de pensamiento, en el deseo de implantar una nueva cultura política arraigada en una reflexión profunda sobre la vida pública. La esfera pública se presenta como un espacio de aparición en el que el individuo tiene la oportunidad de mostrar a la luz su identidad cívica. La esfera pública nos proporciona la oportunidad de expresarnos como agentes cívicos y de ejecutar acciones colectivas a través del diálogo y la conversación.⁴⁶ Este autor sostiene que la ciudadanía no es meramente un estatus y tampoco una práctica natural, es decir, algo que nos venga dado por naturaleza. Para llegar a ser un ciudadano activo en la comunidad debemos estar motivados, formados y gozar de oportunidades para ello. Es importante subrayar la importancia del ejercicio de la virtud cívica, de la participación en la construcción del interés común y el cumplimiento de los deberes cívicos desde un ideal moral de servicio a la comunidad. Para Bárcena, solamente así se accede a la condición de plena ciudadanía, ya que ésta es una actividad intrínsecamente deseable que entraña un compromiso moral. La ciudadanía es la adquisición de un estatus y alude, básicamente, a las relaciones formales entre el individuo y el Estado,

⁴⁶ Bárcena, Fernando. *El oficio de la ciudadanía*, op. cit., p. 82.

relación de acuerdo con la cual se asignan al ciudadano una serie de derechos cívico-políticos vinculados a la Constitución. Concebida en estos términos, la ciudadanía es una cuestión legal y formal, básicamente. No parece tener un contenido sustantivo ni ser fuente de inspiración de normas éticas. Por eso se la ha calificado de ciudadanía débil: porque los derechos legales del ciudadano sólo son un prerequisite o condición posibilitante del ejercicio de prácticas más tangibles. Los derechos cívicos son importantes, pero sólo como medio para poder prestar atención a valores más fundamentales y a principios que proporcionen un contenido más esencial a la ciudadanía.⁴⁷

En el mundo contemporáneo existen múltiples espacios y múltiples legalidades que hacen de la ciudadanía algo más complejo que la simple nacionalidad, desde esta perspectiva la ciudadanía no otorga ningún tipo de *status ontológico*. No se es ciudadano, se tiene o no se tiene la ciudadanía. Por ello no es posible entender la ciudadanía como un mero status. Es un medio, un instrumento que usado correctamente puede permitirnos la búsqueda y la consecución de otros instrumentos o medios que nos acerquen al objetivo / proyecto del autogobierno.⁴⁸

Debemos considerar que la ciudadanía significa el vínculo jurídico de pertenencia al Estado de derecho y hace alusión al conjunto de derechos políticos que definen la participación inmediata de sus titulares en la vida estatal. En mi opinión, la ciudadanía se integra por dos elementos: la titularidad y el contenido. Es decir; el tránsito de un estado liberal a un estado social de derecho amplía el contenido de la ciudadanía para integrar en el seno de la ciudadanía social una serie de derechos de índole económica, social y cultural que rebasan la idea de la ciudadanía. Por otra parte las

⁴⁷ Bárcena, Fernando. *El oficio de la ciudadanía*, op. cit., p. 115 y 116.

⁴⁸ Rodríguez, Rafael, *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*, España, Almuzara, 2005, p. 175.

teorías que apelan a la fragmentación de la ciudadanía representan intentos por redefinir la titularidad de la misma.

Por su parte, la ciudadanía social debe entenderse como una nueva modalidad de ejercicio de los derechos políticos en el seno de un nuevo modelo de estado de derecho, pero no como una ampliación de su objeto. Debemos considerar fenómenos actuales como el multiculturalismo, flujos migratorios, la globalización o el impacto de las nuevas tecnologías que inciden directamente en las formas de ser ciudadano en las sociedades democráticas actuales.

La ciudadanía es el concepto jurídico que vincula, de forma estrecha e inmediata, al individuo con la comunidad política. Constituye el nexo básico de pertenencia y participación en una comunidad política.

Para Rafael Rodríguez, la ciudadanía se construye en el ejercicio de la democracia; dejando muy claro que no se trata de un título de pertenencia; sino del medio, de la técnica, del instrumento que nos ayuda a construir los ámbitos de pertenencia y de acción. Para éste autor; decir que no se es ciudadano, sino que *se tiene* ciudadanía, supone una concepción dinámica de la misma, es decir, que se cuenta con un instrumento para hacer algo y no sólo para verse reflejado en él. Un rasgo distintivo, es que tiene un carácter *ofensivo / creativo*: tendremos la ciudadanía para crear relaciones que nos conduzcan al autogobierno o para luchar contra los obstáculos opuestos a este objetivo.

La ciudadanía debe definirse como un instrumento de ejercicio de la democracia; y la democracia hay que considerarla como la construcción de medios adecuados para conseguir el autogobierno ciudadano. La ciudadanía, pues, se da en determinados contextos espaciales y, a su vez, viene determinada por los ritmos, cauces y procedimientos que le imponen las diferentes legalidades que se dan en los contextos. Para una reflexión teórica rigurosa hay que concebir la ciudadanía del siglo XXI no como un mero status ontológico o como el receptáculo de una serie de derechos otorgados en el

marco de un Estado nación, más bien la ciudadanía ha de ser concebida desde un horizonte complejo que la redimensiona como un conjunto de procesos políticos, económicos y simbólicos que construyen lo real.⁴⁹

Ikram Antaki, en su obra *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, escribe que una virtud particular del ciudadano es la civilidad; y lo sustenta en el hecho de que el civismo es una virtud privada de utilidad pública. Afirma que el civismo es, a menudo, objeto de discursos de dramatización y de confusión. Para algunos se trata de estigmatizar la desaparición del discurso moral, el olvido de la cortesía, la importancia del Estado, la exasperación del individualismo; para otros, se trata de denunciar la mundialización de la economía y de las redes de información. El hecho es que estamos produciendo una ciudadanía sin civismo⁵⁰. Es una virtud que da nacimiento a todas las demás virtudes particulares y manifiesta una preferencia continua por el interés público. A pesar de ser una invocación de los derechos y de los deberes, a menudo el civismo se ve reducido a un discurso de las obligaciones, olvidándose su fondo de solidaridad colectiva.⁵¹ En su opinión, hemos llegado a utilizar como sinónimos los conceptos de civilidad, urbanidad, ciudadanía; toda vez que se trata de comportamientos cotidianos de negociación con uno mismo y el civismo involucra tanto al no-ciudadano como al ciudadano; involucra acciones de la administración pública, de las elecciones, de los comportamientos sociales.

⁴⁹ Rodríguez, Rafael, *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*, op. cit., p. 181.

⁵⁰ El civismo se refiere a las pautas mínimas de comportamiento social que nos permiten convivir en colectividad. Se basa en el respeto hacia el prójimo, el entorno natural y los objetos públicos (buena educación, urbanidad, cortesía, etc). Se puede entender como la capacidad de saber vivir en sociedad respetando y teniendo consideración al resto de individuos que componen la sociedad siguiendo unas normas conductuales y de educación que varían según la cultura del colectivo específico.

⁵¹ Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, México, Planeta Mexicana, 2004, p. 109.

Debemos tener presente que para garantizar la existencia de una nación ciudadana es necesario, y en este sentido somos coincidentes con la autora en cita, respetar dos exigencias básicas: (1) que los individuos admitan la existencia de un campo público unificado, independiente de las relaciones y de las solidaridades religiosas, familiares y deben respetar las reglas de su organización y funcionamiento; (2) que la dignidad de la igualdad de cada persona se funda en la lógica de la nación democrática. Desde esta perspectiva, tenemos que el civismo se funda en un compromiso con lo colectivo; en el ejercicio de derechos y deberes. A su vez, el comportamiento cívico describe una actitud en relación con la regla colectiva, que trasciende el razonamiento binario: se trata de respetar la regla más allá de la presión que esta regla impone. El deber confiere derechos, el derecho impone deberes y supone un compromiso positivo. El civismo es una actitud de adhesión que valora los aspectos del interés general, moviliza la capacidad de participación, de contribución, de reciprocidad de las personas.⁵² El civismo se sustenta en un espacio social que se divide en dos esferas distintas: la esfera privada o sociedad civil, que se representa por la suma de individuos que defienden sus intereses particulares; y por otro lado, la esfera pública o sociedad política, representada por la figura simbólica de un Estado garante del interés general, bajo las formas de un desarrollo económico, una justicia social y una integración nacional.

Resultaba atinado dedicar las líneas anteriores al concepto cívico; toda vez que el ejercicio de la ciudadanía depende de tres condiciones: la existencia de procedimientos que organicen una negociación; la civilidad que permita manejar la tensión entre las diferencias sociales; y, las fuerzas de coherencia y de pertenencia.

Para la ciudadanía existente, la ciudad de los hombres debe distinguirse de la ciudad de Dios, y lo privado de lo público; debe propagarse la creencia en la

⁵² Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, op. cit. p. 111.

razón y en la inteligibilidad del mundo, e instaurarse la ley. La construcción histórica de la ciudadanía y el largo proceso de secularización de la moral, llevan a la laicidad; son fenómenos complejos que pasan por la palabra, los ritos, los símbolos, las constituciones y las situaciones económicas y sociales.⁵³

En suma, tenemos que el civismo como virtud particular del ciudadano encauza la relación del individuo a la cosa pública, pero también postula el ejercicio de las virtudes en la esfera privada.

Cuando dedicamos algunas líneas para tratar sobre el tema de la civilidad ya decíamos que uno de los elementos en los que se sustenta es la sociedad civil; es importante reconocer en este punto específico que la democracia confiere muchas ventajas a sus ciudadanos. Los ciudadanos están fuertemente protegidos frente a gobernantes despóticos, poseen derechos fundamentales, además disfrutan también de una esfera más amplia de libertad; en tanto que ciudadanos, adquieren medios para proteger y avanzar en sus intereses personales más importantes y gozan de la capacidad de participar en las decisiones sobre las leyes bajo las cuales han de vivir y poseen diversas oportunidades para lograr el desarrollo personal.

Retomando a Fernando Bárcena, ser ciudadano exige, fundamentalmente, una actuación, una actividad y práctica o no simplemente el reconocimiento de determinados derechos. Impone una práctica consecuente con una definición no instrumental de las relaciones del individuo con el Estado y la sociedad. Esta práctica está informada por el cultivo del carácter (una educación moral basada en el ejercicio de las virtudes cívicas), la primacía del interés común sobre los intereses privados (que se articula en torno a una ética del servicio a la comunidad) y la práctica de la deliberación y el juicio.⁵⁴ Desde este punto de vista, ser un ciudadano no es contradictorio con el hecho de llegar a ser *buena*

⁵³ Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, op. cit., p. 112.

⁵⁴ Bárcena, Fernando, *El oficio de la ciudadanía*, op. cit., p. 149.

persona. La identidad que confiere la ciudadanía es una identidad de tipo social.

Ahora bien; desde una perspectiva genérica, la ciudadanía es un estado civil en el que se implican elementos jurídicos, políticos y morales. Resulta útil para identificar a aquellos miembros de una comunidad política que deberán estar protegidos por las instituciones y al mismo tiempo estar dispuestos a participar.

No podemos obviar el concepto jurídico de *ciudadanía* que se utiliza para denotar un título que sirve para reconocer la pertenencia de una persona a un estado y a su capacidad individual para participar o no en determinados actos regulados por una norma y con impacto para la vida pública. La ciudadanía equivale al reconocimiento de una serie de derechos y obligaciones relacionados con la participación en la esfera pública; en este caso, la ciudadanía es la que nos confiere una identidad como seres políticos, lo que nos da una realidad y apariencia ante los demás, lo que nos brinda el respaldo para ser visto y oído, poder mostrar quien es uno ante los demás.

El carácter de ciudadanía es fundamental, pues no sé es ciudadano por el simple hecho de pertenecer al mundo de los vivos, sino a la esfera política de los libres e iguales. Por lo tanto, la ciudadanía implica una dignidad que hace que perder el título de ciudadano importe un castigo y una humillación. Razón por la que adicionalmente implica una virtud, además de la cualidad moral; pues no se puede ser ciudadano y no aspirar a una buena ciudadanía.

Si concluimos que la democracia proporciona estas ventajas sobre los sistemas de gobierno no democráticos, en opinión de Robert A. Dahl, se suscitan algunas cuestiones fundamentales: ¿Por qué deben restringirse las ventajas de la democracia a unas personas y no a otras?, ¿Por qué no deberían estar a la disposición de todos los adultos?. Si un gobierno debe otorgar igual consideración al bien de cada persona, ¿no deberían todos los adultos tener el derecho de participar en la decisión sobre que leyes y políticas permitirían alcanzar mejor los fines que buscan, tanto si sus fines se

restringen estrechamente a su propio bien como si incluyen el bienestar de todos?. Lo anterior, sostiene, se resuelve de la siguiente manera: *excepto bajo una convincente demostración en contrario, en circunstancias singulares, todo adulto, protegido por el derecho, que esté sometido a las leyes del Estado, debe ser considerado lo suficientemente bien cualificado como para participar en el proceso democrático de gobierno del Estado.*⁵⁵

Retomando a Fernando Bárcena, tenemos que la ciudadanía no es una práctica natural, sino que implica cierta educación y motivación. La ciudadanía supone varias condiciones básicas: a. primero, los sujetos necesitan ser fortalecidos, en términos de conocimientos, habilidades, información y bienestar; b. en segundo término, necesitan gozar de determinadas oportunidades, en los términos de una mayor descentralización del poder político y económico; y, necesitan estar suficientemente motivados para implicarse en la práctica de la ciudadanía seriamente.⁵⁶

Para lograr lo anterior es recomendable que los ciudadanos practiquen sus actividades cívicas con un compromiso inspirado en un ideal de servicio al bien común⁵⁷ a través de la disposición para la defensa de la comunidad de cualquier fuerza extraña y control de gobierno para evitar que caiga en manos de individuos ambiciosos.

El ciudadano no sólo debe ser íntegro, sino con capacidad para discernir el bien del mal, lo justo de lo injusto, lo mejor de lo peor. Adicionalmente y de manera prioritaria debe estar informado, para conformarse su propio juicio político.

⁵⁵Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2006, p. 89.

⁵⁶ Bárcena, Fernando, *El oficio de la ciudadanía*, op. cit., p. 144.

⁵⁷ Siguiendo el concepto clásico de bien común, es oportuno mencionar a Jack Martine; quien agrega que el *bien común no es solamente un conjunto de ventajas y utilidades, sino rectitud de vida, fin bueno en sí*. Martine, Jack. *La persona y el bien común*. Traducc. Leandro de Sesma. Ediciones Desso, Buenos Aires, 1946

3.3. Sociedad civil como elemento básico de la democracia participativa.

Hacia fines del siglo XVIII, los filósofos liberales empezaron a ver la sociedad civil como un medio de defensa contra el abuso de los líderes políticos, así en la búsqueda de la igualdad, los ciudadanos otorgaron al Estado la facultad de proveer bienes públicos, pero al hacerlo, cedieron cierta libertad. Mientras el Estado se expandía la vida civil era cada vez más fuertemente controlada e infiltrada – a lo que Alexis de Tocqueville se refería sosteniendo que el Estado *debía ser fuertemente vigilado por el ojo de la sociedad civil* – por una pluralidad de individuos que interactuaban. Así, en la búsqueda de la igualdad, los ciudadanos otorgaron al Estado la facultad de proveer bienes públicos, pero al hacerlo, cedieron cierta libertad. Mientras el Estado se expandía, la vida civil era cada vez fuertemente controlada e infiltrada. Tocqueville pensaba que el Estado debía ser vigilado por el “ojo independiente de la sociedad civil”, compuesto por una pluralidad de individuos que interactuaban y un grupo de asociaciones civiles atenta y auto organizadas, cuyas funciones consistían en educar e inculcar en los ciudadanos atributos tales como la tolerancia, la moderación y el deseo de compromiso.⁵⁸

Para Fernanda Somuano es importante tomar en cuenta que la sociedad civil no es un actor colectivo homogéneo, es necesariamente plural y diverso, va más allá que hablar de organizaciones y no esté en su naturaleza propia el llevar a cabo o ser eje impulsor de proyectos de transformación de la sociedad; tampoco es un ente residual de todo aquello que el Estado no es. La sociedad civil se relaciona con el Estado pero no pretende ni ocupar los

⁵⁸ Somuano, Ma. Fernanda, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México, 2011. p. 20.

espacios en los que éste tiene obligación de desplegarse ni sus integrantes formar parte de la estructura formal del Estado.

En el lenguaje político actual la expresión “sociedad civil”⁵⁹ es conocida generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil – Estado; lo que quiere decir que no se puede determinar su significado y delimitar su extensión más que refiriendo y delimitando al mismo tiempo el término “Estado”. Negativamente, se entiende por “sociedad civil” la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. Se remonta a August Ludwig Schlozer y es continuamente retomada en la literatura alemana sobre el argumento, la distinción entre *societas civiles sine imperio* (sociedad civil sin poder central) y *societas civiles cum imperio* (sociedad civil con poder central), donde la segunda expresión indica lo que en la gran dicotomía se designa con el término “Estado”, en un contexto en el que todavía no nacía la contraposición entre la sociedad y el Estado, y bastaba un solo término para designar uno y otro, aunque con una distinción interna de especie.⁶⁰

Haciendo un poco de remembranza el término *sociedad civil* encuentra su origen en las llamadas *organizaciones no gubernamentales*; término que apareció por primera vez en el debate político a partir de la formación de la Organización de las Naciones Unidas cuando asociaciones ciudadanas, principalmente de Estados Unidos, expresaron su apoyo a la creación de la nueva organización y su interés en colaborar con sus actividades. El término

⁵⁹ Entendido, para efectos del estudio que nos ocupa, como un concepto de ciencia política que designa a la diversidad de personas que actúan generalmente de manera colectiva para tomar decisiones en el ámbito público que conciernen a todo ciudadano fuera de las estructuras gubernamentales.

⁶⁰ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 39.

se utilizó básicamente para distinguir a estos grupos organizados de los gobiernos y sus agencias, que eran los actores principales en ese momento. Hacia mediados de la década de 1980, agencias internacionales tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, agencias bilaterales de asistencia a países extranjeros, fundaciones internacionales privadas comenzaron a utilizar el término – ong - de manera abreviada. Dentro de las características que se le señalan a éstas organizaciones no gubernamentales, encontramos las siguientes:

- Que tengan una existencia jurídica distinta al Estado.
- Que estén constituidas formalmente.
- Que no sean lucrativas.
- Que tengan autonomía en sus decisiones.

Existen también otras organizaciones sociales cuya trascendencia e influencia en la vida del ciudadano es innegable; entre éstas podemos identificar a:

- Asociaciones económicas. Sindicatos, grupos empresariales, asociaciones profesionales y de productores.
- Asociaciones deportivas y de recreación.
- Asociaciones religiosas.
- Organizaciones comunitarias.
- Organizaciones de protección al medio ambiente.
- Organizaciones para el desarrollo de grupos específicos (mujeres, niños, niñas, indígenas, varones, etc.)
- Asociaciones de tipo educativo, cultural y de investigación.
- Asociaciones de tipo gremial.

Ahora bien; hablar de *sociedad civil*, implica hablar de sus protagonistas, sus rubros de actividad social y maneras de intervenir. Parte de su sello está vinculado a una lucha social por el reconocimiento de sus demandas, implícitas en la defensa por los derechos humanos, pero también a su rol como agentes emergentes en los procesos políticos de democratización. La sociedad civil es el espacio de la polis, de la sociedad activa, donde toda clase de grupos individuos y movimientos han podido organizarse por sí mismo y en forma relativamente autónoma del gobierno, para articular valores, crear sociedades y asociaciones solidarias para avanzar en sus intereses.⁶¹ La clave de la sociedad civil reside en que tanto los grupos organizados como los ciudadanos que sin ser parte de una organización tienen la posibilidad de existir, desarrollarse y manifestarse.

En este punto es conveniente aclarar antes de seguir que la mera existencia de grupos organizados no constituye una sociedad civil, ésta se consolida cuando los individuos deciden apoyar sus causas, salir a las calles a protestar, escribir cartas a los periódicos y por supuesto expresar sus puntos de vista y sus posturas respecto a decisiones concretas que retan las decisiones autoritarias de un gobierno. Sin embargo; lo importante no es el hecho de que la sociedad civil se oponga por el simple hecho de hacerlo a las decisiones gubernamentales, pues esto solamente originaría posturas reaccionarias nada constructivas y fácilmente debatibles y de escarnio público, lo importante es que la ciudadanía tenga capacidad de organización autónoma y que los integrantes no enfrenten coerción gubernamental para actuar de manera determinada.

Societas civiles traduce la *xoivwvía nokitixn* de Aristóteles, una expresión que designaba la ciudad como forma de comunidad diferente de la familia y superior a ella, como la organización de una convivencia que efectivamente tenía las características de la autosuficiencia y de la independencia que luego

⁶¹ Rubio, Luis, *La democracia verdadera*, México, Coedición CIDAC y Cal y Arena, 1998, p. 45.

serán las características del Estado en todas sus formas históricas, pero que no se distinguía y jamás había sido conscientemente distinguida de la sociedad económica subyacente, siendo la actividad económica un atributo de la familia.

Para que la sociedad civil represente el papel de *primum mobile* en los procesos de democratización a largo plazo, debe haber más que un cúmulo de organizaciones no gubernamentales. La sociedad civil es una colección de asociaciones cuyos miembros están en libertad de entrar o salir, de participar o de permanecer pasivos, como ellos decidan. Una sociedad civil fuerte sería aquella en la que las fronteras son muy amplias, y quienes se benefician de la libertad de asociación se muestran activos en la promoción y defensa de su esfera de acción autónoma. Cuando se establece una sociedad fuerte así definida, la democratización debería ser más fácil y durable; si está ausente o es débil, la democratización sería precaria.⁶²

Que el Estado fuese definido como una forma de sociedad todavía puede considerarse correcto durante los siglos de la controversia entre el Estado y la Iglesia para la delimitación de las respectivas fronteras, controversia que estuvo representada por una parte y por la otra como un conflicto entre dos sociedades, la *societas civium* y la *societas fidelum*. La contraposición entre la sociedad y el Estado que se abre paso con el nacimiento de la sociedad burguesa, es la consecuencia natural de una diferenciación que se presenta en las cosas y al mismo tiempo de una consciente división de funciones, cada vez más necesaria, entre quien se ocupa de la “riqueza de las naciones” y quien se ocupa de las instituciones políticas entre la economía política en un primer momento y la sociología en un segundo momento, de una parte y la ciencia del Estado con todas las líneas de disciplinas afines.⁶³

⁶² Whitehead, Laurence, *Democratización, teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p.p. 100 y 101.

⁶³ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p. 64 y 65.

Bobbio sostiene que cuando se habla de sociedad civil, se habla de que antes del Estado hay diversas formas de asociación que los individuos forman entre sí para satisfacer sus intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continúa; de tal suerte que la sociedad civil se convierte en una subestructura⁶⁴ y el Estado se transforma en una superestructura⁶⁵.

Dentro de las “estructuras” que Bobbio identifica como subestructuras vinculadas con la sociedad civil se encuentran las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo son fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etc. Por cuanto se refiere a los partidos políticos, éste afirma que se encuentran en punto muy particular, ya que “tienen un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones”; para Bobbio una de las maneras más frecuentes de definir los partidos políticos es la de mostrar que ellos cumplen la función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se transforman en decisiones políticas. Los partidos en una democracia moderna, son organizaciones de profesionales de la política. Poseen sus propias reglas internas, sus procedimientos de selección y formación de cuadros, sus jerarquías y clientelas propias, sus métodos de financiamiento.⁶⁶ Según J. LaPalombara y J. Anderson, un partido es cualquier grupo político en posesión de una etiqueta oficial y de una organización formal que vincule el centro con las localidades, que se presente en elecciones y que sea capaz de presentar en las elecciones (libres o no libres) a candidatos para puestos

⁶⁴ Entendida como sinónimo de fundamento, bases.

⁶⁵ Entendida como la estructura social, ideológica y cultural fundamentada en la sociedad civil.

⁶⁶ Villoro, Luis, *El poder y el valor, Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 341.

públicos⁶⁷. Una de las ventajas de esta definición es que permite analizar los partidos políticos en diferentes regímenes, autoritarios o democráticos e incluso en regímenes en transición. Dos elementos claves que identificamos por lo pronto son el carácter del partido político como un nexo entre el ciudadano y el gobierno, así como la importancia del vínculo mencionado.

En concreto, por “sociedad civil” podemos entender el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado y en cierta forma agota la comprensión de la esfera paraestatal diferente y separada de la del Estado.⁶⁸

La sociedad civil comprende el conjunto de asociaciones, comunidades y grupos de todo tipo, que se organizan y ejercen sus funciones con independencia del Estado. Se trata de un espacio público no mediatizado por las estructuras de control del Estado, incluso por los partidos políticos. Está formado por un conjunto de redes sociales de todo tipo cuyos intereses son diversos. Esas redes no tienen en realidad más coincidencia que su interés en conservar un espacio de libertad frente al Estado y de convivencia, sin violencia entre ellas. La sociedad civil subsiste en la medida en que existan múltiples lugares en la red social en que las personas puedan actuar con autonomía sin estar sujetas al poder central.

La inclusión del gobernado en los asuntos políticos o en las políticas públicas obedece al hecho de que aquellos a los que se les niegue, siempre y cuando gocen de las cualidades suficientes para participar, la oportunidad de participar en el gobierno no estará adecuadamente protegida y promovida por aquellos que gobiernan.

⁶⁷ LaPalombara, Joseph y Anderson, Jeffrey, *Political Parties*, Nueva York, Encyclopedia of Government and Politics, p. 394.

⁶⁸ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p. 46

Las asociaciones constituyen la expresión pública de las opciones políticas o económicas, o de los modos de vida; toman a cargo directamente los objetivos de interés general, llaman a la generosidad de los individuos y “reclaman” el dinero público. En este punto ya no se trata tanto de la libertad de asociación, sino de relaciones cálidas entre asociados.

La sociedad civil se puede constituir como la sede en donde se legitimen los poderes que buscan legitimar su posición particularmente en momentos de crisis social; consecuentemente, la importancia de la sociedad estriba en que es uno de los eslabones de legitimación, deslegitimación y de relegitimación de los poderes. De lo anterior, que Bobbio afirme que la solución de una crisis grave que represente una amenaza a la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimización y por lo tanto nuevos espacios de consenso.

La existencia de un orden legítimo fundamenta la posibilidad de sancionar a quienes se desvíen de ese orden, constituyéndose en el presupuesto del derecho y de la convención. Max Weber afirma que la acción social y especialmente las relaciones sociales, pueden caracterizarse por el hecho de que las personas participantes en una relación social orienten su comportamiento por la idea de que existe un orden legítimo. El que los participantes en una acción social actúen pensando en que existe un orden social legítimo, es decir, en que existen unas normas obligatorias para el comportamiento, aumenta la probabilidad de que la acción vaya a ser repetida, incrementándose por consiguiente la estabilidad o regularidad de la pauta de comportamiento. Un orden legítimo representa de esta manera una forma estructurada de regularidad social, porque ésta no descansa solamente en la costumbre o en el interés, sino que la regularidad o estabilidad social queda sancionada además desde fuera: desde el derecho o desde la convención.⁶⁹

⁶⁹ Weber, Max, *Sociología del poder, los tipos de dominación*, España, Alianza Editorial, p. 13.

Virtud cívica y bien pública son nociones claves en torno a las cuales giran los ideales democráticos defendidos por la Grecia clásica; tales presupuestos se pueden situar en dos grandes ideas. El primero constituido por ideas relacionadas con la consideración del ser humano como ser esencialmente social y político; bajo esta premisa, se considera que el hombre bueno es también un buen ciudadano. Por otra parte, se considera que un buen sistema político es una asociación constituida por buenos ciudadanos que poseen el atributo de la virtud cívica, que es la predisposición encaminada a procurar el bien de todos en los asuntos públicos.

El buen sistema político no sólo refleja la virtud de sus integrantes, sino que también la procura y la alienta. El segundo grupo de ideas está constituido por la convicción de que el sistema político óptimo es aquel en el que de un lado, todos los ciudadanos son considerados como iguales en diversos aspectos importantes y de otro, que promueve la participación del pueblo en su gobierno.

En México, podemos identificar dos momentos claves que dan vida a la sociedad civil organizada mexicana: el terremoto de 1985 en la Ciudad de México y la fractura del “partido de Estado,”⁷⁰ el Partido Revolucionario Institucional.⁷¹ El movimiento telúrico sirvió para evidenciar la ineficacia del gobierno para resolver una crisis social, económica y política que ya daba signos de agudización para esos años, con lo cual se puso en evidencia el

⁷⁰ Estamos frente a un “partido de Estado” o partidocracia cuando solo unos pocos partidos políticos mantienen secuestrada la libertad política de la sociedad civil. Se caracteriza por la ausencia de la división de poderes pues el poder es detentado por el dirigente del partido político que ostenta el gobierno en ese momento. Tampoco existen elementos que favorezcan la participación ciudadana.

⁷¹ El Partido Revolucionario Institucional, por sus siglas PRI, sigue siendo la principal fuerza política en México pues mantiene más del 60% de la representación en el País. Mantuvo un poder absoluto durante 1929 y 1989, cuando perdió la gubernatura de Baja California y luego la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 (ambos frente al Partido Acción Nacional – PAN -). Desde 1929 hasta el 2000 los Presidentes de México fueron de esa extracción partidista.

repliegue del Estado ante muchas de sus funciones importantes: la certidumbre material y simbólica.⁷²

El segundo momento viene con el desgaste y la fractura de los actores políticos tradicionales; con el acto de rebelión al interior del PRI que sirvió para la construcción política de otra plataforma, el Frente Democrático Nacional,⁷³ la presencia de un movimiento social de amplia envergadura que tuvo su primer desenlace en la jornada electoral de 1988.⁷⁴

Con lo anterior no podemos decir que no existieran antecedentes de participación activa de los ciudadanos en esferas, organizaciones o movimientos pacíficos e independientes de los órganos del Estado. A finales de los años cincuenta los sindicatos de maestros y de ferrocarrileros, entre otros gremios, escenificaron amplias movilizaciones callejeras; en 1968 estudiantes, trabajadores y ciudadanos en general se manifestaron en contra

⁷² Esto lo comenta Alejandro Roberto Alba Meraz, en su aportación titulada “Dinámica y complejidad en el Discurso de las OSC” publicado en el libro Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil publicado por la UNAM, compilado por Griselda Gutiérrez Castañeda. Agrega que distintos estudiosos coinciden en que los acontecimientos que catapultan la emergencia de la sociedad civil en México tienen que remitirse ineludiblemente a la reconstrucción civil posterior al temblor de 1985, pues aunque el término sociedad civil se conocía con anterioridad, no tenía una connotación concreta.

⁷³ El Frente Democrático Nacional es una coalición de fuerzas políticas creada en el año 1988 con el fin de disputar las elecciones presidenciales de ese año y es el antecedente inmediato del Partido de la Revolución Democrática; era el resultado de una aglutinación de pequeñas fuerzas políticas de centro – izquierda y de izquierda con una corriente disidente del Partido Revolucionario Institucional y su candidato fue Cuauhtémoc Cárdenas.

⁷⁴ En estas elecciones federales resultó electo presidente Carlos Salinas de Gortari, victoria ensombrecida por fuertes críticas de fraude electoral por parte de Cuauhtémoc Cárdenas.

del autoritarismo priista⁷⁵, la actitud represiva del entonces presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz y la reacción mostrada causó un derrumbe en los espacios ciudadanos ganados.⁷⁶

Retomando los momentos claves en México, encontramos que entre 1988 y 2000 nuestro país experimentó un proceso de democratización, por lo tanto, una transformación fundamental en la matriz sociopolítica vigente. Las elecciones de 1988 fueron un parteaguas en muchos sentidos para la historia posrevolucionaria de México. En primer lugar porque las elecciones trajeron consigo el despunte de la izquierda; en segundo, porque fueron de las elecciones más competidas en la historia reciente de México y generaron una crisis importante para el sistema político mexicano.⁷⁷ A su vez las elecciones del 2 de julio de 2000 significaron un cambio sustancial en el régimen político. Al debilitarse los lazos entre la presidencia y el partido en el poder, se privó al presidente de los instrumentos con los que tradicionalmente había gobernado, pues ya no había espacios para hacer uso de su *poderío* sobre la legislatura, la judicatura y la sociedad misma.

Vinculado a este proceso de cambio en el escenario político mexicano se suma una reestructuración en las relaciones de poder entre el centro y la

⁷⁵ El movimiento estudiantil de 1968 fue un movimiento social en donde se apreciaba participación de estudiantes de la UNAM y del IPN, además de algunos miembros del claustro académico, amas de casa, obreros y profesionistas; dispersado el 2 de octubre de 1968 por el gobierno mexicano en un hecho trágico cometido por el grupo paramilitar denominado *Batallón Olimpia* y el Ejército Mexicano en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, en el Distrito Federal. Dicho evento fue una respuesta armada a una manifestación convocada por el Consejo Nacional de Huelga, órgano directriz del movimiento del 68.

⁷⁶ A más detalle lo comenta Gerardo de la Fuente Lora, en su aportación titulada "La sociedad civil en el México de Hoy, fragmentación insalvable" publicado en el libro *Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil* publicado por la UNAM. Agrega que la actitud mostrada por Díaz Ordaz y las decisiones tomadas anunciaban el ocaso de décadas de priismo en México, especialmente el derrumbe de las instituciones y prácticas organizativas de la sociedad.

⁷⁷ Somuano, María Fernanda. *Sociedad civil organizada y democracia en México*, op. cit., p.37.

periferia del país. Pues a pesar de que constitucionalmente el federalismo en México existe en la realidad el poder se ejercía de manera centralista. Fue hasta 1989 cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde varias gubernaturas estatales con lo que surgen otros líderes políticos en México y se convierten en actores que dan réplica a los actos del gobierno federal.

En la década de 1990 se vio proliferar organizaciones sociales y civiles en muy diversas áreas de acción y ante el peligro de perder su eficacia si se mantenían atomizadas se formaban redes que aglutinaban a varias de ellas, así lo explica María Fernanda Somuano; al afirmar que un cambio significativa en esta década fue el hecho de que las organizaciones ya no trabajaban sólo con personas que compartían problemáticas similares o con grupos de discapacitados o gente de escasos recursos, ni tampoco pretendían ser solamente intermediarios frente al Estado, sino que ahora se proponían intentar trabajar con el gobierno en la congestión de proyectos sociales.

Todas estas reformas políticas estuvieron acompañadas de cambios importantes en la relación entre la sociedad civil y el Estado. Si bien las organizaciones de la sociedad civil ya existían con una participación pública en acciones asistencialistas y de desarrollo social desde principios del siglo XX, prácticamente habían sido ignoradas por el gobierno. La inexistencia de relaciones entre éste y aquélla se explica porque el modelo corporativista surgido de la Revolución decidió crear sus propios interlocutores sociales, implementar una política paternalista y un fuerte intervencionismo estatal en la vida pública, con lo cual dejaba pocos espacios para el desarrollo de una sociedad civil organizada y crítica.⁷⁸

Estos momentos marcan una pauta en el imaginario colectivo contemporáneo y definen el comienzo de los procesos de reorganización y reconstrucción en el país con la sociedad civil como uno de los protagonistas por encima de

⁷⁸ Somuano, María Fernanda. *Sociedad civil organizada y democracia en México*, op. cit., p. 41.

algunos órganos institucionales, partidos políticos e incluso sindicatos. Con el tiempo las organizaciones de la sociedad civil llegaron a crear una fórmula legal para legitimar su existencia y sus vínculos con el capital privado independiente de las formulas partidistas; estas son las Asociaciones de Asistencia Privada, figura a través de las cuales fue legal canalizar recursos a través de exenciones fiscales. Estas formas asociativas sirvieron para la legitimación de un cierto filantropismo.

Para Gerardo de la Fuente Lora, la conformación de los dos primeros grupos de Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral⁷⁹ fue emblemática tanto de la entronización de la sociedad civil en la esfera pública mexicana, como de la confluencia y consenso entre sus dos ramas históricas. El levantamiento zapatista de enero de 1994⁸⁰, ocasiono una movilización nacional, prácticamente unánime, en la que ciudadanos de todos los credos políticos y morales se unieron reclamando no sólo paz, sino el cese de hostilidades con justicia e igualdad. En ese momento se volvió imperativo realizar una reforma electoral y en ese marco el Instituto Federal Electoral abrió el espacio a través del cual los ciudadanos, así fuese simbólicamente, por medio de sus representantes, harían parte de la articulación del Estado y serían garantes del *fair play* en las relaciones entre los grupos y sectores políticos.

Una característica peculiar de las organizaciones de la sociedad civil es que pertenecen a una dimensión institucional, por significarla de algún modo, poco común “lo público no estatal”; es decir, estas organizaciones civiles actúan

⁷⁹ El Instituto Federal Electoral (IFE) es el responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales. Técnicamente es un órgano constitucionalmente autónomo y sustituyo a la Comisión Federal Electoral. Nace como resultado de los conflictos electorales de 1988, inicia sus actividades el 11 de octubre de 1990 y su primer presidente fue Fernando Gutiérrez Barrios.

⁸⁰ El *levantamiento zapatista* es el nombre con el que se conoce a una rebelión de 12 días encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 1 de enero de 1994 en Chiapas, y que alcanzo difusión internacional debido a sus demandas de justicia y reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas de México y de los pobres.

como sujetos en nombre del bien público en forma de ciudadanía activa. La innovación que más destacan es que introducen y dan forma política y organizativa a un cambio en las estrategias de la ciudadanía, redefiniendo a lo público y privado. Lo público para distinguirlo de lo estatal y lo corporativo, entendido como algo que es de todos y para todos oponiéndose en este sentido a lo privado, que está enfocado al lucro o al consumo. Las instituciones que componen este sector son las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones, organizaciones de base o de apoyo, de defensa de derechos, organizaciones ciudadanas, instituciones de asistencia, asociaciones de vecinos, fundaciones, organizaciones de tipo cultural, de matriz religiosa, deportivas y recreaciones, urbanas territoriales, de comunidades indígenas, de estudio y análisis político, entre otras.

Una segunda peculiaridad que distingue a la sociedad civil organizada con respecto a los sectores económico y estatal, consiste en que las organizaciones están enfocadas en servir a la comunidad enfocada en satisfacer necesidades vinculadas con bienes intangibles, es decir necesidades que el Estado no siempre es capaz de atender, o mejor dicho comprender por sus características nuevas.

Una tercera característica estriba en los recursos de los que disponen estas organizaciones de la sociedad civil, tanto financieras como humanos; ya que se componen de donaciones y de recursos humanos voluntarios, generalmente, que no encuentran un paralelismo en la estructura estatal o en la de mercado. Hemos observado últimamente la inclusión de algunos mecanismos recaudatorios como venta de productos, tiendas solidarias, etc. Sin dejar de lado el esquema de financiamiento del gobierno federal del que se hablara en líneas más adelante.

El espacio en donde se desenvuelven estas organizaciones de la sociedad civil es el espacio público, mismo que no es factible dada su complejidad determinar o limitar salvo al espacio privado, pues se trata de un espacio de acción del Estado. Este espacio de la sociedad civil es mucho más amplio que

el del Estado pues incluye la participación de la sociedad en la producción de lo público.

Por lo que hace a la incidencia de la sociedad civil organizada en las políticas públicas se pueden identificar dos niveles⁸¹: uno es cómo sus acciones tienen implicaciones para imponer la agenda y otro es, como a través de estas organizaciones se promueve la participación política de los ciudadanos. La participación ciudadana en asuntos públicos se ha incorporado rápida y crecientemente en la formulación, puesta en marcha y evaluación de políticas públicas en muchos lugares y latitudes. En este sentido la acción de las organizaciones de la sociedad civil se ha constituido en un recurso vital para generar cambios. Acciones tales como respaldar procesos de paz, presionar para avanzar en las transiciones hacia la democracia, abogar por el respeto de los derechos políticos, sociales y económicos, combatir la discriminación, así como apoyar las demandas de justicia ante las violaciones de los derechos humanos, son algunas de las causas, en pos del bien común, que guían las intervenciones de estas organizaciones.

Alejandro Roberto Alba Meraz sostiene que las organizaciones de la sociedad civil, tienen un rol político que contiene cierta paradoja: parecen renunciar a los modos tradicionales de hacer política, “usar el poder para que todo siga igual” propia de los gobernantes tradicionales; para dedicarse a otro tipo de política, uno orientado no a lograr el poder sino a lograr cierto ideal de virtud pública, la cual se lograría mediante la restauración de modos de vida y comunicaciones de ideales de lo público y el otro, ubicado en la lucha por hacer visible el poder, en donde el logro político es transparentar cómo se negocia y se establecen las reglas para el juego institucional.

⁸¹ Girardo, Cristina, *El bien común: un concepto estratégico para la acción política*, Varios, *Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las organizaciones de la sociedad civil*, UNAM, P. 88.

Las estrategias discursivas usadas por las organizaciones sociales en México, centradas en la lucha por reconstruir el tejido social, no pierden de vista que la sociedad requiere instituciones, por ello trazan su plan de acción en terrenos como el económico, el cultural o el político, brindando con ello plena diversidad a sus acciones. Otras agrupaciones apelan al activismo y a la movilización para lograr acciones eficaces a favor de víctimas concretas e incluso tienen presencia en áreas como la investigación, la denuncia y el cabildeo con los gobiernos. En concreto, es valioso para la vida democrática la preeminencia que han adquirido pues reivindican un derecho a limitar la intervención abusiva del Estado cooperando en fomentar un perfil de acción fundado en el deseo de pluralidad y aportan una justificación más al desensamble de las instituciones del viejo Estado de bienestar social.

Con lo anterior no es mi intención decir que la sociedad civil organizada muestra el fracaso de la política estatal sino el fracaso de una estructura política estatal que no está orientada a la flexibilidad y adaptabilidad, que esta colmada de un autoritarismo estatal. La importancia de las organizaciones civiles radica precisamente en su adaptabilidad y capacidad de actualizarse, lo que les permite acompañar al poder estatal.

Las organizaciones de la sociedad civil incluyen diversos tipos de agrupaciones derivadas del tejido social, desde asociaciones eclesióásticas, hasta fundaciones con otros objetivos sociales, entre éstas se tienen: las asociaciones de ayuda mutua, las comunidades y grupos de vida alternativa, etc. Estas organizaciones son entes complejos, constituyen formas específicas de expresión social y al mismo tiempo actúan como mediadores de acciones de poder.⁸² Las organizaciones civiles adicionalmente deben contar con un cuadro administrativo, con sus propios estatutos, con la definición de las funciones, autoridades e instancias para la toma de

⁸² Chávez Carapia, Julia del Carmen, artículo “*La participación social en las organizaciones de la sociedad civil*” publicado en el libro *Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, UNAM, p. 199.

decisiones, como pueden ser las reuniones, la asamblea o junta de miembros, así como las formas de disolución. En algunas asociaciones la estructura administrativa se nombra por los propios miembros directivos.

En el estudio realizado por Julia Chávez publicado por la UNAM sobre organizaciones de la sociedad civil, comenta que éstas han logrado ser reconocidas como interlocutores con el Estado y pueden ser identificadas de la siguiente forma:

- a. Tipología por objetivos y demandas. Al estudiar a las organizaciones desde esta perspectiva encontramos que los objetivos que se proponen están enfocados a mejorar los niveles de bienestar social, de bienestar laboral, de asistencia humanitaria, de promoción del desarrollo económico y de promoción de conciencia y participación. Es en este último en donde nos encontramos focalizados pues el tipo de organización que impulsa este objetivo se trata de organizaciones civiles que presenta como demandas organizaciones impulsar la participación ciudadana en los aspectos electorales, derechos humanos, medio ambiente y otras. En este caso no se demandan satisfactorios sino condiciones idóneas para el ejercicio de la democracia; este tipo de participación es creada para promover la participación en los procesos democráticos.
- b. Tipología por constitución jurídico y funciones. Desde esta perspectiva encontramos dos tipos de organización: los sindicatos, que perciben la participación social en figuras reconocidas por él mismo y deja fuera a todos aquellos organismos no inscritos bajo estas figuras. Por otro lado localizamos las organizaciones populares, comunales, vecinales, sociedades cooperativas y asociaciones vecinales; que amplían la visión acerca de la constitución de las organizaciones ya que no se discrimina a cualquier otra en razón a la forma en que se constituyeron pues solo importa que respondan a sus objetivos.

3.4. Consideraciones finales.

A lo anterior, debemos agregar que hay un rango de amenazas a la sociedad civil que no son intencionales, ni políticas o estructurales y las cuales, aunque sean tediosamente familiares, conviene enlistar: el desempleo, que difícilmente conduce a la civilidad o a la deliberación colectiva; la criminalidad, que erosiona la autonomía dual y fomenta la usurpación; los sistemas monopolistas de control social local, que independientemente de su intento político bloquean la deliberación, fomentan la intolerancia y oscurecen la legitimación de puntos de vista alternativos; los efectos atomizadores de la supremacía del mercado; y así sucesivamente.⁸³

Lo importante en la última reflexión es que en una democracia moderna estas concentraciones o estratos de incivilidad poseen derechos políticos y tienen tanto derecho como los demás a su parte de representación en la creación de la política pública. En función de su tamaño y capacidad para la articulación política, ayudaran a mantener el curso del gobierno democrático.

La organización y la participación son dos procesos interrelacionados en una acción de tipo político – social. La participación es un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de los objetivos comunes. Es un proceso dinámico, complejo y articulado que requiere de una conciencia colectiva para interrelacionar con la particularidad de los sujetos. Las organizaciones sociales son entidades que surgen de la iniciativa de los individuos, persiguen por medio de la negociación o el conflicto incrementar los niveles de bienestar y calidad de vida de sus integrantes.

⁸³ Whitehead, Laurence, *Democratización, teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 116.

La sociedad civil dinámica es capaz de ser un eje rector en la búsqueda por una mejor democracia. El capital social que existe en las asociaciones de la sociedad civil es indispensable para la democracia, pues hablar de ella hablamos de ciudadanos comprometidos con el desarrollo democrático, sustentable y participativo.

Como vimos en este capítulo, la organización es una de las herramientas más importantes que el ciudadano tiene para ejercer presión o influencia sobre los gobiernos. Una amplia participación permite a los involucrados pugnar por sus intereses en el ámbito de la política al incrementar su percepción de eficacia política y habilidades en general. La creación de canales distintos a los partidos políticos permite a los grupos culturalmente excluidos (minorías raciales, étnicas, de preferencias sexuales, etc.) de participar. Al tiempo que la participación se convierte en una herramienta de control del poder de los gobiernos democráticos y en un campo adecuado para el desarrollo de algunos atributos democráticos como la tolerancia, moderación, voluntad de compromiso y respeto.

SECCIÓN SEGUNDA

FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Y SU CONTEXTUALIZACIÓN EN MÉXICO

CAPÍTULO 1

COMPONENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1. Participación ciudadana, concepto y generalidades.

Cuando la atención sobre el gobierno democrático se trasladó a unidades a gran escala, tales como naciones o países, se suscitó la siguiente pregunta: ¿cómo pueden los ciudadanos *participar efectivamente* si el número de ciudadanos llega a ser tan grande o a estar geográficamente tan disperso como para que puedan participar convenientemente y dictar leyes en asambleas que se reúnan en un mismo lugar? ¿y cómo pueden asegurarse que los asuntos que más les conciernen son adecuadamente atendidos por los cargos públicos, es decir, cómo pueden los ciudadanos *controlar la agenda* de las decisiones gubernamentales?.⁸⁴

Pocos términos se usan con frecuencia en el lenguaje político cotidiano, como el de participación. Y quizá ninguna goza de mejor fama. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola⁸⁵.

La participación ciudadana es un concepto determinado históricamente, pero también se ve afectado por diferentes corrientes de pensamiento; para poder explicar su evolución en nuestro país es necesario, además de hacer un recuento histórico de sus momentos clave, revisar el desarrollo teórico por el que ha pasado este concepto.

Dada la precariedad de las instituciones política locales, sumado a una colectividad cada días más exigente y demandante de acciones de protección y garantía social, la oportunidad de los gobiernos locales para responder eficazmente a las expectativas ciudadanas se convierte en una problemática mayor que termina en una especie de círculo vicioso de obligada solución: en un extremo, gobiernos que pretenden a toda costa encauzar institucionalmente la participación ciudadana, y en el otro, individuos que

⁸⁴ Dahl, Robert. *La democracia, una guía para los ciudadanos*, op. cit., p. 108.

⁸⁵ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, p. 9.

mediante la organización colectiva y autónoma buscan solución a sus legítimas demandas sin el menor reconocimiento a los procedimientos formales existentes. El resultado suele ser una tensa calma entre gobierno y sociedad que arroja evidentemente más dudas que respuestas y que por lo tanto invita a la discusión.

Llegar a suponer que la participación ciudadana se cierne lejos de la vida política del Estado no hace más que evidenciar una ignorancia total de la realidad en cuanto a la misma entraña; pues en la vida política real que cualquiera puede observar podemos ser testigos, de vez en cuando, del espectáculo de ver como lo boyante decae, lo decadente se reanima y lo probable se frustra.

Tenemos que se nos presenta un problema delicado de nuestras sociedades democráticas, la absoluta falta de confianza por parte del Estado y las instituciones en la capacidad y pericia de los ciudadanos como sujetos políticamente capaces de ejercer su facultad de decisión y juicio.

Norberto Bobbio explica que en el siglo que corre, entre la época de la restauración y la primera Guerra Mundial, la historia de la democracia coincide con la afirmación de los estados representativos en los principales países europeos y con su desarrollo interno, tanto así que la compleja tipología de las tradicionales formas de gobierno paulatinamente será reducida y simplificada en contraposición entre los dos campos opuestos de la democracias y de las autocracias. Tomando en cuenta las dos características fundamentalmente subrayadas por (Alexis de, sic) Tocqueville en la democracia americana, el principio de la soberanía del pueblo y el fenómeno del asociacionismo, el Estado representativo, como se fue consolidando progresivamente en Inglaterra y difundiéndose a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX en la mayor parte de los estados europeos, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas: la ampliación del derecho de voto hasta llegar al sufragio universal masculino y

femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública.⁸⁶

Luis Villoro afirma que la democracia existe en tanto en que la sociedad civil controla al Estado. En ese control se manifiesta el poder del pueblo real. Afirma que una democracia participativa debe asegurar la posibilidad de representación política de las asociaciones civiles, con candidatos independientes de los partidos o en coalición con ellos. Tiene también que abrir vías para el control directo de algunas actividades del Estado por parte de asociaciones civiles independientes, por ejemplo: el control de los procesos electorales, la defensa de los derechos humanos por organismos independientes con facultades ejecutivas, la participación activa de los sectores de la producción en el diseño de políticas económicas y del sector académico en las científicas y educativas, los procedimientos de auscultación de la opinión pública sobre cuestiones importantes, etc.⁸⁷

La democracia participativa se inserta en un proceso constituyente de acción en el que los movimientos sociales tienen una gran importancia y donde se empieza a pensar en un control más radical de lo político y lo económico. Es durante la época de los setenta, explica Rafael Rodríguez en su libro titulado *Ciudadanos soberanos*, con la búsqueda de una apertura más democrática en la demanda del Estado del bienestar y sus conquistas sociales cuando surge la idea de una democracia participativa que se plasma en dos vías diferenciadas: una primera, que comprende la movilización ciudadana que representa la emergencia de una nueva concepción de la ciudadanía; y una segunda vía, que significa la consolidación e intento de universalización de una ciudadanía apática y pasiva que complementa el modelo de organización política y económica implantado.

⁸⁶ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p.p. 214 y 215.

⁸⁷ Villoro, Luis, *El poder y el valor*, op. cit., p. 352.

Históricamente, la primera vía coincide con las movilizaciones de los setenta en pos de una profundización democrática en las democracias del bienestar. Esta vía surge en la respuesta política de grupos que llegan al gobierno con una vocación rupturista radicalmente democrática. El objetivo no era la preservación del Estado capitalista mediante mecanismos que sobre el papel fueran fuente de legitimación para el mismo. Su objetivo primario, en cambio, discurría por un sendero muy diferente. El camino que quiso andar se correspondía con prácticas dirigidas a la participación real de la gente en la gestión directa de la política y de la economía.⁸⁸

La pretensión de que el gobierno debe remitirse a expertos profundamente comprometidos con el gobierno dirigido al bienestar general y que son superiores a otros en su conocimiento de los medios necesarios para alcanzarlo – Platón los denominó guardianes – ha sido siempre el principal rival de las ideas democráticas. Los defensores del gobierno de la tutela atacan a la democracia en un punto aparentemente vulnerable: se limitan a negar que las personas corrientes sean competentes para gobernarse a sí mismas. Como en la República ideal de Platón, los guardianes pueden estar entregados al servicio del bien de todos y pueden sostener que bajo su tutela todos son intrínsecamente iguales en su bien e intereses. Los defensores de la tutela en el sentido de Platón no pretenden que los intereses de las personas elegidas como guardianes sean intrínsecamente superiores a los intereses de otros.⁸⁹ Rafael Rodríguez, sitúa como ejemplos evidentes de impulso de esta vía a los movimientos sociales extraparlamentarios; la heterogeneidad de los grupos implicados (ecologistas, feministas, pacifistas, etc.); todos ellos caracterizados por la lucha por la distribución del poder entre los sectores olvidados de la sociedad, el convencimiento de que era imprescindible llevar a cabo cambios sustanciales en el aparato productivo, y el establecimiento de mecanismos de democracia directa.

⁸⁸ Rodríguez, Rafael, *Ciudadanos soberanos*, op. cit., p. 24.

⁸⁹ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, op. cit., p. 82.

La segunda vía, explica el precitado autor, coincide con la crisis del estado bienestar y se establece en la legitimación política y económica de las políticas electorales o democracias representativas. Es decir; en la manifestación de que hay algo que no marcha bien en el sistema y se crean mecanismos de participación que en nada o poco alteran al sistema ya establecido y tiene como único fin afianzar al estado capitalista.

Por su parte, Manuel Canto Chac acierta al señalar que al pensar en la participación de las organizaciones de la sociedad civil implica tener en cuenta sus distintas experiencias históricas y teóricas, dado que en el presente coexistimos con ambas herencias e identifica tres experiencias fundantes del pensamiento contemporáneo sobre sociedad civil⁹⁰.-

1. Los movimientos sociales que estuvieron a la base de la ruptura del sistema socialista en Europa Oriental.

Esta experiencia resulta trascendental toda vez que se dirigió en contra del socialismo, por lo tanto tuvo fuerte contenido antiestatista y a favor del mercado, en un contexto internacional de las ciencias sociales en el que la crítica al Estado y la reivindicación neoliberal del mercado se convertían en dominantes. Esta situación imprimió las características específicas que expresaron las acciones de los diversos agregados sociales participantes como movimientos democratizadores y autolimitados.

Bajo esta óptica surge la sociedad civil moderna como una forma de autoconstitución y automovilización que se institucionaliza y generaliza jurídicamente.

2. Las experiencias de los movimientos sociales en Europa Occidental y Norteamérica tendientes a la liberalización de sus sociedades.

⁹⁰ Canto Chac, Manuel, *Las organizaciones civiles*, op. cit., p. 36.

En esta experiencia la sociedad civil se definía fundamentalmente en contra de la exclusión de sectores que hoy se podrían comprender bajo la expresión “diversidad” que podrían ser minorías étnicas, religiosas, sexuales y los diversos estratos socioeconómicos. Esta experiencia se brinda en un contexto en el que los movimientos sociales tienen como objetivo la legitimación de las reivindicaciones de la diversidad social.

Bajo esta experiencia se define a la sociedad civil como un agregado de instituciones cuyos miembros participan en actividades no estatales que preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones estatales. Bajo esta perspectiva la sociedad civil y el Estado deben convertirse en condición de una democracia recíproca. La sociedad civil debería convertirse en una “espina” clavada permanentemente en el poder político.

3. Las luchas latinoamericanas por la democratización y el desarrollo de sus sociedades.

En América Latina el uso del término sociedad civil apareció marcado por la relación con sus dos oponentes fundamentales: por un lado, en contra del autoritarismo estatal y de la desigualdad; esto es, el término define la relación de la sociedad civil frente al Estado pero también frente a la economía.

En América Latina *sociedad civil* no solamente tiene un contenido normativo, sino también programático; expresa la estrategia adoptada por diversos agregados sociales para caminar hacia la estructuración de un conjunto muy diverso de fuerzas sociales que tienen la capacidad de introducir o restablecer la democracia, sustentarla en el respeto a los derechos humanos y ampliar éstos al ámbito de las relaciones sociales y económicas, instituyendo una cultura de derechos como elemento constitutivo de la ciudadanía.

1.2. Información como conocimiento; opinión pública como resultado. Fundamentos de la democracia participativa.

Expresarse libremente es un “oficio con riesgos”; pues toda acción que aspire a tener consecuencias públicas necesita resolver problemas, como definir con claridad el contenido de las propuestas, demandas o denuncias que quieran difundirse. El desafío más grande para poder actuar con eficiencia y eficacia es obtener y distribuir información útil al costo más bajo posible. Esto se debe a un problema sencillo pero difícil de sortear: la información está distribuida de manera desigual y aleatoria. La información es un elemento crucial para ser más eficaces en la acción pública, pero en la mayoría de las ocasiones el ciudadano no sabe ni donde está la información, ni en qué momento está disponible y es aún más complicado porque no se sabe con certeza quien tiene esa información.

Para Locke, el hombre fue creado en una condición tal que no convenía que permaneciese solitario y lo colocó en una necesidad de entrar en sociedad al mismo tiempo que lo dotaba de inteligencia y de lenguaje para que permaneciera en sociedad y se encontrara satisfecho en la misma. De acuerdo con lo anterior; sostiene Locke, los hombres al nacer libres, iguales e independientes ninguno puede ser arrancado de dicha situación y ser sometido al poder político de otros sin que medie su propio consentimiento. Este se otorga mediante un convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica. Lo anterior nos lleva a una premisa básica, el hecho de que el hombre goce de esa libertad requiere de un conocimiento que a su vez presupone información; sin embargo, no quien implica que quien esté bien informado goza de un conocimiento cierto. Como mínimo, el conocimiento implica el hecho de captar la información y procesarla de forma que su contenido aporte un conocimiento real. En opinión de Sartori, este conocimiento real se trata de un conocimiento racional adecuado para definir

el conocimiento. Así pues, dada una cantidad igual de conocimiento debe deslindarse claramente de la información, puede conjugarse con la competencia; de tal forma que dada una cantidad igual de información, una persona puede ser competente o seguir siendo incompetente, según perciba correctamente que medios son apropiados a qué fines y por ello que consecuencias derivan de que decisión o acción.⁹¹ Sostiene que tomar una decisión implica resolver el problema del conocimiento o del entendimiento competente.

El bagaje intelectual del hombre está sujeto a continuas modificaciones y forma parte de su patrimonio social por lo que el desarrollo de la razón del hombre debe coincidir con la evolución de la sociedad en donde se desenvuelve; esto es lo que Karl Popper llama “sociología del conocimiento”; misma que arguye que el pensamiento científico y en particular el pensamiento referente a los asuntos sociales y políticos no se desarrolla en un vacío absoluto sino dentro de una atmósfera socialmente condicionada. Recibe, así, la influencia considerable de elementos inconscientes o subconscientes que permanecen ocultos al sujeto pensante puesto que forman el lugar que habitan, es decir, su *habitat* social. Este determina todo un sistema de opiniones y teorías que al sujeto pensante se le presentan como incuestionablemente ciertas o evidentes. Para él encierran una verdad lógica e irrefutable. La sociología del conocimiento cree que puede alcanzarse el mayor grado de objetividad mediante el análisis, a través de la inteligencia libremente equilibrada.⁹²

Pero también debemos dedicar algunas líneas para analizar los que es la razón y la astucia; toda vez que el individuo debe realizar un proceso analítico con la información que recibe. De tal suerte que Ikram Antaki, previene

⁹¹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, op. cit., p. 158.

⁹² Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, España, Paidós, 1982, p.p. 382 y 383.

respecto de aquellos que utilizan la palabra de una manera únicamente pragmática, como si esta fuera un martillo; pues no construye un discurso que requiere de la adhesión de los demás. Lo verdaderamente importante consiste en lograr una armonía entre la manera de pensar y la manera de conducirse. Para la autora precitada; la razón, que fue inventada en Grecia en el siglo V a.C., se trata de la hipótesis de las *Ideas de Platón*, cuando se habla del discurso universal como el conjunto de enunciados coherentes, bien compuestos, legitimados en cada etapa de su desarrollo, que todo individuo de buena fe debe aceptar. El obstáculo estriba en la presencia de aquellos que no se interesan en este discurso y sólo toman la palabra como un medio para difundir información. El discurso no es vacío, sino que corresponde a una realidad: la de las ideas.⁹³ La búsqueda de la racionalidad fue la misma desde los griegos hasta Descartes: se trataba de legitimar un discurso que todo hombre de buena fe podía aceptar; se debía demostrar lo que se afirmaba.

Por otra parte, Antaki señala que existe una forma de inteligencia que los griegos llamaban *metis*, y que cubría todas las artes de la cacería y de la pesca; es la inteligencia del tejedor, del carpintero, del navegante, el sentido político y es también la retórica de los sofistas. Se trata de un tipo de inteligencia práctica y de ella nacen todas las técnicas. La *metis* es una categoría mental, una astucia adaptada y eficiente. Se trata de una de las múltiples formas de la inteligencia y del pensamiento; compleja, previsor, sagaz, flexible, atenta, tiene sentido de la oportunidad y se nutre de la experiencia, aplicándose a la realidades fugaces, desconcertantes y que no tienen una medida rigurosa. Afirma que el hombre con *metis* está en el mundo de las apariencias; su vocabulario lo asocia con las técnicas: tramar, tensar, tejer; es oblicuo, tortuoso, ambiguo, por oposición a lo derecho, lo directo, lo rígido, lo unívoco.⁹⁴ Este tema resulta importante analizarlo, ya que en una democracia electoral solamente se requiere que las opiniones del pueblo se

⁹³ Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, op. cit., p. 22.

⁹⁴ *Ibíd*, p. 30.

expongan a la información y consecuentemente se transfiera la misma al electorado. En tanto; en una democracia de referéndum, como la llama Sartori, se exige que la información apropiada se transforme en conocimiento adecuado, en un entendimiento de los problemas, de sus interdependencias, de los efectos generales de las asignaciones y reasignaciones de recursos.

En una democracia electoral la comprensión y el aprendizaje de la información que se transmite al electorado no es la parte medular del proceso electoral y consecuentemente del resultado; en una democracia de referéndum, la estructura medular gira en torno al hecho de que el pueblo aprende a participar *participando*.

En este punto debemos tomar en cuenta los estudios acerca de cómo la conducta electoral se relaciona con la información, la comunicación política, la persuasión y los efectos de las campañas, al menos desde que la radio y, posteriormente, la televisión, hicieron su entrada en el mundo de la política. Uno de los argumentos más consistentes y más aprobados de la literatura sobre la opinión pública y el comportamiento del votante es que la mayoría de los ciudadanos generalmente está desinformada acerca de los asuntos políticos. Este “mar de ignorancia” como algunos lo llaman, se ha descrito como un electorado cuya información se distribuye con una alta variedad alrededor de una media baja. En términos generales, podría decirse que en el electorado hay algunos cuantos que saben mucho de política y otros muchos que saben nada o casi nada de esta.⁹⁵ En este punto hay que señalar que la ignorancia masiva de una sociedad democrática no genera más que convulsiones a la propia democracia; pues en una sociedad que se precie de ser democrática se debiera tener la información y el conocimiento suficientes para tomar decisiones correctas.

⁹⁵ Moreno, Alejandro Moreno, *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 194.

Estudiamos en líneas anteriores el tema de la sociedad civil como un punto de apoyo para la democracia participativa, toda vez que es en dicha esfera en donde se ubica normalmente el fenómeno de la opinión pública; entendida como la expresión pública de consenso y disenso con respecto a las instituciones, transmitida mediante la prensa, la radio, la televisión, etc. La literatura sobre la sociedad civil ha sido muy modesta comparada con la existente sobre la democracia.

Ahora bien; además del elemento de *información - opinión* que debe prevalecer en el gobernado, también encontramos el componente de libertad. Esto es, para que un pueblo sea realmente soberano, debe tener opiniones propias, una elección que no es libre no significa nada. Sobre esto, Giovanni Sartori afirma que la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Esto implica que una opinión sobre asuntos públicos es y debe ser una opinión expuesta a la información sobre cosas públicas. Dicho esto, la opinión pública puede definirse del modo siguiente: un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res publica* ⁹⁶

Sartori, sostiene que ese proceso de aprendizaje debe responder a una necesidad en el individuo por el hecho activo y personal de tomar parte y que cualquiera que sea su motivación previa debe sentir intensamente su punto de interés; y para ejemplificarlo propone la siguiente secuencia: *intensidad – interés – atención – información – conocimiento*.

Al igual que la libertad de expresión, la disponibilidad de fuentes de información alternativas e independientes es exigible por alguno de los criterios democráticos básicos; Dahl sostiene que tenemos la necesidad de la comprensión ilustrada y se cuestiona respecto a ¿cómo es posible que los ciudadanos adquieran la información que precisan para comprender los diferentes asuntos si el gobierno controla todas las fuentes importantes de

⁹⁶ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*, op. cit., p. 118.

información; o, lo que es lo mismo, si un grupo único goza de un monopolio informativo? Los ciudadanos deben, pues, tener acceso a fuentes de informaciones alternativas que no estén bajo el control del gobierno o dominadas por cualquier otro grupo o concepción política específica.⁹⁷

Obtener información distorsionada o falsa, puede originar que la información sea inadecuada, ya lo sostiene Sartori al decir en cualquiera de las siguientes formas vamos a obtenerla: como *omisión*, como *subinformación* y como *desinformación*. Estamos de frente al primer supuesto cuando los hechos no se encuentran debidamente registrados; en el segundo caso, cuando la poca información que es considerada como apropiada debe ser transmitida y lo demás debe permanecer resguardada, un ejemplo de este tipo de información es la generada por los medios de comunicación durante el período electoral cuando solo se transmite cierta información rutinaria dejando de lado las propuestas de fondo, sus implicaciones, etc., en cuanto a la desinformación, la podemos definir como la información equivocada que contiene y presenta distorsiones y malas interpretaciones.

Sobre esta necesidad de información para fortalecer la democracia John Rawls aporta el principio de participación y sostiene que todos los ciudadanos deberían tener la posibilidad de ser informados acerca de los sucesos políticos. Deberían estar en una posición desde la que distingan que proyectos afectarán su bienestar y que programas políticos llevarán a cabo su concepción del bien público. Incluso deberían tener una oportunidad justa de añadir otras propuestas al orden del día de la discusión política. Las libertades protegidas por el principio de participación pierden mucho de su valor cuando aquellos que tienen mayores recursos privados pueden usar sus ventajas para controlar el curso del debate público. Aunque con el tiempo estas desigualdades incapacitarán a los mejores situados a ejercer una gran influencia sobre el desarrollo de la legislación, en el momento adecuado

⁹⁷ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, op. cit. P. 113.

adquirirán mayor valor al resolver las cuestiones sociales, al menos en relación con aquellos aspectos en que normalmente concuerdan, es decir, lo que sostiene sus circunstancias especialmente favorecidas.⁹⁸

Sobre el particular tema de la necesidad latente de contar con información; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos fundamentales centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Más adelante agrega; tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar información es imprescindible como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos.⁹⁹

Por lo anterior, vemos que es conveniente que el acceso a la información, como una mayor democracia, permitan al gobierno y a la sociedad disponer de mejores elementos para continuar con el proceso de cambio; propiciar las transformaciones culturales y orientar las acciones, estructura y funcionamiento del gobierno hacia la consecución real de políticas públicas.

Dentro de esta necesidad de información para concretar una democracia participativa es oportuno disociar entre lo que es público y lo público. Para distinguir estos puntos me refiero brevemente a que las elecciones son eventos discontinuos, distanciados por largos intervalos. Adicionalmente,

⁹⁸ Rawls, John, *Teoría de la Justicia*. Op. cit., p.p. 213 y 214.

⁹⁹ Tesis 1ª. CCXV/2009, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tesis Aislada 165 760, Página 287.

entre las opciones electorales y las decisiones de gobierno se interpone un amplio margen de discrecionalidad: las elecciones establecen *quién* gobierna, pero no establecen el sentido de las decisiones gubernamentales. Finalmente, las elecciones implican una contabilización de las elecciones ciudadanas, es decir, de las manifestaciones individuales de la voluntad del electorado. Para que se lleve a cabo el proceso anterior, el gobernado requiere de la formación de la “opinión pública” que denotara un ciudadano interesado en la “cosa pública” – *res pública*.

El público en cuestión es un público de ciudadanos que tiene opinión sobre la gestión de los asuntos públicos y, por lo tanto, de los asuntos de la ciudad política. Es decir, “público” no es sólo el sujeto sino también el objeto de la expresión. Se dice que una opinión es pública no sólo porque es del público (difundida entre muchos) sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la *res pública*.¹⁰⁰

Se dice que una opinión es pública cuando cumple con dos condiciones: (1) es difundida públicamente y (2) hace referencia a asuntos públicos. El término opinión pública es de cuño relativamente reciente, se remonta a los decenios que preceden a la Revolución Francesa de 1789. Los estudios sobre la opinión pública y el significado que podemos denominar técnico del término se centra, en primerísimo instancia, sobre un público interesado en la cosa pública. El público en cuestión es sobre todo un público de ciudadanos, un público que tiene una opinión sobre la gestión de los asuntos públicos, y por lo tanto, sobre los asuntos de la comunidad política. En síntesis: el público no es sólo el sujeto, sino también el objeto de la expresión. Una opinión se denomina pública no sólo porque es del público (difundida entre muchos, o entre los más), sino también porque afecta a objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común, y en esencia, la *res*

¹⁰⁰ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 89.

pública.¹⁰¹ Decimos que una opinión se denomina pública cuando estamos en presencia de dos condicionantes: la difusión entre públicos y la referencia a la cosa pública. Resta precisar, en opinión de Giovanni Sartori, porque se decimos *opinión* y no *vox*, espíritu o voluntad; *vox*, indica únicamente la exteriorización verbal cuyo entorno queda sin precisar, por lo que expresa deseos o necesidades inmediatos y por ello no presume estados de información y todavía menos estados de cognición.

Finalmente la opinión, añade Sartori, es *doxa*; no es *episteme* (en una clásica distinción platónica), no es saber o ciencia. Incluso por esta vía se llega a entender el modo en que la democracia de los modernos se aproxima al concepto de opinión pública. Coincidimos con Sartori cuando afirma que la democracia representativa se caracteriza no como un “gobierno del saber” si no, por el contrario, como un “gobierno de la opinión”; lo que equivale a decir que a la democracia le basta la *doxa*, es decir, el público solamente se limite a tener opiniones.

Es decir, basta la simple y llana opinión para la existencia de la democracia. Este punto puede ser altamente debatido, pues la expresión de opiniones respecto de asuntos públicos no puede quedarse o limitarse a la irresponsabilidad de la emisión de una opinión, pues cualquiera que tenga acceso a información por medios de comunicación altamente irresponsables puede llegar a generar la *doxa* en el ciudadano; lo verdaderamente trascendental para la evolución de la sociedad y la concreción de sistemas democráticos es la transformación de la *doxa* en verdadero *episteme* social y será entonces cuando el conocimiento verdadero genere opiniones con sentido de construcción social.

El nexo constituyente entre la opinión pública y la democracia se basa en que la primera es el fundamento operativo de la segunda. Cuando afirmamos que la democracia se basa en la soberanía popular indicamos su principio de

¹⁰¹Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, op. cit. p. 169.

legitimación. Por lo que para que el pueblo sea soberano debe poseer y expresar su contenido y la opinión pública es precisamente el contenido que proporciona sustancia y operatividad a la soberanía popular.

Es decir; la democracia postula una opinión pública que, a su vez, fundamenta un gobierno consentido, es decir, gobiernos que están condicionados por el consenso de esta opinión. Es de suma importancia señalar que cuando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público lo haga todo por sí mismo y solo. Sabemos muy bien, por lo tanto, que existen “influyentes” e “influidos”, que los procesos de opinión van desde los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difusas están siempre pequeños núcleos de difusores.¹⁰² La opinión pública se caracteriza en relación a lo que dicen y hacen los políticos; la clase política es un ejemplo completo ya que manifiesta todas las características de un depósito de ciclo completo: es un microcosmos altamente competitivo en el cual los partidos maniobran para robarse los electores y los políticos se pelean entre sí, también, y con frecuencia en el seno de sus respectivos partidos para quitarse los puestos. Este “depósito de ciclo completo” es lo que Sartori llama el *bubble-up*, es decir, un cuerpo social que sale hacia lo alto.

Sartori afirma que un gobierno nace de las opiniones de los electores, misma que se manifiesta a través del voto y que gobierna sintonía con estados prevalecientes de la opinión pública es un gobierno de consensos. Señala que, “consenso”, según su etimología, es un “sentir conjunto” que es un sentir *común*, compartido y en consecuencia, ligante. Por lo tanto, consenso no es aprobar; basta con que sea aceptar.¹⁰³ Señala que con relación a la democracia se distinguen tres niveles de consenso: (1) a nivel de comunidad, que se basa en los valores y tiene por objeto el sistema de creencias y por lo

¹⁰² Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, op. cit., p. 176.

¹⁰³ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 90.

tanto, los valores de fondo, pues si una sociedad – Estado comparte los mismos valores estamos frente a una cultura política homogénea y en caso contrario se trata de una cultura heterogénea y fragmentada; (2) a nivel de régimen, que se basa en reglas de procedimiento y que tiene por objeto convenir sobre las llamadas reglas procedimentales, es decir, una sociedad política sin una regla de resolución de conflictos es una sociedad expuesta a estancarse en conflictos que en una democracia deberían de resolverse de manera pacífica y su resolución pacífica está confiada al *criterio mayoritario*. En este caso, la democracia consiste en decidir en mayoría; y, (3) a nivel de gobierno, que se sustenta en políticas de gobierno, en este caso el consenso genera disenso, y el objeto del mismo es quien gobierna y por eso las políticas de gobierno no son la forma de gobierno.

Resta plantearnos porque el elector si hace uso de la opinión pública, ¿vota como vota?; para Sartori se trata de una pregunta central porque es en el voto como el ciudadano termina por expresar concretamente su propia opinión. Es necesario establecer, entonces, de qué modo la opinión pública se manifiesta en el voto, y más exactamente en la elección. Puesto que en las democracias existentes el ciudadano vota eligiendo entre candidatos y entre partidos, la pregunta se convierte en ¿de qué modo el votante escoge entre un candidato y otro, y entre un partido y otro?. A este respecto los electores se dividen entre “identificados” y no entre *issue voters* (que votan en razón de las posiciones de los partidos sobre cuestiones particulares) y no, entre electores estables e inestables.¹⁰⁴

Por lo que hace a la *res pública*, Norberto Bobbio afirma que la primacía de lo público ha asumido diversas formas, de acuerdo con las diferentes maneras bajo las cuales se ha manifestado, sobre todo en el último siglo, la reacción a la concepción liberal del Estado y la derrota histórica, aunque no definitiva, del Estado mínimo. La supremacía de lo público se basa en la contraposición del

¹⁰⁴ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, op. cit., p.p. 193 y 194.

interés colectivo al interés individual, y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión, del segundo al primero; además, en la irreductibilidad del bien común en la suma de los bienes individuales y por tanto en la crítica de una de las tesis del utilitarismo elemental.¹⁰⁵ Esto es, la primacía de lo público adopta diversas formas en razón del concepto utilizado, ya sea como nación, clase, comunidad del pueblo, etc; a favor del cual el individuo habrá de renunciar a propia autonomía.

Siguiendo la teoría anterior, entonces se nos presenta que el máximo bien de los sujetos es producto de la contribución que cada uno hace al bien común, de conformidad con las reglas que toda la comunidad o el grupo dirigente que la representa se ha dado a través de sus órganos de gobierno.

En alcance al pensamiento del Bobbio, éste afirma que la primacía de lo público significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos y de los grupos infraestatales, o sea, el camino de la emancipación de la sociedad civil con respecto al Estado que fue una de las consecuencias históricas del nacimiento, desarrollo, hegemonía, de la clase burguesa (sociedad civil y sociedad burguesa son la misma cosa).¹⁰⁶

Ahora bien; en opinión de Karl Popper¹⁰⁷ debemos estar prevenidos contra diversos mitos relativos a la “opinión pública”, que a menudo se aceptan de forma acrítica. En primer lugar está el mito clásico de *vox populli vox dei*, que atribuye a la voz del pueblo una suerte de autoridad final y sabiduría sin límites. Su equivalente moderno es la fe en la justeza de esa figura mítica encarnación del sentido común, “el hombre de la calle”, en la justeza de su voto y de su voz. En ambos casos es característico evitar el plural.

¹⁰⁵ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, op. cit., p. 28.

¹⁰⁶ *Ibíd*, p. 29.

¹⁰⁷ Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, op. cit. p. 197.

A lo anterior, agrega que ocasionalmente se expresan de manera firme en cuestiones dudosas (por ejemplo la aceptación incuestionada de la exigencia de una rendición incondicional); o bien, puede oscilar en cuestiones sobre las cuales apenas cabe duda (por ejemplo: condenar acciones políticas); puede ser opiniones bienintencionadas pero imprudentes. El mito de la *vox populli* tiene un número de verdad oculto. Puede expresarse del siguiente modo: a pesar de la información limitada de que disponen, a menudo muchos hombres comunes son más sensatos que sus gobiernos; y si no más sensatos, inspirados por intenciones mejores o más generosas.¹⁰⁸

Popper desarrollo la *Teoría de la Vanguardia de la Opinión Pública o Teoría del Liderazgo de los Adelantados*; en ella explica que existen líderes o creadores de la opinión pública que mediante libros o folletos o bien mediante discursos y mociones parlamentarias logran que algunas ideas sean rechazadas primero, luego debatidas y finalmente aceptadas. En esta teoría se concibe la opinión pública como una especie de respuesta pública las ideas y esfuerzos de aquellos que son capaces de crear nuevos pensamientos, ideas y argumentos. Se concibe como un proceso lento pero capaz de discernir intuitivamente la verdad de las pretensiones de otros pero de carácter definitivo y con autoridad.

Popper es asertivo al enumerar, también, los riesgos que implica una opinión pública; señalando que la opinión pública es muy poderosa, ya que es capaz de cambiar gobiernos, incluso gobiernos no democráticos. Gracias a su anonimato es una forma irresponsable de poder y, por ello, particularmente peligrosa desde el punto de vista liberal. El remedio enana dirección es obvio: al reducir al mínimo el poder del Estado, se reducirá el peligro de la influencia de la opinión pública, que se ejerce a través del Estado. Pero no garantiza la libertad de la conducta y el pensamiento individual de la presión directa

¹⁰⁸ Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, op. cit., p. 198.

ejercida por la opinión pública.¹⁰⁹ Agrega que la doctrina de que la opinión pública no es irresponsable, sino de algún modo “responsable ante sí misma”, en el sentido de que sus errores tienen consecuencias que caen sobre el público que defiende la opinión equivocada, es otra forma del mito colectivista de la opinión pública: la propaganda equivocada de un grupo de ciudadanos puede perjudicar fácilmente a otro grupo.

Para Popper existen dos formas principales de opinión pública: la institucionalizada y la no institucionalizada. Los ejemplos clásicos de la primera son la prensa, los partidos políticos, sociedades, las universidades, las editoriales, la radiodifusión, el teatro, el cine y la televisión. Dentro de la segunda localizamos lo que la gente comenta en lugares públicos. Cada individuo vive en una sociedad que tiene varios círculos: familia, barrio, asociación, grupos profesionales, nación. Las ideas pasan en esos grupos y se desarrollan, algunas dominan, se repiten y corresponden a comportamientos determinados. Las afirmaciones mayoritarias pueden adquirir un prestigio y conservarlo, hasta que éste se convierte en autoridad. Hoy, las opiniones dominantes emanan de personajes cuya razón y sabiduría no son evidentes, pero que ocupan un lugar que permite que sean escuchados. La opinión pasa por unos actores, escritores, personajes mediáticos cuyo rostro y cuya voz son conocidos; así es como se relaciona la frecuencia de su palabra con su veracidad y se identifica aquel que aparece mucho, con aquel que tiene mucha razón. De conocido se vuelve reconocido, aceptado, avalado. Este es el rasgo esencial de la civilización mediática.¹¹⁰ En suma, la opinión es la ideología del momento.

En opinión de Giovanni Sartori; se puede trazar una gran división entre los medios de palabra (diarios y radio) y los medios visuales, basados en imágenes, predominantemente la televisión. Todos son relevantes y tienen

¹⁰⁹ Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*, op. cit., p. 201.

¹¹⁰ Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, op. cit., p. 227.

relación con la democracia, la cual supone un demos relativamente informado, por lo tanto una democracia sin medios, son un público totalmente a oscuras, en un vacío de noticias parece casi inconcebible. Así entonces, todos los medios participan en el proceso de informar al demos y por tanto, en la formación de la opinión pública.¹¹¹ La televisión ha entrado en una carrera competitiva decadente cuyo producto final es, primero, una información reducida; segundo, información improvisada e inútil, y tercero, una desinformación absoluta. Es importante determinar como afecta esto a la democracia; ya que hemos dejado asentado que la democracia descansa sobre la opinión pública, una entidad que está encargada de difundir la opinión de la gente respecto de las cuestiones públicas, como el interés general, el bien común, los temas colectivos, etc. Esta opinión debe ser dirigida desde y hacia el demos mismo. Como resultado de la influencia de la videopolítica la opinión pública se ha empobrecido, los sondeos se han vuelto penetrantes y algunas determinaciones gubernamentales se sustentan en ellos.

La opinión pública es el fundamento sustantivo de la democracia; en opinión de Sartori, es un conjunto de estados mentales difundidos (opinión) que interactúan con flujos de información. Y el problema se presenta por esos flujos de información, en donde es conveniente plantearse en ¿qué momento las opiniones recibidas *en el* público son también opiniones *del* público?, ¿cómo hacer prevalecer una opinión pública autónoma? Y ¿cuándo la opinión pública llega a ser heterónoma?. Se ha considerado que hasta que el grueso del flujo de la información llegaba a través de los periódicos, los procesos de formación de la opinión permitieron la autoformación. Por otra parte, la autonomía de la opinión pública ha sido aplastada ampliamente por la propaganda totalitaria, y entra en crisis, cuando menos en crisis de vulnerabilidad, con la llegada de la radio y, todavía más, de la televisión. Se comprende que la distinción entre autonomía y heteronomía de la opinión

¹¹¹ Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, op. cit. p. 38.

reclama “tipos ideales” que no existen en estado puro en el mundo real. Los procesos de opinión acontecen, en orden, según tres modalidades: a) un descenso en cascada de las elites; b) una ebullición desde la base hacia arriba; c) identificación con los grupos de referencia.¹¹²

Esta opinión pública del gobernado no es otra cosa sino la expresión de una libertad de pensamiento que postula que el individuo pueda abreviar en todas las fuentes del pensamiento y con esa misma libertad controlar la información que recibe por cualquier medio oral o escrito y el valor del pensamiento y de la opinión radicarán en la búsqueda por obtener la verdad y si falta este valor la expresión de la libertad de pensamiento se convierte en libertad de mentir y la libertad de expresión deja de ser lo que era.

Acertadamente Sartori sostiene que lo verdaderamente importante tratándose de la libertad de opinión consiste en la manera de organizar la comunicación masiva como producto y promotor de la libertad de expresión; sobre esto, afirma que la estructura de los medios de comunicación que caracteriza a las democracias es una estructura con múltiples centros. Adicionalmente afirma que toda vez que la opinión pública interactúa con flujos de información y la base de la información de las grandes masas es de una pobreza asombrosa y desalentadora se identifican procesos de información a los cuales se les puede señalar tres cuestiones: a) insuficiencia cuantitativa; b) tendencialidad; c) pobreza cualitativa. La primera acusación puede ser cambiada: si acaso estamos inundados por demasiada información. La segunda es fundada, pero casi siempre proviene de quien es más tendencioso e irrespetuoso de la verdad que todos, por lo cual la acusación carece de autoridad. A este efecto, la defensa se deja al policentrismo¹¹³, a un pluralismo

¹¹² Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 98.

¹¹³ La ley policéntrica en oposición a la ley de monopolio estatal, se refiere a un conjunto de sistemas jurídicos y jurisdicciones competidores y superpuestos de base asociativa o derecho privado y no territorial ni público. Es decir; se trata de leyes que no tienen una aplicación territorial amplia sino de leyes basadas en situaciones específicas (parentesco, la raza, la zona de competencia, etc).

de los medios en el que un mensaje contrarresta a otro mensaje y una tendenciosidad es neutralizada por otra opuesta. La tercera acusación es la más seria y lo peor es que la televisión la está agravando.¹¹⁴

Cuando afirmamos que la democracia es un sistema político en el que los ciudadanos tienen voz importante en los asuntos públicos, debemos concluir dicha afirmación añadiendo que entonces la ciudadanía no puede permanecer desinformada de esos asuntos públicos. La democracia no requiere de sabios sino de un demos informado; o suficientemente informado como lo afirma Sartori, es decir, que tenga la suficiente idea de lo que está sucediendo. Ahora bien; que quiere decir Giovanni Sartori cuando utiliza la frase “suficientemente informado”, se refiere a que la información debe informar acerca de algo, debe tener un contenido y éste debe estar sujeto a un monitoreo, a un tamiz que se pueda calificar en términos de veracidad, falsedad, credibilidad, precisión, etc., pero debe evaluarse. Al informar debemos decir algo y la vez evaluar lo que se dijo.¹¹⁵

Podemos hacer una pausa en este momento y concluir, por lo pronto, que será la educación la responsable de hacer ciudadanos más informados e interesados y sostiene que así como la educación también da información, es una tautología decir que el ciudadano más instruido sea, al mismo tiempo, el más informado y que ante más altos grados de educación se eleven los índices de ciudadanos informados de los asuntos públicos; pues para quien no está informado, entender y digerir la información pública o política se presenta como algo nuevo e incluso complejo y consecuentemente no obtiene ninguna satisfacción con su conocimiento.

¹¹⁴ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*. op. cit., p. 107.

¹¹⁵ Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de opinión*. op. cit. p. 45.

1.3. El homo videns de Sartori.

Creo firmemente que para reforzar la postura que hemos venido desarrollando debemos tratar desde un punto de vista “especial” el asunto del “homo videns”, al que Giovanni Sartori ha dedicado no sólo un capítulo en alguna de sus obras, sino un texto íntegro al estudio y desarrollo del concepto. Es necesario que logremos distinguir entre una cultura basada en la palabra, la escritura, y una cultura visual basada en imágenes; en la primera concebimos abstracciones que logramos a partir de conceptos, y en la segunda, nos limitamos al mundo que vemos, es decir, a la percepción de los visibles concretos, al mundo de los sentidos. Somos coincidentes cuando decimos que las civilizaciones se han fortalecido a través de la escritura y es el tránsito de la comunicación oral a la palabra escrita lo que han desarrollado a las civilizaciones; ahora, estos cambios se producen por el hecho de informarse a través de imágenes (proceso que Sartori llama “viendo”) y este proceso se logra con la televisión.

Con este cambio la escritura se ha reducido a un símbolo que se resuelve en lo que significa, en lo que nos hace entender y sólo entendemos si podemos; es decir, si conocemos la lengua a la que pertenece y en caso contrario solamente estamos frente a un signo o un sonido cualquiera. En cambio con la televisión, la comunicación se reduce a imágenes y para el ser humano esto es suficiente pues basta con tener el sentido de la vista para estar informados; para Sartori, la imagen se ve y es suficiente. Para este autor la televisión no es un anexo, es sobre todo una sustitución que modifica sustancialmente la relación entre entender y ver.

Afirma que la televisión está produciendo una permutación, una metamorfosis, que revierte en la naturaleza misma del *homo sapiens*¹¹⁶. La televisión no es

¹¹⁶ El *homo sapiens* (del latín hombre sabio) es como se llama genéricamente al hombre o los hombres. Entendiendo que estamos frente a él cuando se adquieren habilidades, capacidades

sólo instrumento de comunicación; es también, a la vez, *paideía*, un instrumento antropogenético, un *médium* que genera un nuevo *ánthropos*, un nuevo tipo de ser humano.¹¹⁷ La televisión es la agencia más grande de formación de opinión pública, puesta que la información es la piedra angular de la formación de la formación de la opinión pública. La televisión informa excesivamente bien sobre homicidios, accidentes, inundaciones, niños desaparecidos, padres que lloran por algo y toda suerte de trivialidades locales, pero informa de una manera muy pobre a la hora de ilustrar y explicar los asuntos públicos.¹¹⁸

En suma, la televisión está cambiando al hombre y está cambiando la política¹¹⁹. La primera transformación engloba la segunda. Pero es la videopolítica la que mejor representa, en este momento, el video poder, la fuerza que nos está modelando. Y por ello mantendré que la video política transforma la política en el más amplio contexto de un video poder que está transformando en “hombre ocular” al *homo sapiens* producto de la cultura escrita.¹²⁰ Afirma que el *homo sapiens* debe todo su saber y todo el avance de su entendimiento a su capacidad de abstracción; de este modo, casi todo nuestro vocabulario cognoscitivo y teórico consiste en *palabras abstractas* que

mentales que permiten inventar, aprender y utilizar estructuras lingüísticas complejas, matemáticas, escritura, ciencia y tecnología. Ocurre cuando el humano como ente social es capaz de concebir, transmitir y aprender conceptos abstractos.

¹¹⁷ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México, Taurus, 2005. p. 40.

¹¹⁸ Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. Op. cit., p. 47.

¹¹⁹ La política es el proceso por el cual la fuerza social es legitimada. Se orienta a la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo en asuntos públicos. La ciencia política es una ciencia social; el término fue ampliamente utilizado en Atenas a partir del siglo V a.C., en especial gracias a la obra de Aristóteles precisamente llamada *Política*. El mismo Aristóteles definía al ser humano como un animal político. Carl Schmitt ha hablado de ella como un juego que tiene en la guerra su máxima expresión; Maurice Duverger la explica como una lucha o combate de individuos y grupos para conquistar el poder; Max Weber define a la política estrictamente en función del poder.

¹²⁰ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*. Op. cit. p. 351.

no tienen ningún correlato en cosas visibles y cuyo significado no se puede trasladar ni traducir en imágenes. Ciudad es todavía algo que podemos ver, pero no nos es posible ver nación. Estado, soberanía, democracia, representación, burocracia, etcétera; son conceptos abstractos elaborados por procesos mentales de abstracción que están contruidos por nuestra mente como entidades. Los conceptos de justicia, legitimidad, legalidad, libertad, igualdad, derecho (y derechos) son abstracciones no visibles. Así pues todo el saber del *homo sapiens* se desarrolla en la esfera de un *mundo intelligibilis* (de conceptos y de concepciones mentales) que no es en modo alguno el *mundo sensibilis*, el mundo percibido por nuestros sentidos.¹²¹

Este proceso cognoscitivo se atrofia o se interrumpe cuando el *homo sapiens* es dejado atrás por el *homo videns*. En donde el lenguaje abstracto se sustituye por un lenguaje muy pobre en lenguaje y obviamente de contenidos, lo que se traduce en una disminución de la capacidad cognoscitiva. También tenemos al *homo ludens*¹²², individuo resultado de una televisión que cumple con su objetivo de entretener, relajar y divertir; sujeto por mucho también distante del *homo sapiens*.

Es importante hablar del *homo videns* de Sartori, porque ha quedado asentado que la democracia es un gobierno de opinión, y esta definición se adapta a la aparición de la video-política. Actualmente, el ciudadano opina sobre todo en función de cómo la televisión lo induce a opinar. Sartori afirma que saber de política es importante porque la política condiciona nuestra vida y nuestra convivencia. Así pues, el término *video-política* hace referencia sólo a uno de los múltiples aspectos del poder del video: su incidencia en los procesos políticos y con ello una radical transformación de cómo ser políticos y de cómo gestionar la política. Entendemos que la video-política no

¹²¹ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*. op. cit., p.p. 50 y 51.

¹²² Es Johan Huizinga en 1938, quien habla del *homo ludens*, este profesor, historiador y teórico holandés dedica un título literario al *hombre que juega*, utilizando la teoría de juegos al tiempo que discute su importancia social y cultural.

caracteriza sólo a la democracia. El poder de la imagen esta también a disposición de las dictaduras.

La televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, en el modo de plantear la batalla electoral, o en la forma de ayudar a vencer al vencedor. Además, la televisión condiciona o puede condicionar, fuertemente el gobierno, es decir, las decisiones del gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decidir lo que va a hacer.¹²³

La televisión es, hoy en día, el medio por el que los electores adquieren la mayor parte de su información política. En los Estados Unidos la televisión ha sido el canal primordial de la comunicación política y se ha determinado que logra tener ciertos efectos sobre los electores. En México, en el año 2010, el 81.5% del porcentaje total de hogares tienen un televisor analógico y el 13.2% un televisor digital¹²⁴.

En México, 6 de cada 10 adultos consideran que la televisión es el medio que ofrece la mejor información acerca de los candidatos presidenciales.¹²⁵ Alejandro Moreno, afirma que el uso de la televisión como medio de información tiene que ver con su credibilidad, pues afirma que al menos una quinta parte del electorado se entera de la política en la televisión, pero no cree lo que ve y escucha; por lo que esta vía de información se convierte en algo ligeramente familiar.

Por su parte, Sartori recomienda plantearse ¿cómo nace y cómo se forma una opinión pública? y señala que hablar de *opinión pública*, es hablar de un conjunto de opiniones que se encuentra en el público o en los públicos. Pero

¹²³ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, op. cit., p. 71.

¹²⁴ Encuesta sobre la Disponibilidad y uso de las Tecnologías de la Información 2010 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

¹²⁵ Moreno, Alejandro, *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p.196.

la noción de opinión pública denomina sobre todo opiniones generalizadas del público, opiniones endógenas, las cuales son del público en el sentido de que el público es realmente el sujeto principal. Una opinión se denomina pública no sólo porque es del público, sino también porque implica la res pública, la cosa pública, es decir, argumentos de naturaleza pública: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos.¹²⁶ Es conveniente precisar que una opinión es *doxa*, no es *episteme*, no es saber y ciencia; es simplemente un parecer, una opinión subjetiva para la cual no se requiere una prueba.

Sartori afirma que la democracia representativa no se caracteriza como un gobierno del saber sino como un gobierno de la opinión, que se fundamenta en un público *sentir de res publica*¹²⁷. En este punto, el referido autor reflexiona sobre cómo se crea una opinión pública que sea verdaderamente del público; pues es claro que la opinión debe estar expuesta a flujos de información sobre el estado de la cosa pública y cuanto más se expone una opinión pública a flujos de información exógenos más se corre el riesgo de convertirse en una opinión heterodirigida. Cuando la opinión pública se sustenta en periódicos, el equilibrio entre una opinión autónoma y otra heterónoma (o heterodirigida), se garantiza por la existencia de una prensa libre. Para Sartori, el problema radica en la televisión, en la medida en que el acto de ver suplantó al acto de discurrir. Afirma que cuando prevalece la comunicación lingüística, los procesos de formación de la opinión no se producen directamente de arriba a abajo; se producen en cascadas, es decir, en una especie de sucesión de cascadas interrumpidas por lagunas en las que las opiniones se mezclan.¹²⁸

¹²⁶ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, op. cit., p. 73.

¹²⁷ Expresión en latín para referir a los asuntos públicos.

¹²⁸ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Op. Cit. P. 75.

Los efectos de la videopolítica tienen un amplio alcance. Uno de estos efectos es, seguramente, que la televisión personaliza las elecciones. En la pantalla vemos personas y no programas de partido; y personas constreñidas a hablar con cuentagotas. En definitiva, la televisión nos propone personas (que algunas veces hablan) en lugar de discursos (sin personas).¹²⁹

Como vimos en líneas anteriores, para Ikram Antaki, la democratización de la información se da siempre en un nivel bajo; uno más alto que necesariamente excluye a la mayoría de los individuos. Sostiene que los medios de información hoy en día se encuentran detenidos en la fase de retórica encantadora que convence a los hombres tanto de una verdad como de su opuesto. Dicha democratización de la información está destinada a un grado primario de pensamiento y es la puerta abierta a la demagogia. Añade que hoy los sondeos de opinión ocupan el lugar que antes tenía el voto ciudadano, a la vez que los locutores han tomado el lugar de los dirigentes políticos y los pensadores profesionales. Concluye afirmando que los medios se han transformado en los “sepultureros” de la democracia, gracias a la tecnología, a la vez que son la condición de su triunfo; los medios representan un poder a veces mayor que aquel que pretenden combatir, hoy los medios deciden lo que merece existir o lo que puede caer en el olvido y han ocupado espacios antes reservados a la familia, la religión, incluso los propios partidos. El espacio real del mundo se ha disuelto dejando a la gente desarmada frente a la inmediatez. Las instancias gubernamentales han llegado a suponer que los sondeos son la voz del pueblo.

Sartori también estudia la conveniencia de utilizar *sondeos de opinión*, pues afirma que el gobierno de los sondeos se basa en opiniones desinformadas; lo anterior ya que no recomienda su utilización por tratarse de respuestas que dependen del modo en que se formulan las preguntas y que frecuentemente el que responde se siente forzado a dar una respuesta improvisada. Añade

¹²⁹ *Ibíd.* P. 111.

que la mayoría de las opiniones recogidas por los sondeos son débiles, volátiles, inventadas en un momento determinado solo para decir algo, y sobre todo, producen un efecto reflectante; es decir, un rebote de lo que sostienen los medios de comunicación. A lo anterior, agrega el componente de la manipulación de los sondeos; afirma que los sondeos no son instrumentos de demo-poder (es decir, un instrumento que revela la *vox populli*) sino sobre todo una expresión del poder de los medios de comunicación sobre el pueblo y su influencia bloquea decisiones útiles.

Un sondeo de opinión consiste en el monitoreo de las respuestas que se dan a preguntas hechas por un entrevistador; sin embargo, es común encontrar preguntas con respuestas tendenciosas y poco ilustrativas. Los sondeos a veces sólo se aprovechan de la ignorancia de quien responde. La mayoría de las veces, al público le da vergüenza contestar que no sabe la respuesta, lo que motiva que se hagan preguntas sin sentido.

Los sondeos abordan y revelan opiniones que: son fácilmente manipulables mediante la formulación misma de las preguntas; son demasiado débiles, su intensidad no se evalúa, son casi epidérmicas; son invariablemente volátiles con fuertes oscilaciones en pocos días, como el caso de las elecciones; y, eventualmente se inventan sobre la marcha.¹³⁰ Sartori afirma que los sondeos ni siquiera son un equivalente funcional de la opinión pública pues no revelan la voz del pueblo, solamente revelan la voz de los medios en el pueblo.

La democracia de sondeo es, un eco, un reflejo de los medios mismos. En las encuestas la gente dice lo que los medios quieren que conteste. Es una democracia falsa, espuria, y por lo tanto, los gobiernos dirigidos por sondeos resultan una forma peligrosamente irresponsable de gobernar.¹³¹

¹³⁰ Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, op. cit., p.p. 54 y 55.

¹³¹ *Ibíd.*, p. 55.

De la forma en que estudia la utilización de sondeos, también analiza las distorsiones informativas generadas por las falsas estadísticas y las entrevistas casuales. Se refiere de esa forma a las primeras ya que, afirma, se trata de resultados estadísticos que son falsos por la interpretación que se les da. Y sobre la segunda, sostiene que la *casualidad* de las entrevistas no es una casualidad estadística y que el transeúnte no representa a nada ni a nadie: habla sólo por sí mismo.

Sostengo que es trascendental hablar del *homo videns*, particularmente por el momento histórico que estamos viviendo, vemos ciudadanos que increpan las decisiones de gobierno, que hacen señalamientos concretos y plantean exigencias que consideran son legítimas; ha quedado asentado que el término democracia quiere decir, literalmente, poder del pueblo, soberanía y mando del demos, como dice Sartori; pero también es evidente que los insumos de información del demos son de una pobreza alarmante, de una pobreza de contenidos, de obvia manipulación y tendenciosos.

También es fácil comprender por qué un crecimiento general del nivel de instrucción no comporta por sí mismo un incremento específico de ciudadanos informados sobre cuestiones públicas; lo cual equivale a decir que la educación en general no produce necesariamente efecto de arrastre alguno sobre la educación política. Adicionalmente; me resulta preocupante la afirmación realizada por Alejandro Moreno, en su obra *Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, pues afirma que uno de los argumentos principales acerca de la información y las elecciones es que, no importa que tan desinformado y desinteresado sea un individuo acerca del campo de la política, siempre encuentra la forma de tomar decisiones razonadas.¹³² Personalmente no puedo aceptar esta postura, pues lo que realmente nos

¹³² Moreno, Alejandro, *El votante mexicano, democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, op. cit., p. 75.

debe ocupar y preocupar es informar al gobernado de manera puntual y correcta.

SECCIÓN SEGUNDA

**FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU
CONTEXTUALIZACIÓN EN MÉXICO**

CAPÍTULO 2

NOCIONES SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1. Consideraciones generales.

En opinión de Sartori, la noción de democracia participativa sigue siendo borrosa hasta el presente, y la delimita relacionándola con las nociones de democracia directa, democracia de referéndum, democracia electoral y

democracia representativa. Afirmando que aunque las democracias modernas son conjuntamente electorales y representativas, hay una clara posibilidad de que una democracia electoral no elija representantes. En opinión de este autor, la democracia representativa es aquella que en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. Ahora bien, una democracia directa es aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas y cualquier democracia directa es, de alguna forma, una democracia autogobernante. Puede decirse que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante, se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea.¹³³ Ahora bien, por cuanto se refiere a la democracia de referéndum; afirma, que se trata de aquella en la que el *demos* decide directamente los problemas sin la necesidad de reunirse, sino que decide cada asunto en lo particular a través del instrumento del referéndum.

En cuanto a la democracia participativa, que es la que nos ocupa, afirma que la mayoría de los que proponen esa noción sostienen que la democracia participativa no debería deshacerse de las elecciones ni descartar totalmente la representación; y aunque el “participacionista” abraza el ideal de la democracia directa, en pocas ocasiones llega a hacer coincidir su teoría con ella. Lo que sí mantiene de forma unánime y definitiva es que la “participación electoral” no es una participación real, ni tampoco el lugar apropiado de participación. Considerar el mero acto de votar como participación es poco más que una manera de hablar y, desde luego, nos deja con un significado débil y diluido del término.¹³⁴

No podemos negar que la participación es *tomar parte de forma activa y de forma personal*; participar es ir más de allá de una presencia física. Así lo

¹³³ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*, op. cit., p.p. 150 y 151.

¹³⁴ *Ibíd.* p. 153.

afirma Sartori cuando presenta una definición de lo que podemos entender por democracia participativa, de la siguiente forma: participación es *tomar parte* personalmente, un tomar parte *activo* que verdaderamente sea *mío*, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un “formar parte” inerte ni un “estar obligado” a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no se puesto en movimiento por otros (movilización). Si participación es tomar parte en persona, entonces la autenticidad y eficacia de mi participar está en relación inversa al número de participantes. Así, en un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale o cuenta un quinto, en un grupo de cincuenta un quincuagésimo y en uno de cien mil casi nada. En suma, el participar es operable tal como una fracción cuyo denominados mide la parte (el peso) de cada participante, y en tanto el denominador crece, igualmente disminuye la potencia de la participación del individuo. De ello deriva que la participación es una panacea universal, general, desplegada por el participacionista.¹³⁵

De ahí que la democracia participativa suela referir formas de democracia en las que el ciudadano tiene mayor participación en la toma de decisiones políticas que las que tendría bajo el sistema tradicional de la representatividad. La democracia participativa ofrece un modelo político que brinda al gobernado la posibilidad de unirse y organizarse bajo un esquema que sea influyente en las decisiones públicas; el referéndum podría situarse como el referente más cercano a este esquema de organización ciudadana.

El tema central al estudiar a la democracia participativa estriba en determinar quién o qué grupo debe tener una última opinión respecto de las decisiones hechas por el gobierno de un estado. Podremos desear trasladar razonablemente algunas decisiones a alguien que sea más experto que nosotros en temas específicos pero de aquí no se deduce automáticamente que sea razonable para el resto. La acción de gobierno no es una ciencia en el sentido en que lo son la física, la química o cualquier otra y esto es

¹³⁵ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, op. cit., p. 115.

determinado por el hecho de que las decisiones sobre política exigen juicios éticos. Adoptar una decisión sobre los fines que las políticas del gobierno deben intentar alcanzar (justicia, equidad, imparcialidad, felicidad, salud, supervivencia, seguridad, bienestar, igualdad y cualquier otro) significa aplicar un juicio ético.¹³⁶

Para Roberto Dahl, la inclusión de la ciudadanía forma parte de forma parte del esquema de la democracia representativa; es decir, en su criterio, las instituciones políticas del gobierno democrático representativo goza de las siguientes características: (1) Cargos públicos electos, en donde el control de las decisiones político-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, *representativos*. (2) Elecciones libres, imparciales y frecuentes; lo que da origen a cargos públicos elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad en las que hay poca coerción. (3) Libertad de expresión; de la que gozan los ciudadanos y sin peligro de recibir un castigo severo. (4) Acceso a fuentes alternativas de información, ya sean formales (radio, televisión, periódicos, revistas, telecomunicaciones, libros, entre otras) o informales (fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas). (5) Autonomía de las asociaciones, que incluye partidos políticos y grupos de interés independientes. (6) Ciudadanía inclusiva; según la cual, a ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para la realización de las cinco características anteriores. Estos incluyen el derecho de sufragio, a concurrir a cargos electos, a la libertad de expresión, a formar y participar en organizaciones políticas independientes, a tener acceso a fuentes independientes de información y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para

¹³⁶ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, op. cit., p. 84.

el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala.¹³⁷

Las instituciones políticas tienen dimensiones morales tanto como estructurales. Una sociedad en la que las instituciones sean débiles carece de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales. Sin instituciones políticas fuertes, la sociedad carece de los medios para definir y realizar sus intereses comunes. La capacidad para crear instituciones políticas equivale a la necesaria para crear intereses públicos.¹³⁸ Huntington sostiene que en una democracia se acostumbra pensar que las instituciones de gobierno tienen funciones representativas, es decir, que expresan los intereses de sus votantes. De aquí que tiendan a olvidar que dichas instituciones también tienen sus propios intereses y que estos intereses institucionales difieren de los intereses de los individuos que participan en ellas.

Es importante puntualizar en este momento que no podemos dejar de observar que la sociedad civil no puede reemplazar al Estado, más bien se puede plantear frente a él como una fuerza independiente que controle sus actividades. Tampoco es asimilable a una masa indistinta, tal como lo afirma Luis Villoro, que actúa multitudinariamente; la sociedad civil no es un rebaño sino una multiplicidad de grupos y organizaciones, formales e informales, de personas que actúan juntas con una variedad de propósitos.

Conviene, entonces analizar las distintas formas que puede revestir la participación ciudadana; de tal suerte encontramos los siguientes:

- Comités de participación.

Sartori afirma que el mecanismo para conseguir un acuerdo en el seno del grupo consiste en que la parte no intensa cede ante los miembros que sienten

¹³⁷ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, op. cit., p. 101.

¹³⁸ Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades de cambio*, op. cit., p. 32.

el problema con mayor intensidad; y esto, es lo que ocurre con los grupos decisorios denominados *comités*.¹³⁹ En opinión del mismo, un comité puede ser definido como un *pequeño grupo que se comunica personalmente y cuyos miembros se influyen mutuamente*. Esta primera definición, atiende a la interacción como medio básico de relación y se afirma que bajo este esquema no puede consistir en menos de tres miembros, ya que para que la interacción tenga algún significado debe ser triádica.

Para Sartori, el tamaño máximo eficaz de un comité viene determinado efectivamente por su código operativo; en la práctica, esto significa que los comités generalmente se componen por un mínimo de tres y un máximo de 30 miembros. El mismo autor, también afirma que las determinaciones anteriores son imprecisas, y es en este punto en donde somos coincidentes, pues para la buena operación de un grupo con la característica de organizarse como un comité depende del modo en que cumplan el código operativo.

Cuando hablamos de un comité, hablamos de un grupo duradero e institucionalizado; y cumple con la condición anterior cuando su existencia está reconocida mediante una ley. Será duradero, cuando sus miembros actúen como si fueran permanentes. Una característica adicional de los comités, es su carácter decisorio. La trascendencia de un comité estriba en que las decisiones que se adoptan por la comunidad política son previamente examinadas, discutidas y preparadas por uno o más Comités.

En suma, los comités son los órganos en los que se forman las decisiones y, con frecuencia, en última instancia, los que toman las decisiones en cualquier comunidad política y bajo cualquier régimen. No obstante, el sistema de comités está moldeado por el sistema político al que pertenece. Así un

¹³⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, op. cit., p.. 279.

sistema de comités que opera en una democracia adquiere caracteres propios.¹⁴⁰

Sartori afirma que un rasgo distintivo de los comités es que las democracias favorecen la integración de los mismos, pues alienta y maximiza la democracia participativa, proporcionando espacios para la participación real. Esto fortalece el hecho de que la participación no tiene otro significado real que el de participar, formar parte en persona.

La mayoría de los comités funcionan bajo la regla de la mayoría. Las decisiones no suelen someterse a votación y la mayoría de las veces las decisiones tomadas en comité son unánimes.

Algo peculiar en los comités es que sus miembros se comprometen a *intercambios* con la vista puesta especialmente en el futuro; lo que Sartori llama *el principio o mecanismo de la compensación recíproca diferida*. Señala que la esencia de un sistema de adopción de decisiones basado en la compensación recíproca diferida es que todos los miembros del grupo están dispuestos a ganar y que además se trata de un *juego* continuo.¹⁴¹

Un sistema de comité funciona sobre la base de las compensaciones o intercambios recíprocos diferidos; en donde los pagos internos o compensaciones recíprocas favorecen las decisiones unánimes y los resultados de suma positiva. En la medida en que un sistema de comité comprende que son responsables ante la voluntad popular, en una medida afín los pagos externos se extienden al mundo político.

Un comité es la unidad óptima de participación real (democracia participativa); sin embargo, esto no quiere decir que lo óptimo sea incrementar el número de

¹⁴⁰ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, op. cit., p. 285.

¹⁴¹ *Ibíd*, p. 282.

ellos. Incrementar el número de comités origina el problema de calidad en la integración de los mismos; decidir quien toma parte y consecuentemente decisiones. Por ello se convierte necesario contar con comités que sean sensibles y responsables ante la ciudadanía en general y de comités representativos.

Un punto interesante es el relativo a la integración de los mismos; pues no todos los comités están integrados por representantes provenientes de elecciones *limpias*, incluso en las democracias existen grupos constituidos con propósitos específicos representativos de talentos y de competencia técnica.

- Organizaciones no gubernamentales.

Estas constituyen un fenómeno cuya identidad en América Latina, en opinión de Leilah Landim, todavía se está conformando; sostiene que hasta hace poco el término “organización no gubernamental” no tenía un significado particular en ese contexto ni para los miembros de tal institución ni para los gremios políticos, académicos o el ciudadano en general. La falta de familiaridad con ese tema reflejó una incapacidad de reconocer lo que llamamos organización no gubernamental como un fenómeno social, es decir, al no identificar una identidad compartida entre un conjunto de instituciones con características específicas. Sólo últimamente las organizaciones no gubernamentales han pensado en su papel y en ellas mismas como organizaciones no gubernamentales en la sociedad, como parte de un tejido social complejo que abarca las relaciones internacionales.¹⁴² Vista esta “resistencia” de parte de las organizaciones no gubernamentales a entrar a este debate y aceptar esa identidad compartida que es reveladora de su naturaleza podemos afirmar que se trata de entidades que, en gran medida, se consideran a ellas mismas en términos de autonomía e individualidad, haciendo hincapié en sus

¹⁴² Landim, Leilah, *Organizaciones no gubernamentales en América Latina. Obra: La democracia en América Latina, Modelos y Ciclos*, op. cit., p. 272.

relaciones directas con grupos y movimientos sociales dentro de los cuales actúan.

Landim afirma que el decenio de 1950 marcó una especie de prehistoria de las organizaciones no gubernamentales y que especialmente las que se ubican en América Latina, que se formaron en dicha época, aunque el rol social que tenían en ese entonces es completamente distinto al de hoy. Durante los años cincuenta los organismos de cooperación no gubernamentales apoyaban la ideología de las élites de América Latina.

Las organizaciones no gubernamentales desempeñaron un papel en las formas de cooperación que hacían hincapié en la ayuda y el industrialismo. Instituciones como las iglesias y las organizaciones relacionadas con las Naciones Unidas darían los primeros pasos para estimular las acciones de las organizaciones no gubernamentales basadas en la idea de fomentar el desarrollo.

Las organizaciones no gubernamentales se desarrollaron en América Latina durante los periodos de autoritarismo político y su papel fundamental fue de resistencia y de denuncia. Así acogieron un conjunto de iniciativas sociales vinculadas con los sectores populares; esas iniciativas, a su vez, se orientaron a los movimientos en los niveles intermedios y bajo del cuerpo político y de la sociedad que demandaban autonomía e independencia frente al Estado.

Las organizaciones no gubernamentales se desarrollaron en relación estrecha con los círculos religiosos, en particular con la Iglesia católica. Aunque la Iglesia tuvo un papel fundamental en el origen y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales en América Latina, no fue la única institución que afectó su naturaleza y sus acciones. A medida que los procesos de democratización avanzan en América Latina y que sus sociedades se vuelven más modernas y complejas, es más amplia la gama de actores con las que las organizaciones no gubernamentales se relacionan. El crecimiento y la consolidación de las organizaciones populares (como las asociaciones de barrios o de campesinos) y los sindicatos, la fragmentación

entre los partidos políticos, la aparición de movimientos sociales vinculados con las llamadas minorías (grupos étnicos, mujeres, etc.) y asuntos alternativos como la ecología, han llevado a la escena de América Latina a una serie de actores junto a los cuales las organizaciones no gubernamentales han desarrollado su labor con relaciones de trabajo integradas o informales.

Como fue asentado en líneas anteriores, las organizaciones no gubernamentales en un principio se mantuvieron a distancia del Estado y su relación con él se caracteriza por un antagonismo permanente. Optaron por la sociedad civil, actuando en el nivel popular de la sociedad, a espaldas y fuera del alcance de la autoridad del gobierno. Sin embargo, con el avance de la democratización estas organizaciones han adoptado una nueva postura en lo que respecta a esta relación. Uno de los debates actuales entre las organizaciones no gubernamentales gira en torno a los siguientes cuestionamientos: ¿Deberíamos trabajar en cooperación con los programas de Estado?; ¿deberíamos buscar financiamiento del Estado?, ¿deberíamos ocupar un lugar en el aparato del Estado?; en suma, ¿en qué nivel de actividad y en qué condiciones deberían las organizaciones no gubernamentales relacionarse con el Estado?.

Sobre los cuestionamientos anteriores, Landim aporta una resolución adoptada en una reunión de dirigentes de organizaciones no gubernamentales celebrada en 1987, en donde se declaró que *desde el punto de vista de las relaciones con otros actores sociales, se ha dado prioridad a la relación con el Estado, basada en la suposición de que la división entre la sociedad civil y el Estado no debe verse como absoluta. Los centros definen como una de sus funciones la denuncia y la crítica permanentes. Pero los centros consideran también que están en mejor posición que las entidades estatales para establecer propuestas creativas que respondan a los problemas sociales más fundamentales.*

Por una parte la autonomía es el rasgo distintivo de las organizaciones no gubernamentales; la independencia es uno de los pilares de su discurso y están orientadas a la individualización como núcleo de poder en la sociedad civil. Por otra parte, su función se orienta hacia el exterior; es decir, su existencia está cifrada sobre las relaciones que establecen con sectores y movimientos sociales.

Respecto al papel que tienen las organizaciones no gubernamentales en la escena sociopolítica actual de América Latina, la referida escritora aporta que, las acciones de dichas organizaciones parecen guiarse por una característica básica: siempre están orientadas a fortalecer a la sociedad civil.

Sobre lo anterior es conveniente identificar el comportamiento de las organizaciones de la sociedad civil y las formas de participación que implementan, para tal efecto Julia del Carmen Chávez Carapia realizó, con el auspicio de la Secretaría de Gobernación, una investigación de campo con una muestra representativa de 126 organizaciones, concluyendo lo siguiente:

1. Datos socio demográficos.

- 1.1. Al realizar un estudio de género encontramos que el 68 % de las organizaciones están representadas por mujeres contra un 32% de participación de los varones.

- 1.2. Si tomamos en cuenta la edad de participación podemos focalizar un mayor número de participación (29%) en el grupo de los 41 a los 50 años de edad, seguido por el grupo de los 31 a los 40 años de edad (28%); en tanto que el grupo que menos participación tiene es el grupo de los de más de 71 años (0%) y el de los de 61 a 70 años de edad (4%).

- 1.3. Por lo que hace al nivel de escolaridad de los integrantes de las organizaciones civiles encontramos un alto porcentaje en aquellos que cuentan con licenciatura completa (22%), seguidos por aquellos que tienen la secundaria completa (16%); irónicamente aquellos se

presume con mayor capacidad de análisis y posibilidad de crear pues cuentan con estudios de posgrado completo solo representan el 9%.

1.4. En razón a su ocupación; focalizamos un 38% de organizaciones civiles integradas por empleados, seguidos de un 23% que declaran ser profesionistas. En tanto que los niveles más bajos de participación están integrados por desempleados (1%), trabajador por su cuenta (5%) y nuevamente me permito señalar la incongruencia sobre la participación de los “más preparados” que representa un 5% y corresponde a aquellos que se desempeñan en puestos de mando o Directivos.

1.5. Por lo que hace a los ingresos de quienes participan en organizaciones civiles tenemos que aquellos que perciben más de tres salarios mínimos representan el 48% de los integrantes y el 11% corresponde a los que señalaron no percibir ningún ingreso.

2. Información acerca de la organización. Sobre la misma podemos focalizar la siguiente información.-

2.1. Cargo en la organización. De las 126 organizaciones civiles que comprende el estudio que comentamos el 60 % de ellas está integradas por “participantes” y solo el 8% declara contar con un Director; el 12% con Mandos Medios y el 20% con un equipo profesional de trabajo.

2.2. Ingreso en la organización. Sobre este punto tenemos que el 52% de los que pertenecen a una organización civil ingreso por medio de algún conocido, mientras que el 36% por su propia voluntad.

2.3. Tiempo de pertenencia. Este rubro es significativo respecto de la participación en las organizaciones civiles en México pues solo el 1% de aquellos que participan en alguna de las 126 organizaciones estudiadas a permanecido por más de 26 años; un 1% por un período de 21 a 25 años; un 4% un lapso de 16 a 20 años; mientras que un 55

% un período de 1 a 5 años. Como vemos la participación ciudadana también está expuesta al fenómeno de la rotación y consecuentemente poca existencia de los proyectos de una organización.

2.4. Tiempo dedicado a la organización. Por lo que hace a este rubro encontramos que el tiempo que se dedica a la consecución de los objetivos de la organización civil es corto realmente; pues se dedica un 61% un lapso menor de 10 horas, solamente un 1% de las organizaciones declara dedicar más de 71 horas al trabajo en su organización.

2.5. Número de miembros para aceptar un acuerdo. Sobre este se sigue la regla de la mitad más uno en un 65% de las organizaciones, solamente en un 3% de ellas se requiere el consenso del 100% de los miembros y un 32% señala desconocer cuál es la regla.

3. Datos sobre la participación en la organización. Por lo que hace a la forma en que se organizan al interior tenemos que:

3.1. Transmisión de la información. Las organizaciones civiles se comunican mediante Asambleas en un 77% y un amplio 32% mediante desplegados.

3.2. Formas de organización interna. Un alto porcentaje de las organizaciones civiles (80%) están constituidas mediante acta y en su mayoría cuentan con estatutos, manuales de operación, misión, visión y organigrama. Con esto queda evidenciado que la forma de organización tiende a ser estructurada.

3.3. Expresión de ideas. Este punto es de vital importancia para los fines que persigo con mi tesis; pues un 58% de las organizaciones civiles se expresa mediante escritos y peticiones (tal como lo mandata la Constitución, dirigidas a la autoridad competente) lamentablemente mediante plantones un 17% de las organizaciones civiles.

- 3.4. Formas de movilización de simpatizantes. Un alto porcentaje realiza reuniones (76%) y solo un 16 % realiza plantones. Con esto queda en evidencia el carácter democrático de participación.
- 3.5. Acciones organizativas. La mayoría esta focalizada a la concreción de acciones sociales, promoción de la cultura y capacitación (60%, 57% y 60% respectivamente), en menor porcentaje son una bolsa de trabajo (30%).
- 3.6. Por lo que hace a los espacios de promoción de la participación ciudadana resalta que de las 126 organizaciones que incluye el estudio el 50% de las mismas se enfoca en promoción del voto directo, el 29% al plebiscito, el 24% al referéndum y el 12% a otras formas de participación.

Derivado de un estudio realizado por Concha Lorenzana en países centroamericanos se encontró que mediante procesos de tipo participativo la ciudadanía ha conseguido demostrar que mediante la participación y la acción colectiva se puede no sólo llegar a conocer la realidad, sino plantear alternativas efectivas que conduzcan a su transformación. En el caso centroamericano sustentado por democracias débiles e inestables la descripción de las experiencias viene a demostrar que la ciudadanía agrupado en torno a movimientos populares y movimientos sociales, lo que se conoce habitualmente por sociedad civil, cuando se dota de verdaderos instrumentos de participación colectiva que permitan la libre expresión y canalización de sus demandas, es capaz de articular respuestas coherentes a un conjunto de problemáticas que conforman su vida cotidiana¹⁴³

Agrega Lorenzana que las inquietudes sociales pueden tener diferentes puntos de partida: el deterioro de la calidad de vida, la escasa o nula dotación de servicios públicos adecuados, las consecuencias de un desastre natural, la

¹⁴³ Lorenzana, Concha, *Tomamos la palabra, experiencias de ciudadanía participativa*, España, Icaria, 2002, p. 7.

falta de respuesta política a una verdadera interlocución. Incluso en aquellos lugares en los que la participación está claramente regulada por normas, leyes o reglamentos de participación ciudadana, además de cubrir el trámite del paso cíclico por las urnas, el descontento popular y la apatía social se instalan con frecuencia entre la gente, que acaba sintiéndose, en la mayoría de los casos, utilizados con fines políticos que le son ajenos¹⁴⁴.

Por su parte, María Fernanda Somuano¹⁴⁵ sostiene que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en México están orientadas a una causa en específico; muchas trabajan en áreas rurales y urbanas, y algunas otras lidian con más de una causa a la vez. No fue sino hasta hace muy poco que las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a desarrollar redes coherentes dentro de sectores específicos; formaron vínculos con movimientos sociales y crearon un grupo más comprensivo de alianzas con orientación hacia la creación de políticas de desarrollo alternativo.

Por su distribución territorial encontramos que casi un tercio de las organizaciones de la sociedad civil en México se concentran en la Ciudad de México; en un período de 1995 a 2007 el número de organizaciones ha crecido de manera constante y cuantiosa prácticamente en todos los estados con la sola excepción de Campeche.¹⁴⁶ En Aguascalientes y Tlaxcala, por ejemplo, que son estados con poblaciones similares y pertenecientes a la misma región, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones civiles eran 148 y 42, respectivamente, en el 2007. De manera similar, los estados de Chiapas y Guerrero tienen no solamente una población comparable, sino reputaciones añejas de violencia rural y actividad guerrillera; sin embargo, en

¹⁴⁴ Lorenzana, Concha, *Tomamos la palabra, experiencias de ciudadanía participativa*, op. cit., p.p. 7 y 8.

¹⁴⁵ Somuano, María Fernanda, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, op. cit., p. 52.

¹⁴⁶ *Ibíd.* p. 73.

lo que hace al tema en estudio, Chiapas tenía 202 en el 2007, mientras que Guerrero solamente 112.

María Fernanda Somuano, explica que existen varios enfoques teóricos que pueden usarse para tratar de explicar el origen y crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; mencionando los siguientes:

- La teoría de la privación relativa, que sugiere que la movilización social y la protesta, que pueden conllevar a la creación de organizaciones civiles, tendrían una relación sistemática con el cambio repentino en las condiciones de vida de los individuos.
- La teoría de la movilización de recursos, que se basa en la premisa de que el descontento social es universal, pero la acción colectiva no lo es. El descontento permanente tiene probabilidades de tomar forma política cuando.- las luchas por el poder brindan una apertura para grupos que se sienten afectados; cuando los costos de acción se perciben bajos; y/o, cuando se nota fragilidad o visos de desintegración en la autoridad.

La movilización de recursos está basada en la idea de que las organizaciones y los movimientos exitosos adquieren recursos y crean relacionados de intercambio ventajosas con otros grupos conforme logran el éxito en el cumplimiento de sus metas.

- El enfoque de oportunidades políticas, que centra su atención en el entorno institucional y político en el que se produce la acción colectiva.

Ahora bien; después haber visto una radiografía de las organizaciones civiles, como estructura y asentamiento, es conveniente dedicarnos a responder cuestionamientos enfocados a determinar las motivaciones de participación y las expectativas de participación. Lo primero que hay que destacar es que la participación es generalmente voluntaria y se lleva a cabo con la intención de promover o defender una causa u objetivo de los individuos con el mínimo

costo y el máximo efecto. Estos objetivos pueden ser altruistas, individualistas o más probablemente una mezcla de los dos.¹⁴⁷ Es decir; se participa por tres razones generales: el desarrollo de las capacidades del individuo, la creación del sentido de comunidad y el cultivo de virtudes democráticas, y/o la protección igualitaria de intereses en la vida pública. La gente actúa con el fin de expresar un sentimiento o emitir una postura sobre algún asunto sin que exista la implicación necesaria de que un resultado específico deseado se derive del acto participativo. Tal actividad es una expresión de su identidad política y de alguna manera pueda ser una forma de participación simbólica; esto es lo que María Fernanda Somuano ha denominado “participación expresiva”, es decir, refleja el deseo de estar ahí.

Es claro que las organizaciones de la sociedad civil son formas organizativas que surgen para buscar respuestas a los problemas sociopolíticos de sus integrantes y en otros casos del entorno social, tanto del personal que labra en dichas organizaciones y conforma los niveles de mando integrados por profesionistas, así como de los miembros que la integran como sujetos de atención de los programas establecidos por dichas organizaciones. Evidentemente la participación no es un asunto de cálculo matemático; existen factores sociales, ideológicos y personales que intervienen en la decisión de los individuos de participar o no, es probable que la participación sea la búsqueda por lograr hacer una diferencia.

Las organizaciones de la sociedad civil tienden a adecuarse con mayor rapidez, como ya fue comentado previamente, que cualquier otra estructura organizacional pues responde con facilidad a los cambios sociales, políticos, sociográficos, culturales y de financiamiento; modificando para ello, su ámbito de trabajo, objetivos y destinatarios de sus acciones, lo que las convierte en estructuras de incidencia en las decisiones gubernamentales con un alta flexibilidad con capacidad de movilización.

¹⁴⁷ Somuano, María Fernanda, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, op. cit., p. 111.

2.2. Representación popular y sufragio.

Queda en evidencia que las organizaciones de la sociedad civil son una base seria sobre la cual se define una forma de participación social con actividades políticas.

La pregunta sobre este tema debería versar sobre si la sociedad civil mexicana está igualmente capacitada para contribuir al establecimiento de la democracia misma. Una cosa es contribuir a la conclusión del antiguo régimen y otra muy diferente es constituirse en un factor de institucionalidad y participación política legítima en una sociedad democrática; es decir, como factor de consolidación en México. Aunque este cuestionamiento forma parte de los capítulos siguientes.

Ahora bien; antes de concluir con este capítulo resulta conveniente analizar, brevemente, lo relativo a la representación popular y la elección pues probablemente ninguna institución política conforma tanto el paisaje político de un país democrático como su sistema electoral y sus partidos políticos; aunado al hecho, de que como lo sostiene Maurice Duverger, la un sistema electoral no es la base de una democracia participativa. Ésta se encuentra no lo suficientemente alejada ni contrapuesta a ella, sino que, como lo sostengo, la democracia participativa es un escalón ascendente de la democracia representativa.

La teoría de la representación popular se desarrolló a partir de los siglos XVII y XVIII; las democracias antiguas eran democracias directas que tendían a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. El elemento básico de las instituciones de Atenas era la Asamblea General del Pueblo, que se reunía todos los días en las colinas del *Pnyx*: una especie de Parlamento abierto a todos los ciudadanos, al que correspondían las decisiones esenciales. Un sistema semejante sólo puede funcionar en

Estados muy pequeños. La democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas. La elección de los gobernantes por los gobernados se ha impuesto como una necesidad. Se ha considerado que el elegido era el representante del elector, inspirándose en la noción jurídica de representación de derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. Pero la noción de representación política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado; por otra parte, ha adoptado formas muy diferentes que ocultan preferencias políticas opuestas.¹⁴⁸

La elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, a la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos. La teoría liberal de la representación y de la elección tiene muchos matices y a veces conduce a restringir el sufragio. En la práctica, el desarrollo de la elección se ha realizado de una manera continua, por la lógica misma del sistema. Este desarrollo de la elección ha creado instituciones que desempeñan un papel de mediadores entre los elegidos y los electores: los partidos políticos.¹⁴⁹

Si aceptamos la teoría de la conveniencia de la igualdad política de Robert Dahl, todo ciudadano debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar y todos los votos deben contarse como iguales. Si se realiza la igualdad de voto, la consecuencia es que las elecciones deben ser libres e imparciales. Ahora bien, resta que Dahl cuestione ¿con que frecuencia deben celebrarse las elecciones? Y ofrece una tosca respuesta en cuanto que las elecciones anuales para los representantes del poder legislativo sería demasiado

¹⁴⁸ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y derecho Constitucional*, España, Ariel, 1996, p. 115.

¹⁴⁹ *Ibíd.* P. 114.

frecuente y todo lo que excediera los cinco años sería demasiado largo. La cuestión es que sin elecciones frecuentes, los ciudadanos perderían un sustancial grado de control sobre sus cargos electos.¹⁵⁰

Para Maurice Duverger, los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales, pues nacen y se desarrollan al mismo tiempo que las elecciones y la representación. Reflexiona sobre el origen de los mismos y señala que aparecieron bajo la forma de comités electorales, encargados de conseguir el respaldo para el candidato y de reunir los fondos necesarios para la campaña.

Durante buena parte del siglo XIX, la división de los partidos políticos en Iberoamérica fue muy sencilla: conservadores y liberales. Los primeros estaban formados, principalmente, por terratenientes y miembros del alto clero, de la alta oficialidad del ejército y de la burguesía tradicional. Se caracterizaban por ser defensores del principio de autoridad, del derecho de propiedad, del orden jerárquico, de las libertades controladas y del sufragio selectivo. Los partidos liberales encuadraban a los profesionales, intelectuales, comerciantes, pequeños hacendados, funcionarios, etc., que se proclamaban individualistas, demócratas, preconizadores del principio del progreso, defensores del sufragio universal y de la libertad de pensamiento.¹⁵¹ Este esquema perduró a lo largo del siglo XIX para dar paso a un sistema plural, en el que aparecen nuevos partidos en respuesta a diversos efectos como la universalidad del sufragio, el crecimiento demográfico y la recomposición social por influencia económica.

Duverger, identifica a los partidos de cuadros; que fueron los primeros en aparecer y su estructura fue adoptada en el siglo XIX por los partidos conservadores y liberales de Europa y de Estados Unidos, su estructura corresponde al del Estado Liberal del siglo XIX que se basa en notables

¹⁵⁰ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, op. cit., p. 111.

¹⁵¹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, op. cit., p.p. 596 y 597.

burgueses (partidos liberales) o aristócratas (partidos conservadores) y coincide con el sufragio restringido o universal en sus comienzos cuando el elector

Duverger afirma que las elecciones son la piedra angular de las democracias, pues en ellas donde los ciudadanos eligen entre varios candidatos; y esto se sienta sobre la base de que si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que hubieren sido elegidos por los ciudadanos para hacerlo. Y al mismo tiempo recomienda que las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos para que no se sientan demasiado independientes de los gobernados y que la representación se conserve constantemente.¹⁵²

En general el desarrollo de los partidos parece ligado a la democracia, es decir, a la extensión del sufragio; provocados por grupos y asociaciones con fines comunes, y el caso más común son los sindicatos. A la influencia de los sindicatos obreros en la creación de los partidos, habría que sumar la iniciativa de cooperativas agrícolas, grupos campesino e incluso la influencia de la iglesia y sectas religiosas. Es evidente que un partido político siempre actúa en el terreno electoral y parlamentario.

Siguiendo con Duverger, tenemos que la estructura de los partidos se caracteriza por su heterogeneidad y no se ocupa más que de problemas políticos; dejando la doctrina y los problemas ideológicos a una reducida esfera y la adhesión se basa en el interés o la costumbre.

Resulta acertado dedicar algunas líneas para ampliar sobre el tema de los partidos políticos, pues podría llegar a suponerse que pueden ser plataformas de participación ciudadana; sin embargo, no podemos permitirnos caer en ese error toda vez que desde el momento en que la persona se involucra en una organización como la que nos ocupa su participación se limita a cualquiera de

¹⁵² Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y derecho Constitucional*, op. cit., p. 114.

las siguientes categorías: simpatizante, miembro, militante, o propagandista; todas en razón de la presencia del factor “solidaridad”. En los partidos políticos que no tienen adhesión formal, pueden distinguirse tres círculos de participación. El más amplio engloba a los electores, que votan por los candidatos propuestos por el partido en los escrutinios nacionales y locales. El segundo encierra a los “simpatizantes”, término vago que se refiere a una noción vaga, fundada a pesar de todo en la realidad: un simpatizante es elector, pero algo más que elector, reconoce su inclinación hacia el partido, lo defiende y lo apoya en ocasiones financieramente, entra incluso en las instituciones anexas al partido. El tercer círculo, como señala Duverger, se refiere a los militantes; por estos, debemos entender que se refiere a los miembros del partido que aseguran su organización y funcionamiento participando en todas las actividades inherentes al partido.¹⁵³

Para Duverger, la noción de miembro constituye un cuarto círculo, colocado entre los dos últimos; más amplia que la de militante, pero más estrecha que la de simpatizante. Ya que la adhesión implica una relación más profunda que la simpatía sin llegar a ser tan estrecha como la militancia.

En el lenguaje corriente, la noción de miembro de un partido coincide con la de adherente. Se distingue a éste del simpatizante que se declara favorable a las doctrinas del partido y le aporta a veces su apoyo, pero permanece fuera de su organización y de su comunidad: el simpatizante no es miembro del partido, propiamente hablando.¹⁵⁴ La noción de miembro está ligada a la concepción de los partidos políticos y es el resultado de la evolución de los partidos de cuadros a los partidos de masas.

Ahora bien; por lo que se refiere a los electores, para Duverger presentan una ventaja en relación con las otras categorías, pues es fácilmente cuantificable ya que se dispone de estadísticas electorales para determinar su participación

¹⁵³ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, op. cit., p. 120.

¹⁵⁴ *Ibíd.* P. 92.

aún y cuando no identifique el sentido de la misma. Es importante el censo de electores ya que constituye la única medida posible para determinar la fuerza y la debilidad de un partido. Incluso se puede llegar a determinar la evolución de un partido por el número de electores; así como, el carácter más o menos democrático de los organismos dirigentes.

Por lo que se refiere a los simpatizantes; Duverger opina que se trata de una figura vaga y compleja, ya que el simpatizante es más que un elector y menos que un miembro. Como el elector, aporta al partido su sufragio pero no se limita a eso. Manifiesta su acuerdo con el partido y reconoce su preferencia política. El elector vota en el secreto de la casilla y no revela su elección: la presión misma y la amplitud de las medidas tomadas para garantizar la discreción del escrutinio prueban la importancia del hecho. Un elector que declara su voto no es ya un simple elector: comienza a convertirse en simpatizante.¹⁵⁵

En el caso del simpatizante; su adhesión no se encuentra determinada por lazos oficiales y regulares de compromiso firmado ni de cuota regular con un partido político, para Duverger es conveniente determinar los grados de simpatía de manera objetiva para precisar los motivos que impiden que la simpatía se transforme en adhesión formal.

Ahora bien; comparados con los miembros, los militantes aparecen en un número pequeño pues en ningún partido pueden superar los segundos a la mitad de los primeros, pues cuando alcanzan la tercera o cuarta parte, el partido puede ser considerado como activo.

Una vez hecha la clasificación anterior, es conveniente distinguir la naturaleza de participación de los mismos; es decir, un militante no está dos o tres veces más ligado al partido que un miembro, pues está ligado de manera distinta. Cada categoría de miembro corresponde a un tipo de participación,

¹⁵⁵ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, op. cit., p. 130.

caracterizado más por su calidad que por su intensidad. Esta calidad de participación varía en razón a cada categoría ya que los lazos de solidaridad no son idénticos en todos los miembros, en todos los militantes, o en todos los simpatizantes.

Siguiendo con Duverger; la naturaleza de la participación es muy distinta en los partidos totalitarios y en los partidos especializados. Aquí, la parte del individuo comprometida en los lazos comunitarios es pequeña, en aquellos es la vida entera de un hombre la que está cogida entre los hilos del grupo. Entre las comunidades donde se insertan los individuos, los partidos especializados no ocupan más que un lugar secundario, el primer lugar: la solidaridad del partido aventaja a todas las demás, en lugar de ser dominada por ellas. Los partidos especializados son heterogéneos; es decir, que reúnen miembros que no tienen ideas y posiciones absolutamente idénticas en todos los detalles.¹⁵⁶

Ahora bien; ¿porque sostengo que la partición ciudadana, en el sentido al que la democracia participativa hace alusión, no encuentra un lugar apropiado en los partidos políticos? La respuesta la tomamos del pensamiento de Maurice Duverger, quien afirma que en la democracia representativa se pueden llegar a presentar manipulaciones electorales que tienen como efecto disimular una designación más o menos autocrática bajo una apariencia más o menos democrática. Consiste en establecer dos categorías de dirigentes dentro del partido: jefes aparentes y jefes reales – elegidos los primeros y designados los segundo autocráticamente. Unos tienen el poder teórico, los otros lo ejercen prácticamente o lo comparten con ellos. Tocando entonces el problema de los titulares reales del poder. En todos los grupos sociales y no sólo en los Estados, conviene buscar así las “eminencias grises” detrás de las púrpuras oficiales, los que mueven los hilos detrás de los títeres que se agitan en la escena. El problema es particularmente importante en los partidos políticos,

¹⁵⁶ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, op. cit., p. 149.

porque muchos implican una autoridad real muy diferente de la autoridad aparente. Pero conviene ser muy prudente en este campo: por definición, las “eminencias grises” permanecen ocultas o semiocultas y siempre es difícil obtener datos precisos sobre ellas; por otra parte, puesto que la imaginación popular ama especialmente las historias de poderes secretos y de jefes misteriosos, las opiniones corrientes deben ser interpretadas en este aspecto con una especial desconfianza.¹⁵⁷

Duverger afirma que la dirección de los partidos tiende a tomar una forma oligárquica; entonces, una clase de “jefes” se constituye en un círculo de difícil acceso. Este fenómeno se aplica tanto a los jefes aparentes como a los jefes reales. Esto se explica ya que las masas son naturalmente conservadoras, se apegan a sus viejos jefes, desconfían de las nuevas caras.

Luego entonces tenemos que es más fácil cambiar de partidos, de instituciones, de acuerdos, de estructuras de autoridad e incluso del marco jurídico vigente que cambiar de cultura política. La cultura democrática a la que nos estamos enfocando – democracia participativa- se debe abrir paso apoyada en ciudadanos informados, autoridades cuyas acciones y decisiones sean públicas, poderes delimitados por la legalidad y respeto a los derechos humanos y libertades políticas. Si bien es acertado señalar los esfuerzos y la notoriedad que la opinión pública ha tomado en los últimos años, la participación ciudadana se ha tornado reactiva pues está enfrentando años de anacronismo autoritario. La democracia cuyos valores fundamentales son la legalidad, la tolerancia, la transparencia, el deliberación pública de los asuntos públicos, el derecho a la información, el pluralismo y el respeto a la libertades públicas; encuentra las mayores resistencias en las prácticas discrecionales de la burocracia.

¹⁵⁷ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, op. cit., p. 176.

Es tan complejo y laberíntico el Leviatán¹⁵⁸ mexicano que no bastará el voluntarismo, los códigos de ética ni los actos de fe para demostrar la honestidad de los principales funcionarios del gobierno. La racionalidad de la corrupción, así como la discrecionalidad en la toma de decisiones y en el manejo de la información pública, están ancladas a las antiguas pautas culturales.¹⁵⁹ Este complejo mundo lo mismo se identifica con las estructuras de gobierno que con los partidos.

2.3. Consideraciones finales.

Cuando hablamos de personas políticamente educadas debemos distinguir entre quien está informado de política y quien es cognitivamente competente para resolver los problemas de la política. Lo esencial no es conocer cuántos son los ciudadanos informados que siguen los acontecimientos políticos, con respecto a los componentes que conocen el modo de resolverlos; lo importante es que cada maximización de democracia, cada crecimiento de directismo requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento. Si tomamos esta dirección, entonces el resultado es un demos potenciado capaz de actuar y más y mejor que antes. Pero si, por el contrario, esta dirección se invierte, entonces nos acercamos a un demos debilitados. Que es exactamente lo que está ocurriendo.¹⁶⁰ Sartori, habla de demos

¹⁵⁸ El *Leviatán* es una bestia marina del Antiguo Testamento, a menudo asociada con Satanás, creada por Dios. En el Génesis, el Leviatán es mencionada de forma implícita (Job 41:1) "Dios creo a los grandes monstruos marinos". *Leviatán*, es también el título del trabajo de Thomas Hobbes sobre el contrato social y la creación de un estado ideal – la Commonwealth.

¹⁵⁹ Escobedo, Juan Francisco, *La invención de la Transparencia*, México, Miguel Angel Porrúa, 2010, p. 24.

¹⁶⁰ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, op. cit., p. 131.

debilitado en un sentido de entendimiento de la información y que lleve al ciudadano a la expresión de una opinión autónoma.

Es conveniente detenernos en este punto y aclarar que no es lo mismo el derecho a la información que el derecho de acceso a la información pública.¹⁶¹ El primero puede definirse, con base en la Declaración de los Derechos Humanos, como la garantía de toda persona de “*atraerse información, a informar y a ser informada*”. El derecho a atraerse información implica la posibilidad de acceder a documentos públicos y tener la opción de decidir entre diversas, la fuente de información que se prefiera; el derecho a informar hace referencia a la libertad de expresión y de imprenta y el derecho a ser informado implica tener libre acceso a información completa, objetiva y adecuada. Por su parte, el derecho de acceso a la información puede definirse como la prerrogativa de las personas para “acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades que ejercen gasto público”.

Al mismo tiempo es oportuno reflexionar sobre el contenido de lo que hemos tratado en páginas anteriores; ya que la razón de que todo llegue a cambiar radica en la disponibilidad de información que todos los ciudadanos tenemos y vamos a tener conforme avanzan las tecnologías de información y el fácil acceso que el usuario tiene a ellas. Este acceso a la información nos puede llevar a construir un país pujante, democrático; o bien, llevarnos a destruir una nación. El resultado dependerá de la capacidad que tengamos de hacer un uso inteligente de la información.

Recordemos que la mayor disponibilidad de información no necesariamente permite el mayor y mejor uso de esa información. Nadie puede decirle a otra persona como puede o debe utilizar esa información, pero las herramientas necesarias para emplearla son la clave del desarrollo futuro y ése es un tema

¹⁶¹ Para mayor referencia sobre este punto se recomienda la lectura del artículo titulado *La Información pública es de todos*, publicado en la Revista Ciudadanas 2020, el Gobierno de la Información. Coordinado por Patricia Reyes Olmedo. Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías. Chile. 2011.

central de la política pública.¹⁶² Es un hecho que la información libera y beneficia antes que nada o a nadie a los ciudadanos, altera la capacidad del ciudadano de organizarse, de actuar y de conocer a su grupo social más cercano. En el terreno político, la información genera una red de relaciones potenciales con organizaciones de la sociedad civil, con partidos políticos, con organismos nacionales y extranjeros, y con medios de presión internacionales.

¹⁶² Rubio, Luis, *La democracia verdadera*, México, Coedición CIDAC y Cal y Arena, 1998. p. 31.

SECCIÓN SEGUNDA

FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU CONTEXTUALIZACIÓN EN MÉXICO

CAPÍTULO 3

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

3.1. Contexto normativo mexicano y su presencia internacional.

En el contexto de un mundo globalizado hablar del contexto nacional sin llevar a cabo un análisis, aunque breve, del contexto internacional creo que nos

llevaría a un punto sin referencias claras. En este sentido me corresponde señalar que México ha suscrito algunos tratados en materia de participación ciudadana. Ello se debe en parte al hecho de que, si bien la participación ciudadana es un tema importante para cualquier democracia del mundo, hay tantas formas para incentivarla y desarrollarla que es difícil elaborar un acuerdo internacional en la materia. Sin embargo, hay organismos internacionales que se preocupan por mantener este tema en la agenda internacional y, aunque sus esfuerzos no se vean reflejados en tratados o acuerdos, sí incentivan la creación de compromisos entre los gobiernos. Un claro ejemplo de estos esfuerzos son los convenios firmados en las Cumbres de las Américas, como el Plan de Acción de Miami, el cual se llevó a cabo en el marco de la primera de estas Cumbres, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 2004¹⁶³; en el apartado de fortalecimiento de la sociedad y de participación comunitaria, los gobiernos se comprometieron a revisar el marco normativo que regula a los actores no gubernamentales con el fin de establecer o mejorar su capacidad para recibir fondos.

Por otra parte, en la Segunda Cumbre de las Américas, Celebrada en Chile en 1998, se firmó el Plan de Acción de Santiago¹⁶⁴, en el cual los gobiernos se comprometieron a promover la participación de la sociedad civil, además de establecer marcos institucionales que incentiven la creación de organizaciones sin fines de lucro, responsables y transparentes.

De igual manera el Plan de Acción de Quebec¹⁶⁵, cuyo tema y objetivo central es el fortalecimiento de la democracia, estableció cinco líneas de acción: el fortalecimiento de la libertad de expresión, el acceso a la información, el

¹⁶³ Para mayor referencia buscar en la siguiente liga de internet http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericasMiami_PlanAccion.pdf (18/04/2012)

¹⁶⁴ Para mayor referencia buscar en la siguiente liga de internet http://www.science.oas.org/espanol/santiago_plan.htm (18/04/2012)

¹⁶⁵ Para mayor referencia buscar en la siguiente liga de internet http://www.science.oas.org/espanol/Quebec_plan01.htm (18/04/2012)

acceso a la justicia, los gobiernos locales y la descentralización y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos nacionales y hemisféricos.

A manera de ejercicio me gustaría referirme, brevemente, a la situación que guarda la participación ciudadana en Estados Unidos y Canadá con respecto a México; pues es importante destacar que de éstos tres países sólo el nuestro cuenta con disposiciones constitucionales sobre el acceso a la información. Pero ninguno de ellos cuenta con la figura del *habeas data*¹⁶⁶, es decir, la protección de los derechos de las personas contra los abusos que puedan afectarlas y que resguarda especialmente el derecho a la intimidad.¹⁶⁷

También es de llamar la atención que llama la atención que Estados Unidos de Norteamérica aprobó su Ley de Libertad de Información desde 1966 y su

¹⁶⁶ El *Habeas Data* es una de las garantías constitucionales más modernas, aunque se le denomine mitad en latín y mitad en inglés. Su nombre se ha tomado parcialmente del antiguo instituto del Habeas Corpus, y su primer vocablo significa “conserva o guarda tu...” y el segundo proviene del inglés “data”, sustantivo plural que significa “información o datos”. En síntesis, en una traducción literal sería “*conserva o guarda tus datos.*”. La acción de Habeas Data se define, en palabras de la Doctora Myrna E. García Barrera en su publicación en la Revista núm. 7 de la Comisión de Acceso a la Información Pública del estado de Nuevo León correspondiente al período enero – marzo 2007, titulada *El Habeas Data en México*, como el derecho que asiste a toda persona a solicitar judicialmente la exhibición de los registros en los cuales están incluidos sus datos personales o los de su grupo familiar, para tomar conocimiento de su exactitud; y a requerir la rectificación y o la supresión de datos inexactos u obsoletos o que impliquen discriminación. Tiende a proteger a la persona contra calificaciones sospechosas incluidas en registros que pueden llegar a perjudicarlo de cualquier modo.

¹⁶⁷ Al respecto Myrna Elia García Barrera ha desarrollado amplios textos con los cuales nos orienta a comprender que los datos personales constituyen la información inherente a un individuo, o mejor dicho a una persona, sea física o moral, la cual puede referirse a datos de identificación, patrimoniales, académicos y de salud, entre otros. Esta información debe ser tratada con sumo cuidado, ya que la propagación arbitraria de la misma y sin el consentimiento de su titular, puede traer consecuencias que podrían afectar de diversas formas a la propia persona. Todos los datos que brindamos en el desenvolvimiento de nuestra vida y aquellos que surgen de la interacción con terceros, relacionados con nuestra persona, van conformando un perfil no querido de nuestras actividades, de nuestros gustos, de nuestras situaciones pasadas y presentes. Cualquiera que tenga acceso a los mismos pueden tener un panorama global de su vida. Para ahondar en el tema se sugiere remitirse al artículo titulado *La protección de los datos personales en Nuevo León*, publica por la Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales. Invierno 2009.

Ley de Privacidad en 1974, mientras que Canadá aprobó ambas en 1982, y México aprobó su Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental hasta el 2002. Esto muestra un retraso legislativo en nuestro país.

Ahora bien; otro punto que vale la pena rescatar es que nuestra Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁶⁸ está adelantada respecto de los otros en el tema de responsabilidades y sanciones para el funcionario que niegue información de manera infundada.

Es importante hacer mención del tema de la importancia de transparencia puesto que la participación suele ligarse con propósitos transparentes y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos¹⁶⁹.

Por lo que hace a la participación ciudadana; México es el único de los tres que cuenta con un buen resultado, ya que es el único de los tres países que cuenta con una Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, tanto en Canadá como en Estados Unidos este tipo de organizaciones están reguladas por las leyes fiscales. Sin embargo; por lo que hace a la existencia de programas o políticas que busquen dar a conocer a la sociedad sus derechos en materia de acceso a la justicia Canadá y Estados Unidos tienen programas especiales y en las diversas instancias gubernamentales se cuenta con agencias encargadas de prestar ese servicio, en México sólo la Comisión Nacional de Derechos Humanos se encarga de cumplir con esta difusión, además de algunas organizaciones de la sociedad civil.

¹⁶⁸ Diario Oficial de la Federación 05/07/2010.

¹⁶⁹ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, op. cit., p. 9.

3.2. México ante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, perspectiva latinoamericana.

Un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁷⁰ en materia de democracia participativa titulado *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*¹⁷¹, identifica los principales desafíos para la democracia de nuestra región y propone un programa conjunto para su desarrollo. Además, este documento enfatiza la necesidad de pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos, que puedan y sepan ejercer sus derechos civiles, sociales y políticos.

Entre los resultados que arrojó este amplio estudio se encontró que, en promedio, el 60.1 por ciento de los latinoamericanos colabora en actividades sociales, mientras que entre los mexicanos sólo el 58.8 por ciento lo hace. Una cifra que llama la atención es el porcentaje de personas que en el continente dijeron haber sido sujetas a presión a la hora de emitir su voto: mientras que, en promedio, 89 por ciento de la población latinoamericana dijo

¹⁷⁰ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creado en 1965, pertenece al sistema de Naciones Unidas y su función es promover el cambio a los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para fortalecer países. Está presente en 176 países. Entre los aspectos primordiales a los que se dedica a trabajar se encuentran: la gobernabilidad democrática de los países, que consiste en buscar estructuras democráticas que logren estabilidad. La reducción de la pobreza es otro de los temas; así como la prevención y recuperación de la crisis, que se enfoca en países vulnerables a golpes de estados, amenazas terroristas. Otro eje es el relacionado con la energía, medio ambiente y gestión de riesgos, como temas centrales del desarrollo. Un tema de estudio son las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como agentes de cambio en la sociedad. Ejes finales son el VIH sida; los informes sobre desarrollo humano; y los objetivos del desarrollo del milenio

¹⁷¹ Localizado en el sitio de internet de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; para mayor referencia visitar la siguiente página de internet: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no6/INFORME%20DE%20LA%20DEMOCRACIA%20EN%20AMERICA%20LATINA.pdf>. (18/04/2012).

haber votado sin presiones, en México el porcentaje fue de 80.5 por ciento. Otro punto en el que nuestro país supera ampliamente el promedio latinoamericano es el porcentaje de personas que han participado en manifestaciones colectivas, mientras que México obtiene 39.9 por ciento, el promedio de América Latina es apenas de 24.3 por ciento.

Por lo que hace a la democracia electoral, sólo el 3.2 por ciento de los mexicanos afirma que no participa de ninguna manera, es decir que no vota, ni colabora; el promedio de Latinoamérica es un poco más elevado, 7.3 por ciento. Colombia es el país con el porcentaje más alto, 21.3 por ciento de sus ciudadanos no participa en lo absoluto, mientras que Uruguay es el país con el porcentaje más bajo, sólo el 1.9 por ciento de los uruguayos no participa. Otro dato interesante es que sólo el 29.7 por ciento de los mexicanos vota, colabora o realiza algún tipo de acción política, 5.5 por ciento más que el promedio de América Latina. El país con el porcentaje más alto en esta variable es Brasil con 36 por ciento, mientras que el país con el porcentaje más bajo es Colombia con 9.8 por ciento.

Observando un poco más de cerca el tipo de participación en la que se involucran los latinoamericanos, el 38.3 por ciento de los ciudadanos en México participa o colabora en organizaciones comunales (junta de vecinos, deportivos o asociaciones de recreación), 8.9 por ciento más que el promedio latinoamericano. Pero el país con más alto porcentaje en este rubro es Paraguay, con 49.3 por ciento, mientras que los países con el porcentaje más bajo son Guatemala y Uruguay, con 12 por ciento. En cuanto a colaboración en organismos de apoyo a pobres, discapacitados y ancianos la participación es muy baja. En México sólo el 9.7 por ciento colabora, y el promedio de América Latina es prácticamente el mismo (9.8 por ciento). Igual de alarmante es la prácticamente inexistente colaboración de los mexicanos en organizaciones a favor de los derechos humanos la cual es de cero por ciento; aunque el porcentaje más alto de Latinoamérica es Bolivia con 2.1 por ciento, y el promedio de la región es de uno por ciento, todas cifras muy bajas. En cuanto a la colaboración en organizaciones laborales (sindicatos,

asociaciones gremiales y profesionales) México también está por encima del promedio de América Latina, con 7.7 por ciento, mientras que el promedio de la región es de 6.6 por ciento.

En resumen a este punto se puede afirmar que México parece contar con mecanismos de participación y de acceso a la información, y en general no se ha quedado atrás respecto de los países latinoamericanos. De igual forma, los ciudadanos parecen estar colaborando con, al menos, una organización. No obstante, al observar de cerca estos resultados, queda claro que la mayoría de los mexicanos participa en organizaciones religiosas, deportivas, recreativas, laborales, y no en organizaciones políticas o sociales. Es posible que ello se deba a la falta de programas que den a conocer y eduquen a la sociedad acerca de sus derechos civiles, sociales y políticos, lo cual ha frenado el desarrollo de este tipo de participación.

Por lo que hace a los instrumentos internacionales que han sido ratificados por el estado mexicano, encontramos, en la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁷², los siguientes:

- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
 - Fecha: 1966.
 - Estatus: Vigente.
 - Fecha de entrada en vigor: 3 de marzo de 1976.
 - Fecha de entrada en vigor en general (para efectos de acuerdos multilaterales): 15 de junio de 2002.
 - Número de países que lo han ratificado: 105.
 - Fecha de ratificación en México: Diario Oficial de la Federación 3 de mayo de 2002.

¹⁷² Para verificar la información visitar el sitio de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores. www.sre.gob.mx.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
 - Fecha: 16 de diciembre de 1966.
 - Estatus: Vigente.
 - Fecha de entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.
 - Fecha de entrada en vigor en general (para efectos de acuerdos multilaterales): 23 de junio de 1981.
 - Número de países que lo han ratificado: 145.
 - Fecha de ratificación en México: Diario Oficial de la Federación 20 de mayo de 1981.
 Fe de erratas de fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en 22 de junio de 1981.

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
 - Fecha: 31 de marzo de 1953.
 - Estatus: Vigente.
 - Fecha de entrada en vigor: 7 de julio de 1954.
 - Fecha de entrada en vigor en general (para efectos de acuerdos multilaterales): 21 de junio de 1981.
 - Número de países que lo han ratificado: 124.
 - Fecha de ratificación en México: Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 1981.

- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.
 - Fecha: 2 de mayo de 1948.
 - Estatus: Vigente.
 - Fecha de entrada en vigor: 24 de marzo de 1981.
 - Número de países que lo han ratificado: 23.

- Fecha de ratificación en México: Diario Oficial de la Federación 23 de abril de 1981.

De los anteriores, destaca la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer¹⁷³ cuya de adopción fue el 20 de diciembre de 1952 y la fecha de vinculación con México es el 23 de marzo de 1981, fecha en la que fue ratificado para posteriormente ser aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Afirmo que destaca porque los derechos que “protege” son el derecho a votar y ser votada para la mujer; situación que me parece de especial atención ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege el sufragio femenino desde 1953; tuvieron que pasar 29 años entre la fecha de publicación de su aprobación y la fecha de adopción para que se tratara de un documento vinculante para nuestro país. Sin embargo; y con la mejor intención de no distraer el tema, debo reconocer que mi comentario y el sentido del mismo es contenido de un documento posterior e independiente del que ocupa nuestra atención.

3.3. Otros instrumentos internacionales.

Por lo que hace a otros instrumentos internacionales encontramos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, es la primera ocasión en que las comunidades organizadas realizaron una Declaración de derechos humanos y libertades fundamentales. Dicho acto es concebido como un “logro de todas los pueblos y naciones” y al mismo tiempo un instrumento para “evaluar el grado de respeto hacia los estándares de derechos humanos”. La Declaración está compuesta por 30 artículos que hablan tanto de los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales

¹⁷³ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 640 (VII), de 20 de diciembre de 1952.

y culturales; y que pertenecen a todas las personas, sin discriminación alguna. Los derechos económicos, sociales y culturales están establecidos en los Artículos 22 al 27 y son derechos que pertenecen a todo individuo como "miembros de la sociedad". El Artículo 22 caracteriza a estos derechos como indispensables para la dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad e indica que ellos serán obtenidos a través de los esfuerzos nacionales y cooperación internacional. A la vez, se refiere también a las limitaciones para su completo goce.

Destaca en este texto internacional el contenido de los numerales 20 y 21; mismos que consagran los derechos a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, y el derecho a participar en el gobierno ya sea directamente o por medio de representantes libremente escogidos, respectivamente.

No podemos abstraernos al hecho de que la Declaración Universal mantiene un cuidadoso equilibrio entre las libertades individuales, la protección social, las oportunidades económicas y las obligaciones hacia la comunidad. Se establece el primer compromiso jurídico y ético global. El contexto histórico en que fue aprobada se trata de un momento determinante en la historia del ser humano, se trata de una sociedad que surge después de dos Guerras Mundiales, la significación de un Holocausto, el fascismo mussoliniano, una comunidad atacada por la peor arma de destrucción producto de una mente brillante pero usada para sembrar terror y miedo, una sociedad dividida por el capitalismo y el socialismo, coronada por la desigualdad.

Pero al mismo tiempo, es conveniente comentar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es conveniente actualizarla y complementar los derechos ampliamente protegidos por la misma pero desde una perspectiva ciudadana, una perspectiva de la ciudadanía participativa. Por esta razón nace un instrumento programático de la sociedad civil organizada internacional con el nombre de Declaración Universal de Derechos Humanos

Emergentes (DUDHE) en noviembre de 2007¹⁷⁴. Este documento contempla dos tipos de derechos, los que han estado hasta ahora sumergidos y por lo tanto necesitan emerger y otros que hasta ahora no han sido contemplados ya que han surgido de las transformaciones en las sociedades que el cambio tecnológico y la globalización han comportado. Su contenido sale de la clasificación histórica en que se han dividido los derechos humanos: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales. En el mismo se incorporan más de 40 derechos humanos emergentes divididos en 6 Títulos cuyo hilo conductor es la democracia.

La Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes contiene dos partes muy diferenciadas entre ellas. Por un lado el marco general, que se refiere a los valores y principios; en donde se explica el marco general en que encontramos la fundamentación de la Declaración. Parte de la base de que los valores no son estáticos, en cada época tienen matices distintos y por este motivo resulta vital enumerarlos y definirlos, de tal suerte que enumera la dignidad, la vida, la igualdad, la solidaridad, la convivencia, la paz, la libertad y el conocimiento.

En el tema de los principios en los que está basada, enumera el principio de la seguridad humana, el principio de la no discriminación, el principio de la inclusión social, el principio de la coherencia, el principio de la horizontalidad, el principio de la interdependencia y la multiculturalidad, el principio de la participación política, de género, de la exigibilidad, y el principio de la responsabilidad solidaria.

La segunda parte de la DUDHE incorpora un catálogo de derechos humanos emergentes, divididos en 6 Títulos que corresponde a: derecho a la democracia igualitaria; el derecho a la democracia plural; el derecho a la democracia paritaria; el derecho a la democracia participativa; el derecho a la democracia solidaria; y, el derecho a la democracia garantista.

¹⁷⁴ Para mayor referencia visitar el siguiente sitio de internet http://www.idhc.org/esp/1241_ddhe.asp (18/04/2012)

Sin duda alguna es un documento valioso por su contenido y por aportar vigencia a un documento que por sí mismo es visionario; pero al mismo tiempo, destaca por el contexto histórico en donde nace, pues ve la luz en el Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004 donde se presenta como “Carta de Derechos Humanos Emergentes” y después de todo un proceso de análisis, debates, incorporación de ideas y sugerencias, ve de nuevo la luz en el Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007 en donde después de integrar a la discusión a los diversos agentes sociales, políticos, culturales y económicos se aprueba el texto definitivo por medio de un manifiesto denominado “Declaración Universal de los Derechos Emergentes”.

Por otra parte encontramos en la Declaración Ciudadana del Día Internacional de la Democracia¹⁷⁵ el resultado de un movimiento ciudadano que surge teniendo como contexto la declaración hecha por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la 46ª. reunión plenaria celebrada el 8 de noviembre de 2007, que declaró el 15 de septiembre como el Día Internacional de la Democracia. En este movimiento ciudadano, que plantea básicamente exigencias, participan representantes de diversos países latinoamericanos; entre ellos: Venezuela, Perú, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Cuba, Honduras, Paraguay, Bolivia, Panamá, Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay, Chile, México y se incluye una representación de Haití, Estados Unidos y España. En su contenido se manifiesta la necesidad de vivir bajo sistemas democráticos que surgen de elecciones libres y transparentes; con temporalidades de gobierno más bien cortos con amplia presencia de mecanismos de revocación de mandato; con la entrega precisa de planes de trabajo que son sujetos a evaluación y monitoreo.

¹⁷⁵ Para mayor referencia visitar la siguiente liga de internet <http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/dia-internacional-de-la-democr.php> (18/04/2012)

En la Declaración Ciudadana del Día internacional de la Democracia destacan, para efectos del tema que expongo, tres demandas claramente especificadas:

- Gobiernos electos libremente y sin manipulación, con sistemas de votación transparente, con credibilidad científica y técnica comprobada y mecanismos de participación política civilizados y equilibrados.
- Temporalidades cortas y finitas (de 4 á 5 años) en el ejercicio del poder gubernamental, con la presencia de claros mecanismos de control y revocatoria de los mandatos de elección popular.
- Funcionarios públicos, en todos sus niveles, subordinados al Poder Ciudadano, por ser estos últimos los únicos dueños de la soberanía que legitima su permanencia en esos cargos.

Un documento internacional más lo constituye la Carta Democrática Interamericana¹⁷⁶ que se presenta como un documento emanado en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Organización de los Estados Americanos celebrada en Lima, Perú el 11 de septiembre de 2001. En su texto identificamos seis capítulos, a saber: 1. La democracia y el sistema interamericano, 2. La democracia y los derechos humanos, 3. Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, 4. Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, 5. La democracia y las misiones de observación electoral, y 6. Promoción de la cultura democrática; se reconoce el derecho de los pueblos de América a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, advierte a la democracia como un modelo esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos.

En su texto, entre otros temas relacionados con la democracia, destaca como componentes principales de la misma la transparencia de las actividades

¹⁷⁶ Para mayor referencia visitar la siguiente liga de internet http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm (18/04/2012)

gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Establece que la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia. Este instrumento reconoce la participación ciudadana como un derecho y al mismo tiempo responsabilidad; deposita en la educación la clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos.

Por otra parte también encontramos la Declaración de Panamá¹⁷⁷, acordada en sesión de la IV Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno¹⁷⁸ miembros de la AEC¹⁷⁹, se identifica la necesidad de velar por una mayor eficiencia en la administración pública mediante una creciente participación ciudadana ya que en ésta se reconoce el pilar fundamental para lograr la estabilidad y la transparencia de la democracia. Atiende, también, al combate a la corrupción ya que lo define como uno de los factores que mina la confianza ciudadana en el sistema democrático y en sus instituciones.

¹⁷⁷ Para mayor claridad visitar el siguiente sitio de internet <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/panama.htm> (18/04/2012)

¹⁷⁸ Celebrada en la ciudad de Panamá el 29 de julio de 2005, con participación de todos los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe. En este encuentro los Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC acogieron con beneplácito el apoyo que prestó a esa Cumbre, la Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas en el análisis integral del tema del hambre, la desnutrición y desarrollo social en el Gran Caribe y le solicitaron al Programa Mundial de Alimentos promover, en coordinación con la AEC, la organización de una red entre gobiernos, organizaciones multilaterales, bilaterales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades y los especialistas y académicos para eliminar progresivamente el hambre y todas las formas de desnutrición durante la próxima década, tomando como una de sus premisas fundamentales la feminización de la pobreza

¹⁷⁹ AEC. Asociación de Estados del Caribe. Organismo regional que procura el fortalecimiento e integración de los países de la zona sur del mar Caribe, con el objetivo de crear un espacio económico común, preservar el mar y promover el desarrollo sustentable de sus miembros. Fue creado el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia. México forma parte integrante de la misma. La página oficial es.- www.acs-aec.org

Estos instrumentos internacionales giran sobre los siguientes componentes comunes:

- Libertad de opinión y expresión.
- Libertad de reunión y de asociación.
- Derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- Reconocen la voluntad de un pueblo como la base de la autoridad del poder público.
- Reconocen la necesidad de contar con gobiernos locales electos libremente y sin manipulación.
- Exigen la existencia de mecanismos de participación política civilizados y equilibrados.
- Demandan la elaboración y presentación de planes de trabajo concretos susceptibles de ser monitoreados, evaluados y corregidos por técnicos y los destinatarios de esos beneficios.
- Requieren la presencia de funcionarios públicos, de todos los niveles, subordinados al *Poder Ciudadano*.
- Reconocen a la democracia como mecanismo esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos.
- Advierten que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.
- Elevan al grado de derecho y responsabilidad la participación ciudadana.

- Reconocen que la sociedad civil está compuesta por muchos grupos y que el Estado debería no solo reconocer su papel y respetar su libertad de acción, sino también ofrecer la ayuda que pueden necesitar para llevar a cabo sus funciones.
- Establece que la democracia y, obviamente, el gobierno tiene que basarse en principios e instituciones en el marco de un sistema que acepte y garantice la participación cívica.

Ahora bien; más allá de los instrumentos internacionales que hemos señalado, también encontramos acciones de política pública ejecutadas en pos de fomentar y alimentar la participación ciudadana. En Brasil, específicamente en la Cámara de Diputados, se integró una Comisión Legislativa Participativa que se puso en marcha el 8 de agosto de 2001; ésta Comisión surge del modelo creado en la Unión Europea, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, que se encarga de recibir las peticiones sobre asuntos que se encuentren dentro del ámbito de competencia de la Unión Europea. Las peticiones se formulan de manera individual o colectiva por todos los ciudadanos de la unión o toda persona que resida en un Estado miembro y tienen como objetivo principal denunciar la violación de los derechos los ciudadanos europeos por un Estado miembro, por el gobierno local u otra institución.

Por su parte la Comisión integrada en la Cámara de Diputados en Brasil se diseña como un mecanismo para la presentación de propuestas de iniciativa popular. La misma recibe las propuestas de asociaciones, sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil como las ONG. Las propuestas presentadas son examinadas por los diputados miembros de la Comisión y, en caso de aprobarse, siguen el camino legislativo ordinario. En la Comisión, cada propuesta que ingresa tiene cuatro alternativas de salida: 1) aprobada: se convierte en proyecto de ley; 2)

rechazada: lo que puede estar motivado por diferentes razones; 3) puede ser considerada “inviabile”; 4) puede ser devuelta a la organización.¹⁸⁰

Este mecanismo de participación ciudadana en Brasil presenta las siguientes características que vale la pena tomar en cuenta:

- Se encuentra dentro de una institución federal y ha sido diseñada para la participación de las organizaciones en el nivel nacional.
- No permite la participación directa de los ciudadanos, sino que designa a las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y asociaciones empresariales como actores legítimos para participar.
- Se trata de un dispositivo que cumple con la función de posibilitar la participación en la formulación de leyes y no en el desarrollo, gestión o control de las políticas públicas.
- La participación se refiere a las sugerencias de propuestas legislativas no así al proceso de votación y deliberación.

3.4. Consideraciones finales.

Este modelo de participación ciudadana permite restaurar la soberanía del ciudadano a través de organizaciones de la sociedad civil.

No queda en tela de duda que el elemento central de la democracia participativa es el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones sobre sus ciudades y que es un derecho que se ejerce

¹⁸⁰ De Souza Rocha, Melina, “*La Comisión de Legislación Participativa y la participación de las ONG: ¿participación popular en Brasil?*”, Publicado en la obra titulada *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Yanina Welp y otro, Compiladores, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, p. 56.

colectivamente. La democracia participativa va más allá de la democracia representativa, adicionalmente brinda a un ámbito más amplio de ciudadanos oportunidades de ser partícipe activo, aminora la brecha de la confianza, amplia el margen de acción.

Uno de los efectos positivos de la democracia participativa es que reaviva la fe en la política como instrumento de cambio. Se produce una espiral de cambio positiva a diferencia del efecto generado por la erosión del poder sobre la actual democracia representativa.

La democracia participativa transforma la cultura política e introduce mecanismos que permiten que los ciudadanos sean partícipes, ejerzan influencia y tengan poder decisorio no solamente en comicios electorales. Esto no significa que todo el mundo decide sobre todas las cosas, sino más bien la posibilidad de decidir y representarse a sí mismo. Entre un régimen en el que todo el mundo decide sobre todas las cosas y la posibilidad de participar de todos en la gestión hay una diferencia cualitativa.

SECCIÓN TERCERA

PRESENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO FUERZA IMPULSORA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MEXICANA

CAPÍTULO 1

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

1.1. Consideraciones generales.

Como hemos dejado asentado la participación ciudadana es un concepto determinado de manera histórica y para estar en posibilidades de explicar la evolución de la misma en México considero necesario realizar un recuento de los momentos que han sido clave en su evolución.

En las últimas dos décadas se ha afianzado el proceso de democratización en la mayor parte del mundo; entre más exigente sea la ciudadanía, más amplias serán sus expectativas y demandas con respecto a los procesos democráticos. Es cierto, hace unos años solo exigíamos que cada voto contara, ahora la sociedad demanda bienes asociados con lo que algunos llaman la “democracia sustantiva”, tales como el bienestar social y una mayor influencia en la definición de políticas públicas.

La democracia participativa cobra importancia cuando, a pesar de contar con un sistema democrático desarrollado, la sociedad no se siente satisfecha con los resultados que la democracia arroja y se provoca una crisis de satisfacción y desilusión del gobierno. La relevancia es tal que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través del Centro de Estudios, ha realizado un estudio sobre el tema y afirma que entre las causas de esta crisis se pueden mencionar: el incumplimiento por parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad, el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo, la existencia de grupos oligárquicos, la falta de representatividad de los partidos políticos, el dominio de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia al interior, el predominio de la política mercadotécnica y un Estado debilitado ante los efectos de la globalización.

Para dar una respuesta pronta a estos factores adversos al sistema de gobierno, se introduce el concepto de democracia participativa, que implica no sólo la participación de la sociedad a través del voto, sino otros derechos y una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno.

Dicha acción encuentra un factor de sustentabilidad en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁸¹ que establece en su *Informe sobre la democracia en América Latina 2004* el concepto de ciudadanía integral, el cual implica que los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos civiles, sociales y políticos. Un régimen que asegure estos tres tipos de derechos a su sociedad ya no es una democracia electoral, sino una democracia de ciudadanía. Sostiene que algunos países de América Latina tiene actualmente este tipo de régimen, aunque con variaciones en cuanto al grado en que las características mencionadas con antelación y su grado de cumplimiento. En términos de estos factores, una clasificación de los regímenes contemporáneos sería la siguiente:

- a) Países donde el régimen y el estado característicos de la democracia están básicamente satisfechos: Costa Rica, Uruguay y Chile.
- b) Países que pueden ser clasificados como democracias políticas o regímenes políticos democráticos con discontinuidades en términos del alcance de la legalidad del estado en varias regiones, incluyendo características no democráticas de algunos regímenes subnacionales: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá y Perú.
- c) Países que pueden ser clasificados como democracias políticas condicionales debido al hecho de que sus procesos de elección no han sido institucionalizadas: Guatemala y Venezuela.
- d) Países que pueden ser clasificados como regímenes autoritarios con base electoral, ya que aunque se han celebrado elecciones éstas no han sido limpias y tampoco parecen institucionalizadas: Paraguay y Haití.

¹⁸¹ Para mayor referencia y conocimientos sobre las acciones del PNUD se recomienda visitar la siguiente página de internet <http://www.undp.org.mx/> (18/04/2012).

Desde este punto de vista, para el PNUD, la democracia no se ha desarrollado de la mejor manera en América Latina y esto estriba en el hecho de que los gobiernos anteriores son incapaces de encarar cuestiones de desigualdad social y de violencia. Subyace el hecho de que en las últimas dos décadas el Estado se ha debilitado, sumado a episodios de violencia constante, crisis económicas, corrupción, estos y otros factores han confluído en generar un estado anémico que también se manifiesta en un sistema legal deficiente o enfermo. El PNUD afirma que muchos de los países latinoamericanos tienen un régimen que coexiste con una legalidad intermitente y sesgada, en donde aún en regiones en donde el sistema legal tiene alcance, éste es aplicado pocas veces con sesgos discriminatorios contra varias minorías y aun mayorías, este sistema legal truncado genera lo que el PNUD llama “*una ciudadanía de baja intensidad*”. Con este término se significa que todos tenemos al menos los derechos políticos y las libertades que corresponden al régimen democrático y que sin embargo, a muchos se les niega derechos sociales básicos.

Los problemas de los que hablamos con antelación originan un Estado con importantes déficit en la eficacia de las instituciones, en la efectividad de su sistema legal y en su credibilidad; cuando esto ocurre, el Estado es incapaz de proyectar un futuro que sea realizable y valioso para las expectativas ciudadanas. En la mayoría de los países latinoamericanos, la credibilidad del estado resulta de la ineficacia de sus instituciones. Por lo tanto, un Estado burocráticamente ineficiente no puede cumplir con su dimensión de legalidad, ofrece cuando mucho una legalidad truncada y este tipo de legalidad no sólo descuida la efectivización de muchos derechos de la población en general, también en su aplicación, en sus omisiones una legalidad truncada manifiesta sus sesgos a favor de los mismos intereses que colonizan al estado en su faceta de aparato burocrático. En consecuencia, este tipo de estado es incapaz de actuar como filtro y moderador de las desigualdades sociales. Es también un estado casi sordo a las demandas de equidad y reconocimiento

que surgen del sector popular en tanto ciudadanos políticos y miembros de la nación.

Con este tipo de estado, la democracia política y sus derechos universales permanecen flotando sobre espacios sociales dominados por modalidades estrechamente individualistas y particularistas de relaciones sociales, así también por relaciones sociales autoritarias que perpetúan las desigualdades existentes.

Hemos asentado en páginas anteriores que la democracia participativa puede ser definida como *“una forma de goberna en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”*. Podemos identificar diversas formas de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; lo que puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una total correspondencia entre estos dos actores. De tal suerte, tenemos que podemos mencionar: (1) la participación en la información, que implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, esto con la intención de contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar el trabajo del gobierno; (2) la participación en la consulta, que hace referencia a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado; (3) la participación en la decisión, que implica que la sociedad cuenta con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas; (4) la participación en el control, que se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo; (5) participación en la ejecución, en donde se puede decidir que se da el esplendor de la participación, pues implica la combinación de las modalidades anteriores, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

En todos los casos, es oportuno recordar la trascendencia que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas tienen. La eficiencia de la participación ciudadana depende de la calidad de la información que obtengan los ciudadanos; pues de nada sirve que la población cuente con mecanismos de participación para resolver alguna problemática social si carece de la información necesaria para tomar una decisión racional.

1.2. Comienzos de la democracia participativa mexicana.

Los primeros antecedentes de consultas a la ciudadanía sobre decisiones de gobierno se remontan al plebiscito realizado en 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación y la Convocatoria del 14 de agosto de 1867, en la cual D. Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, además de establecer mecanismos de sustitución provisional del Presidente de la República, entre otras. Esta última fue rechazada por el electorado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 puede considerarse como un gran avance en materia de participación ciudadana, ya que en su artículo 5º. se estableció por primera vez el concepto de derechos políticos, esto es, hizo referencia al derecho de los ciudadanos a votar y ser votados. De igual forma, el art. 39 estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. No obstante, en el artículo 41 se reguló que esta soberanía sólo puede ejercerse por los Poderes de la Unión, con lo que se limitó el poder del pueblo. En materia de acceso a la información, esta Constitución también contempló en el artículo 6 que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Un antecedente histórico reciente lo encontramos en los movimientos sociales de los años sesenta; a guisa de ejemplo, podemos señalar que como consecuencia de los movimientos estudiantiles de 1968 en diversas partes del mundo, se crearon organizaciones que convierten en fuerza política los valores e intereses sobre asuntos concretos que se encuentran en vías de transformación. Estos grupos que conocemos como organizaciones de la sociedad civil persiguen fines que, al ser demasiado universales o particulares en sus objetivos, escapan postulados ideológicos de un partido.

En México, hasta finales de los años sesenta, las únicas asociaciones existentes eran agrupaciones sindicales o de carácter sectorial (obreros, campesinos, empresarios, populares) reconocidas o fundadas por el Estado.

En 1969, se enmendó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para atender algunas de las demandas en materia de participación ciudadana. La enmienda al artículo 34 se redujo la edad mínima para poder sufragar y obtener la ciudadanía de los 21 a los 18 años. Asimismo, en 1972 se dio otra reforma a la Constitución, en sus numerales 55 y 58, esta vez para disminuir los requisitos de edad mínima para ser votado, quedando de la siguiente manera: para desempeñar el cargo de Diputado de los 25 a los 21 años y para ocupar el cargo de Senador de los 35 a los 30 años. Una reforma constitucional realizada en 1999 modificó el artículo 58 y de nuevo disminuyó la edad para ser votado en el cargo de Senador de los 30 a los 25 años, modificación que permanece a la fecha.

En lo que se refiere al sufragio, en 1973 se publicó la nueva Ley Federal Electoral, en la que finalmente se enumeran las características del voto, es decir universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular; y se establece que el voto es un derecho y una obligación para el ciudadano.

Ahora bien, el 6 de diciembre de 1977 se llevó a cabo una reforma de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución en la que se estipulaba que el Congreso tenía la facultad de legislar y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen y serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto

de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale. Esta reforma, cuyo objetivo principal fue contemplar mecanismos de democracia en la Constitución federal, fue revocada diez años más tarde, al crearse la figura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Posteriormente, en 1977 se reconoció, a través de una reforma al artículo 6º. Constitucional, el derecho a la información de toda persona, y donde se estableció que este derecho a obtener información, informar y ser informada, debe ser garantizada por el Estado.

En los años ochenta México no realizó grandes modificaciones a sus previsiones en materia de transparencia y acceso a la información. El incentivo que impulsó nuevas reformas es consecuencia de la suscripción, en 1982, de la Declaración de Principios sobre el Derecho a la Información, en Guyana, la cual se llevó a cabo en el marco de la IV Asamblea General de la Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN).

El estudio que hemos venido comentando en los párrafos que anteceden y que fue realizado por el Centro de Estudios de la Cámara de Diputados, marca como otro punto de impulso al tema de la democracia participativa el trabajo realizado por el citado órgano legislativo en 1996 sobre la “Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad”; misma que se trató de un debate multidisciplinario sobre los retos del Estado en dicha materia.

1.3. Ciernes de las organizaciones de la sociedad civil como factor de impulso a la democracia participativa. Contextualización normativa.

En fechas recientes podemos tomar como acción gubernamental el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006¹⁸² que situó la participación ciudadana como uno de los ejes rectores de las políticas públicas y sirvió como punto de partida de acciones de muchas de las Secretarías Federales e incluso de acciones, programas y proyectos estatales y del Distrito Federal.

En lo que se refiere a la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, la medida más importante para nuestro país es la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con la que se reglamentan los procedimientos para que toda persona pueda tener acceso a la información, la difusión de la información relacionada con la gestión pública, la protección de datos personales y el fomento de mecanismos para la rendición de cuentas al ciudadano.

Otro tema trascendental en la vida de nuestro País en materia de democracia participativa es la publicación el 9 de febrero de 2004, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en la que se establecen medidas, mecanismos, instrumentos para fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, defendiendo los derechos y obligaciones de éstas, ya para lo cual se definen las facultades de los organismos para darle cumplimiento a lo anterior. La Secretaría de Gobernación al emitir el documento titulado “Avances y Desafíos de la Relación Sociedad Civil y Gobierno, a Tres Años de Creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” enumera los factores que se conjugaron para lograr la aprobación de la citada Ley; entre ellos señala los siguientes: (1) la fuerza y presencia de las organizaciones civiles en México, en la base de los planteamientos para liberar la energía social que tiene México y lograr un país incluyente y justo; (2) la conformación

¹⁸² Para mayor referencia visitar la página de internet www.presidencia.gob.mx.

de un grupo plural de instituciones civiles; (3) la consistencia académica en la elaboración de la propuesta legislativa, fortaleciéndola con las consultas amplias y especializadas; (4) dialogo permanente con el Poder Ejecutivo; (5) dialogo permanente con las Cámaras de Senadores y Diputados; (6) fuerte respaldo de los actores involucrados.

El citado marco jurídico tiene por objeto fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil que se refieran a la asistencia social; el apoyo a la alimentación popular; actividades cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; asistencia jurídica; el apoyo para el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas; la promoción de la equidad de género; la aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes; la cooperación para el desarrollo comunitario; el apoyo en la defensa y la promoción de los derechos humanos; la promoción del deporte; la promoción y aportación de servicios para a atención de la salud y cuestiones sanitarias; el apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; el fomento de acciones para mejorar la economía popular; la participación en acciones de protección civil; y, la prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por la citada ley.

Las referidas organizaciones, en los términos que marca el citado marco normativo, podrán “acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece la ley” siempre y cuando no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político – electoral o religioso y deja el encargo a la Secretaría de Desarrollo Social de coordinar a las dependencias y entidades para la realización de las actividades de fomento; sin embargo, dicho texto legal resulta omiso por cuanto hace a dos puntos que resultan de vital importancia para la trascendencia de la misma: (1) el monto de los apoyos y

estímulos, el procedimiento para su asignación, el porcentaje que se habrá de entregar, etc.; y (2) cuales serán las otras entidades y dependencias que serán coordinadas para el cumplimiento del objetivo previsto.

Si bien es cierto dicha Ley es un extraordinario esfuerzo en nuestro país por involucrarse más en la participación ciudadana, deja una serie de derechos para las organizaciones civiles; dichos derechos reconocidos en el texto legal son: inscribirse en el Registro Federal de Organizaciones; participar como instancias de participación y consulta; integrarse a las órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal en las áreas vinculadas con las actividades antes señaladas; participar en los mecanismos de contraloría social que se establezcan; acceder a los apoyos y estímulos públicos; recibir donativos y aportaciones; coadyuvar con las autoridades competentes; acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con la materia de la asociación; recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de las dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades; participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades federales; y, ser respetadas en la toma de decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

Es atinado señalar que son pasos importantes en la vida política mexicana en lo que a la participación ciudadana se refiere; sin embargo, se disfraza de “impulso a la vida democrática participativa mexicana” un objetivo persecutor, pues para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la administración pública federal dirigidos al fomento de las organizaciones de la sociedad civil, que insisto son indeterminados, el hecho de que las mismas se encuentren inscritas en el Registro Federal de Organizaciones; constituirse legalmente; contar con un sistema de contabilidad; proporcionar la información que le sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera y uso de los

apoyos y estímulos públicos que reciban; informar anualmente a la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y especialmente el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información; notificar al Registro Federal de Organizaciones de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a 45 días hábiles contados a partir de la modificación respectiva; inscribir en el Registro Federal de Organizaciones la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas; en caso de disolución transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro; promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes; no realizar actividades de proselitismo partidista o electoral; no realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos; y actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.

Es pertinente aclarar que la mayoría de las obligaciones antes señaladas resultan pertinentes para su regulación; sin embargo, considero un instrumento persecutor de la legalidad de las sociedades civiles, el establecimiento de un Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de un Sistema de Información. Pues el primero está a cargo de una Secretaría del Poder Ejecutivo, que puede ser la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Secretaría de Relaciones Exteriores; por lo que, insisto, desde una perspectiva personal, la información que es aportada de buena fe bien puede ser objeto de una investigación por la Secretaría de Gobernación o de una persecución de índole fiscal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior; toda vez que, en los términos de la Ley Federal

que nos ocupa, para ser inscritas en el registro las organizaciones civiles deben presentar una solicitud de registro, exhibir el acta constitutiva, prever en la citada acta que destinarán los apoyos y estímulos públicos que reciban al cumplimiento de su objeto social, señalar el domicilio legal, informar al Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando de pertenecer a las mismas, y presentar copia del testimonio notarial que acredite la personalidad y ciudadanía de su representante legal.

A finales de marzo de 2007, se encontraban inscritas 4,790 organizaciones en el citado Registro Federal de Organizaciones; durante el ejercicio presupuestal correspondiente a 2006, el Programa de Coinversión Social que coordina el Instituto Nacional de Desarrollo Social apoyó principalmente proyectos focalizados por la institución, por lo que el 63% de los recursos se repartieron entre las diversas temáticas determinadas previamente a la publicación de las 18 convocatorias sectoriales. En primer lugar, los derechos civiles y políticos obtuvieron 38% de los recursos. Mientras, se destinó el 31% de los recursos a la atención de poblaciones vulnerables. Por otro lado, los proyectos productivos ubicados en áreas rurales alcanzaron el 13% del presupuesto del sector. Por último, la profesionalización y la investigación obtuvieron el 9% respectivamente. Dentro del rubro correspondiente a la promoción y defensa de los derechos civiles y políticos se dio especial importancia al monitoreo y blindaje electoral, asignando el 43% de esta sección del presupuesto. En este título, se otorgó el 23% de los recursos a la profesionalización, mientras que otros temas como la perspectiva de género en programas de desarrollo social y humano, la mejora de teleaulas asistida por métodos de inclusión de sus beneficiarios, las iniciativas en políticas públicas y la defensa de los derechos humanos en el Distrito Federal, recibieron el 13, 9, 7 y 5% respectivamente.¹⁸³

¹⁸³ Estas cifras se tomaron del informe presentado por Tania Camila Chapela Ayala, publicado en el artículo titulado "Recursos para la Acción". Chapela es Licenciada en Urbanismo por la UNAM y participante del Seminario de Investigación del Subproyecto de Investigación 23:

Como vemos, el financiamiento es una de las variables de acción que influye positiva o negativamente en las condiciones que debe afrontar una organización. De tal suerte que pueden encontrar situaciones favorables a su campo de acción o interés, pero también pueden llegar a encontrar un entorno hostil.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil prevé el establecimiento de un Consejo Técnico Consultivo que sirve como órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tiene por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro antes señalado; bien podría servir este instrumento como un medio de vigilancia y certeza que realmente aliente e impulso la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del estado mexicano.

El esfuerzo en México no quedo solamente en la expedición de una Ley Federal, como ya quedo asentado el 9 de febrero de 2004, pues al año siguiente, para ser precisos el 7 de junio de 2005, se expidió el Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizados por Organizaciones de la Sociedad Civil; un esfuerzo notable, y al mismo tiempo cuestionable pues en el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se publicó la Ley Federal se mandata al Ejecutivo Federal expedir el reglamento de la ley en un plazo de 60 días hábiles contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (misma que ocurrió el 9 de febrero de 2004), omito señalar que el plazo por mucho quedo en el olvido.

El citado Reglamento resulta redundante con lo previsto por la Ley Federal; sin embargo, resalta que ya detalla las actividades en materia de contraloría social que prevé la Ley Federal como un derecho de las organizaciones civiles

aunque lo hace de manera limitativa pues solo se refiere a tres casos concretos: (1) supervisar el correcto ejercicio y aplicación por parte de las Dependencias y Entidades de los recursos públicos federales destinados a acciones de fomento; (2) vigilar y evaluar el adecuado y oportuno desarrollo de los programas y acciones de fomento que realicen las diferentes Dependencias y Entidades; y (3) procurar la rendición de cuentas de las organizaciones civiles inscritas en el Registro. Un segundo tema que resalta en el Reglamento se refiere al acceso a la información, tema que como vimos deviene en un punto estructural para lograr una eficiente democracia participativa; pues dicho marco normativo garantiza el acceso a la información para que las organizaciones civiles puedan cumplir con sus actividades en materia de contraloría social, sin perjuicio de lo que dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es evidente que la democracia participativa en México se ha venido de una manera constante pero con evidentes pausas; sin embargo, es necesario reconocer los mecanismos de participación ciudadana que se han venido implementando en nuestro País en las distintas instancias federales. Para tal efecto, la Cámara de Diputados publico los siguientes mecanismos y/ o programas con que cuenta la administración pública federal; identificándose los siguientes:

- En la Secretaría de Gobernación.
 - Unidad para la atención de las Organizaciones Sociales.
- En la Secretaría de la Función Pública.
 - Portal ciudadano del Gobierno Federal.
 - Carta compromiso al ciudadano.
 - Lenguaje ciudadano.
- En la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Buzón ciudadano.
- Unidad coordinadora de participación social y transparencia.
- En la Secretaría de Educación Pública.
 - Coordinación General de Atención Ciudadana.
 - Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.
- En la Secretaría de la Reforma Agraria.
 - Departamento de Queja de Atención Inmediata Apoyo, Prevención o Solución.
- En el Instituto Nacional de las Mujeres.
 - Buzón.
- En la Comisión Nacional del Agua.
 - Consejos y Comités de Cuenca.
 - Comités de Agua Subterránea.
 - Consejo Consultivo del Agua y Consejos Estatales.
 - Cultura del Agua.
- En la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
 - Unidad de Coordinación y Enlace adscrito a la Dirección de Concertación Social y Atención Ciudadana.
- En la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
 - Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- En las Secretarías de Gobernación; de Economía; y de Energía.

- Unidades de control interno. (Quejas, denuncias y responsabilidades)

Como vemos resulta deficiente la atención que en México se brinda a la participación ciudadana como un modelo eficaz en el desarrollo de políticas públicas que redunden en un beneficio colectivo; y tampoco se puede identificar un programa gubernamental que impulse o ejecute acciones específicas de participación ciudadana ni que ejerza un presupuesto especialmente destinado para ello. Adicionalmente no existe una ley específica sobre participación ciudadana; no obstante que se cuenta, como lo señalamos con antelación, con una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En lo que se refiere al marco normativo en los Estados, la Cámara de Diputados¹⁸⁴ hizo pública la siguiente información.- únicamente 12 entidades federativas y el Distrito Federal cuentan con una normatividad local específica en la materia, dichos estados son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas. Del resto se identifican iniciativas de ley de la materia en las siguientes entidades federativas.- Michoacán, Oaxaca y Sinaloa; en ésta última incluso existen 3 iniciativas de ley de participación ciudadana. Del resto no se encuentra actividad legislativa en este rubro.

En lo que se refiere a los esquemas que ordinariamente se asimilan a la democracia participativa, la referida Cámara de Diputados publico que, salvo en los estados de Campeche, Chiapas, Durango, Nayarit y Sonora; se cuenta con mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato (esta figura únicamente se encuentra en los estados de Chihuahua y de Zacatecas), y la consulta popular.

¹⁸⁴ www.diputados.gob.mx

Al mismo tiempo dicho estudio realiza las siguientes aclaraciones: se menciona en la Constitución del estado como facultad de todo ciudadano presentar una iniciativa de ley, pero en algunos casos se especifica que sólo a través del diputado de su distrito, o a través del ayuntamiento, mientras que en los demás casos no se establece ningún mecanismo para que se lleve a cabo la iniciativa popular. Estos mecanismos no están considerados en la Constitución del estado, sino en la ley de participación o marco normativo similar. La consulta popular está contemplada para poder recabar información para la creación de los planes de desarrollo estatales.

Considero conveniente detenernos y analizar el contenido de la multicitada Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; toda vez que su aprobación, en el 2003, representó un hito para la relación entre gobierno y organizaciones ciudadanas porque surgió a partir de una iniciativa ciudadana. Amplió el marco de sus actividades, estableció organismos de interlocución y garantizó su acceso a apoyos y estímulos públicos, así como a la participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Encuentra su antecedente en 1989, cuando se aprobó la Miscelánea Fiscal por el Congreso de la Unión, la que excluía a las asociaciones civiles, ya que se argumenta que bajo esta figura se agrupaban la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil; de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, equiparándolas así con sociedades mercantiles y sujetándolas al pago del Impuesto Sobre la Renta.

Posteriormente; en 1990, inician las mesas de trabajo y discusión de una iniciativa de reforma a la citada Miscelánea Fiscal y en 1991 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió un reconocimiento al carácter de “beneficio colectivo y de interés social” de las organizaciones de la sociedad civil, exentándolas así del pago del Impuesto Sobre la Renta.

Entre 1994 y 1997, las redes de organizaciones que participaron en la elaboración de la Propuesta de Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades

de Bienestar y Desarrollo Social distribuyeron y socializaron su propuesta, realizaron consultas con más de tres mil fundaciones y asociaciones; para posteriormente realizar la presentación de la misma ante la Conferencia Nacional de Gobernadores y otras autoridades federales.

Después de dicho período de consulta y socialización, las organizaciones de la sociedad civil complementaron su propuesta con las observaciones recibidas y el 24 de noviembre de 1998 fue presentada la Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles a todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

En abril de 2001, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados recibió la propuesta de Ley antes citada. Después de su análisis en comisiones, y algunas modificaciones y adicciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil fue aprobada el 15 de diciembre de 2003 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004.

La importancia de la Ley Federal reside no únicamente en su contenido, sino en el proceso mismo por el que emergió. Representa un punto de inflexión respecto a la inclusión de la sociedad civil en el diseño y evaluación de políticas públicas. En primer lugar, reconoce jurídicamente las actividades de las organizaciones de la sociedad civil como de interés público. La consecuencia de ese reconocimiento favorece la existencia de organizaciones sociales autónomas, con un campo de participación ciudadana distinto al de las religiosas, partidistas o mercantiles. De este modo, la Ley Federal de Fomento otorga seguridad jurídica a las organizaciones que llevan a cabo estas actividades al reconocerlas como sujetos de derechos y obligaciones, creando así un marco institucional para la relación entre éstas y la autoridad gubernamental, dando fin a la discrecionalidad en:

- a. La atención de sus necesidades,

- b. El acceso a recursos públicos,
- c. El acceso a los espacios de toma de decisión de políticas públicas.

La ley también establece claramente las actividades que serán sujetas de fomento. Esas actividades, descritas en el art. 5, establecen una dirección estratégica respecto al tipo de organizaciones que el Estado busca fomentar, privilegiando el desarrollo social, cultural, democrático, sustentable y económico de nuestra sociedad.

Otro aspecto importante de la Ley Federal de Fomento es la creación de espacios e instancias de participación y consulta para el diseño y evaluación de políticas de fomento, asegurando así la participación permanente y efectiva de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos relacionados con la misma. Los tres órganos que crea la Ley Federal de Fomento aseguran la institucionalización de esa participación y son fundamentales para garantizar el desarrollo de una democracia de ciudadanos. Estos son:

- a. La Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- b. El Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- c. El Consejo Técnico Consultivo.

Establece obligaciones ya que por un lado, incentiva a las organizaciones a cumplir con sus obligaciones: transparencia y rendición de cuentas, la no distribución de remanentes financieros y materiales entre sus integrantes, así como la prohibición del proselitismo partidista, político – electoral y/o religioso; y por otro lado, establece las sanciones para aquellas que actúen fuera del marco legal.

En conclusión a lo antes expuesto; la participación aporta como ventajas: el que legitima y apoya a la autoridad, genera conciencia y compromiso, fomenta mejor entendimiento de problemáticas y facilita soluciones, revitaliza al estado y la política pública, mejora la transparencia en la gestión pública, obstaculiza

la corrupción, facilita la información y la formación, aumenta la corresponsabilidad social, involucra a los ciudadanos en los problemas y en la búsqueda de soluciones, supone un salto cualitativo en la relación político – ciudadano, rompe la perniciosa indiferencia de la sociedad hacia lo político y la cosa pública, produce receptividad a iniciativas limitatorias y sin duda facilita establecer prioridades y soluciones así como tomar mejores decisiones, todo ello con mayores probabilidades de acierto. La máxima participación posible se muestra ya como imprescindible para los temas locales que son su primer escalón.

1.4. Consideraciones finales.

Existe una necesidad para la que la participación directa y efectiva de los ciudadanos se reconoce como un valor positivo y que requiere el concurso de todos no sólo como actores inducidos, sino como aportadores de sus ideas anticipatorias, de su prospectiva, de sus iniciativas, de sus deseos, de la cesión y cambio en usos y hábitos posibles hasta ahora, de propuestas pensando en generaciones futuras.

En estos tiempos de desencanto generalizado y descrédito de la democracia partidista y de la política de pactos se cree que la renovación de la democracia podría ocurrir mediante mecanismos participativos como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y el plebiscito revocatorio de mandato. Se supone que ello permitiría reducir el caudillismo clásico, renovar la clase política, recuperar el debate ideológico y programático y ante todo promover el interés general y sostenido por la cosa pública. Se insiste en que estos procedimientos de consulta popular reafirmarían de modo práctico tangible el principio de soberanía popular, fomentarían la responsabilidad de los ciudadanos, promoverían la educación cívica y debilitarían el monopolio de los partidos en las decisiones públicas.

Como toda obra humana, estos modelos de participación popular tienen luces y sombras. La aplicación indiscriminada de referéndums y plebiscitos puede debilitar el sistema de partidos políticos y la función esencial del Poder Legislativo, como resulta obvio, elaborar normas y leyes para la convivencia civilizada de una nación. Un uso excesivo de esos procedimientos de participación popular podrían limitar la labor eminentemente legislativa del Congreso y restringir la formación de voluntades políticas y la articulación y canalización de demandas, que es la razón de ser de los partidos políticos. Estos últimos cumplen este medio de modo sistemático y permanente, mientras que las consultas populares tienen un carácter más bien ocasional y discontinuo. Bajo el manto del surgimiento de la voluntad popular pueden esconderse muy a menudo las presiones de grupos corporativos bien organizados y de sus estrategias modernas de influir sobre las decisiones políticas como si fuesen preferencias de consumo masivo.

La espontaneidad de las consultas populares puede encubrir estrategias maliciosas para conseguir el aval mayoritario destinado a favorecer intereses particulares.

Por lo que toca al referéndum, también podemos identificar aspectos problemáticos. La fijación de la fecha de realización y la formulación de las preguntas de la boleta no son, por lo general, la obra de los ciudadanos, quienes así se enfrentan a veces a posibles variantes refinadas de manipulación gubernamental. Generalmente son los gobiernos quienes seleccionan las temáticas puestas a consideración del cuerpo electoral. La propaganda que acompaña a las consultas populares puede ser distorsionada por el papel de los demagogos.

Los plebiscitos y los referéndums pueden caldear las pasiones y debilitar la razón, una combinación no muy recomendable a la hora de hacer la “real política”. Los referéndums tienen además la desventaja de ser como un juego de suma cero: los que ganan lo obtienen todo y los que pierden se quedan con la sensación de una pérdida completa. Esto es inherente a disyuntivas

simples como la de elegir entre un si y un no. Son procedimientos que no consideran posiciones intermedias ni los derechos de las minorías. Por otra parte, puede ser que en la actualidad tecnológica las consultas populares se transformen en obsoletas frente a la introducción de sondeos de opinión pública de amplia representatividad y alta frecuencia.

El referéndum despliega todo su potencial democrático si está diseñado en forma relativamente simple, es decir, si tiene una o muy pocas preguntas o propuestas dirigidas al cuerpo electoral y si no contiene tecnicismos legales incomprensibles para la mayoría. Un referéndum razonable está dedicado a dilucidar la voluntad popular en torno a asuntos muy importantes de la vida social; tiene, por ende, que contribuir a la formulación de políticas públicas de largo alcance y contenido substancial.

El plebiscito y especialmente el referéndum pueden significar un aporte constructivo y efectivo a la democracia directa y participativa. La facultad de expresar, sin intermediarios, la voluntad popular sobre políticas públicas específicas o sobre modificaciones constitucionales, sin duda, representan adecuadamente aplicados y manejados un avance importante en el ejercicio de la vida democrática ideal.

A pesar de haber sido experimentos válidos e interesantes al haberse promulgado con la Constitución de 1977 y haber estado vigentes hasta 1987 y que constituyeron instrumentos de democracia semidirecta no establecía un régimen especial. Vistos ahora en una perspectiva internacional distinta y un país con una composición social y económica diferente la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito son frenos democráticos que colocan al pueblo en condiciones de intervenir real y directamente en sus asuntos propios pues por el origen de manipulación en su aplicación o en la interpretación de los resultados obtenidos no se recomiendan como instrumentos democráticos de vanguardia.

Por lo que toca a la iniciativa popular entendiéndola como la facultad que se otorga al pueblo de promover la sanción de normas constitucionales o legales

obliga a los órganos legislativos iniciar su funcionamiento. Por lo que el objetivo ciudadano se puede llegar a perder entre los intereses de los grupos parlamentarios o bien dentro de los órganos de poder encargados de promulgar el dispositivo legal que motivo la acción ciudadana.

Debemos concretar consensos constructivos y reconocer discrepancias inevitables; debatir para luego pasar a la acción significa participar. Involucrarse de forma dinámica en los asuntos públicos transforma a los individuos en sujetos activos de la sociedad. El ciudadano que se involucra en tareas asociadas con las decisiones públicas acaba por comprender la importancia de ser y permanecer crítico ante el sector gubernamental; al tiempo que encuentra la identidad compartida y la lealtad con otros ciudadanos. La participación organizada es el camino hacia la consolidación de la soberanía y la justicia social.

La democracia participativa en el sentido que he sostenido es el mejor camino para concretarla – la sociedad civil organizada – y la justicia social no será nunca resultado de la filantropía o del espíritu idealista de algún líder: hay que luchar por ella. Y si para alcanzar esa justicia se requieren cambios legales, es preciso que sean producto de la lucha social, expresión real de la voluntad popular. La organización autónoma de los ciudadanos es el único camino para exigirle al Estado que gobierne a favor del pueblo y no del capital especulativo. Se trata de recuperar los espacios de participación pública mediante la construcción de una nueva fuerza ciudadana.

SECCIÓN TERCERA

PRESENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO FUERZA IMPULSORA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MEXICANA

CAPÍTULO 2

RETOS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO DE CONTEXTUALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MEXICANA

El sistema democrático funciona razonablemente bien, su legitimación ha aumentado en todas partes. Las alternativas que históricamente se han puesto en marcha han acabado en fracasos. Según esa visión, no existiría un problema de fondo. Se trataría de ir mejorando lo existente sin poner en duda sus parámetros esenciales: poder representativo elegido a través de elecciones competitivas entre partidos, participación y vías de control del poder¹⁸⁵.

Tanto en el ámbito político como en el ciudadano o en el académico, la participación vende y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo¹⁸⁶.

Al mismo tiempo, los países latinoamericanos enfrentan una crisis de representación ligados a dos cambios importantes.- (1) pasar de gobiernos autoritarios a regímenes democráticos y (2) orientados a fortalecer el mercado económico. Como resultado de este cambio las organizaciones que buscan representar los intereses de los ciudadanos han sido simultáneamente creadas. Muchas de estas organizaciones civiles participan en actividades públicas relacionadas con la política, y un amplia gama de movimientos sociales también se han visto fortalecidos con la fuerza participativa de las organizaciones civiles¹⁸⁷.

El liderazgo consensual, del que habla Larry Diamond, es la forma más exitosa en el desarrollo de la democracia, contrario a otras formas de liderazgo de confrontación e incluso intransigente¹⁸⁸. Específicamente

¹⁸⁵ Subirats, Joan, *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*, publicado en la obra *Ciudadanos y decisiones públicas*, coordinado por Joan Font, Barcelona, p. 33.

¹⁸⁶ Font, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, p. 14.

¹⁸⁷ Dominguez, Jorge, *Democratic polityics in latin america and the caribbean*, The Johns Hopkins University Press, United States of America, p. 65.

¹⁸⁸ Diamond, Larry, *Democracy in developing countries: latin America*, Lynne Rienner Publishes, p. 33.

recomienda la presencia de los siguientes elementos en el liderazgo político que se deben desarrollar en Latinoamérica para fortalecer la democracia.- (1) decisiones, iniciativas y el comportamiento de los líderes en la fundación de los regímenes que extienden la democracia; (2) la habilidad de esos líderes en adaptar el sistema político para satisfacer las demandas de participación; (3) las respuestas eficaces de esos líderes antes las crisis polarización política.

Siguiendo con Larry Diamond, tenemos que un desafío común que enfrenta la democracia latinoamericana es la reforma al sistema político en relación con la generación de espacios de participación de los grupos sociales que demandan participación política y acceso al poder.

El desarrollo de las organizaciones populares pueden beneficiar a la democracia, algunas organizaciones y movilizaciones sociales en México han colaborado al desarrollo y establecimiento de la democracia¹⁸⁹.

Desde la sociedad civil se han gestado movimientos sociales que hacen referencia a un nuevo paradigma social en donde, más que referirse a una participación ciudadana, se habla de una sociedad más participativa, destacando la democracia participativa porque es más que la participación ciudadana. Las democracias participativas abren otras puertas. No son pura gestión o administración¹⁹⁰.

2.1. Problemática concreta de la democracia participativa en México.

¹⁸⁹ Diamond, Larry, *Democracy in developing countries: latin America*, Lynne Rienner Publishes, p. 55.

¹⁹⁰ R. Villasante, Tomás, *Las democracias participativas, de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid, Ediciones HOAC, p. 12.

La democracia no puede ser sencillamente el “poder del pueblo”, porque éste es sólo un nombre abreviado de la expresión completa: “el poder del pueblo sobre el pueblo”. El poder es una relación, y tener poder implica que alguien control a alguien. De modo que ¿cómo puede todo un pueblo ejercer poder sobre sí mismo?¹⁹¹ La democracia participativa surge como respuesta al cuestionamiento anterior pues su ejercicio implica la ciudadanía activa en los asuntos públicos. En ella, como dice Sartori, la participación esta en relación inversa con el número de participantes. Esto significa que la democracia participativa tiene un ámbito que le es específico: el local y al mismo tiempo funciona en razón a la intensidad de la participación; ésta última depende de dos factores que inciden notablemente en su desarrollo: el tiempo disponible de sus actores y el desarrollo de una cultura cívica en el que la participación guarde relación directa.

La democracia es una forma de gobierno y está en función del Estado y como tal sirve para desarrollar condiciones para el establecimiento de la sociedad civil, emitiendo políticas de desarrollo y garantizando legalmente la existencia y presencia de la misma¹⁹². Entendiendo por sociedad civil aquellos grupos, movimientos y ciudadanos organizados, autónomos del Estado, que participan en la vida pública, teniendo como objetivo tener capacidad de movilización de la oposición ante el autoritarismo burocrático; sin olvidar a los ciudadanos que no forman parte de ninguna organización y que son un balance importante entre las sociedad civil organizada y el Estado pues participan de manera ocasionalmente en marchas de protesta y otros medios de manifestación extraordinarios.

La democracia participativa no niega la existencia de la democracia representativa sino que busca llenar los espacios que ésta deja vacíos pues la

¹⁹¹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 161.

¹⁹² Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of democratic transition and consolidation: southern europe, south america and post-communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, p. 7.

presencia de sociedades complejas, extensas y pobladas hacen complicada su pleno desarrollo.

Si la mayoría de los ciudadanos acuden en masa a las urnas, eso no debe equipararse automáticamente como un indicador de una democracia electoral eficaz, pues muchos regímenes tratan de manipular las votaciones. El acto de votar también es atípico, por requerir menos tiempo y energía y ofrecer menos recompensas que muchas otras formas de activismo¹⁹³.

Detrás de las instituciones públicas se encuentra el gobierno de turno. Por eso, en una democracia también existen las demandas y las protestas indirectas: participación pública con expresiones de protesta en la sociedad civil y, al menos, la promesa de no votar más por los candidatos de ese gobierno.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos constituyen, para los gobiernos, una prioridad importante. En los últimos años, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor presencia; plantean problemas, formulan reivindicaciones y se esfuerzan por incidir en las decisiones de los operadores. Simultáneamente, los ciudadanos participan cada vez menos en los procesos democráticos formales. La tasa de participación electoral va disminuyendo. Ante esta pérdida de confianza, los gobiernos se ven obligados a establecer nuevas relaciones con los ciudadanos. Se dan cuenta también que la participación ciudadana puede ofrecer inmensas posibilidades para la toma de decisiones.¹⁹⁴

La participación ciudadana aparece como un problema en los regímenes capitalistas asociada a la crisis de representatividad de las democracias

¹⁹³ Norris, Pippa, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Universidad de Harvard, Cambridge, p. 9.

¹⁹⁴ Gramberger, Marc, Redactor, *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, p. 10.

liberales, que se hizo evidente a partir de la década del 60, con la irrupción de poderosos movimientos sociales que emergen a la escena pública. Recientemente la participación ciudadana encuentra fundamento en la crisis de eficiencia del Estado¹⁹⁵.

En la sociedad mexicana del nuevo milenio perviven usos tradicionales que pervierten el sentido más genuino de una democracia de ciudadanos. Las estructuras comparativas son un dique para modernizar las estructuras sociales, económicas e institucionales.

En vez de erradicar esas prácticas clientelistas de los partidos (y el modelo de financiación), favorecen las prácticas populistas. Los riesgos que se derivan de esta situación son dos. El primero es que las tendencias populistas basadas en la expansión del gasto público para ganar aceptación momentánea destruyan los avances que se han conseguido. El segundo es una involución política que dé marcha atrás a los avances en materia de división de poderes, gobiernos representativos, rendición de cuentas e incluso derechos humanos.¹⁹⁶

En un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana, se constataba una abrumadora paradoja. Ésta consiste en que, pese a los espectaculares avances en materia de integración de gobiernos representativos y respeto a los derechos humanos desde finales de los años ochentas, la región padecía, en el nuevo siglo, una suerte de desencanto democrático; originados por la escasa eficacia gubernamental

¹⁹⁵ Currill, Nuria, *Los posibles fundamentos de la participación ciudadana*, publicado en la obra *Participación ciudadana y perspectiva para la democratización de los estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, p.p. 16 y 17.

¹⁹⁶ Curzio, Leonardo, "*La transición a la democracia y la construcción de la ciudadanía en México*", Aportación publicada en el Libro: *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Directora: Waldo Ansaldi. Fondo de Cultura Económica. p.p. 314 y 315.

para reducir desigualdades sociales y la incapacidad de los gobiernos democráticos para sentar las bases de un estado de derecho.

En el caso mexicano, la participación ciudadana se ha venido estudiando a la par con los procesos de democratización del sistema político. Nuevas leyes secundarias han aparecido y otras han cambiado, ajustándolas a las nuevas experiencias de demandas sociales. Aunque en México no podemos hablar de una crisis de legitimidad ni, por tanto, de una crisis de representación en el momento de la transición, uno de los grandes dilemas del país es tratar de buscar la congruencia y la complementación entre las formas de la democracia representativa y las que corresponden a la democracia participativa. Las elecciones por mucho que hayan mejorado su organización y resultados no agotan en sí la participación ciudadana.¹⁹⁷

En México; es interesante notar que a pesar del interés y de las perspectivas de cambio que rodearon a las elecciones del año 2000, ello no atrajo a un número excepcional de votantes a las urnas. Asimismo, si comparamos la participación electoral promedio en México durante la década de los noventa con la más amplia gama de 35 países de América los resultados muestran que Mexico se encuentra por debajo del promedio con considerables variaciones entre los líderes, como Santa Lucía, Uruguay, Antigua y Barbuda y Chile, todos ellos con una participación electoral superior al 80% y otros países rezagados como Haití, Colombia y Guatemala, con el nivel más bajo¹⁹⁸. Agrega que México es un país que demuestra un promedio relativamente bajo de participación electoral (votos/población en edad de votar), en términos de capital social, los mexicanos son moderadamente activos en las asociaciones de afiliación voluntaria y organizaciones comunitarias, pero también muestra un nivel bastante bajo de confianza social

¹⁹⁷ Mariñez Navarro, Freddy, coordinador. *Compromiso Ciudadano, Participación y Gestión Pública en Nuevo León*. op. cit., p.p. 24 y 25.

¹⁹⁸ Norris, Pippa, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, op. cit., p. 10.

y el mismo nivel en la participación en la política de protesta y las manifestaciones, además de poca en los ideales democráticos, bajo la aprobación del funcionamiento de la democracia y confianza moderada en las instituciones políticas.

La importancia y consecuentemente la injerencia que puedan tener las organizaciones de la sociedad civil en la definición de políticas públicas es una problema que en los últimos años se ha discutido y entre los principales argumentos que favorecen la existencia de éstas organizaciones destaca que establecer mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno aumenta la representatividad de la acción gubernamental y vigoriza la vida democrática de las instituciones, fortaleciendo así la gobernabilidad de los países. Asimismo, la participación de los ciudadanos organizados facilita la articulación de las demandas sociales, aumenta la conciencia y las virtudes cívicas de la sociedad en la deliberación de asuntos públicos y obliga a la burocracia a realizar sus trabajos con mayor eficiencia. Todo esto contribuye a hacer más efectivas las acciones de gobierno, bajo una dinámica que favorece la vigilancia, la transparencia y la supervisión ciudadana.¹⁹⁹

Casi por definición las asociaciones civiles colaboran en el desarrollo de la democracia y el efecto de su crecimiento, su variabilidad y vitalidad es la movilización y el crecimiento número de ciudadanos que participan en la vida política de tal suerte que llevan a esa esfera sus necesidades, las cuales no hubieran sido resueltas²⁰⁰.

Una problemática adicional es el poco conocimiento que se tiene de las organizaciones de la sociedad civil y éste tema es abordado por Mónica Tapia Álvarez quien establece que en México las organizaciones poco reconocidas y

¹⁹⁹ Tapia Álvarez, Mónica. Publicación titulada “*Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas*”, Incluido en la obra *Los Grandes Problemas de México*, Coordinado por José Luis Méndez, Op. cit., p. 157.

²⁰⁰ Diamond, Larry, *Democracy in developing countries: latin america*, op. cit., p. 55.

prevalecen prejuicios arraigados; ideas como que son “pura caridad” para calmar la conciencia de los ricos, que son negocios de unos cuantos para evadir impuestos o que son grupos de presión que buscan obtener recursos del erario público son algunos argumentos negativos, comunes entre la sociedad y la opinión pública.

La consolidación de una ciudadanía democrática exige dos pilares imprescindibles: la vida asociativa y la opinión pública. Sin la participación en las múltiples asociaciones que pueden existir en una sociedad liberal, más que ciudadano, el ser humano es un individuo vulnerable en manos de las modas culturales (cultura de masas) y los políticos de turno. La opinión pública no consiste en la opinión de las masas o de la mayoría, sino la opinión de un pueblo organizado y articulado con una información veraz y plural²⁰¹.

Si bien es cierto que los medios de comunicación y la propia opinión pública han dado cuenta de un incremento en la participación ciudadana y que ésta se encuentra “organizada” hasta cierto punto pues en ella converge un interés generalizado también es cierto que ésta tendencia a la alza se ve pronto afectada por la “desaparición” de las mismas ocasionado por la improvisación de la organización, limitados recursos financieros, falta de acceso a la información pública, esquemas que permitan desarrollar y profesionalizar el trabajo de los integrantes de la organización, la existencia de un marco regulatorio.

La opinión pública no consiste en la opinión de masas o de la mayoría, sino en la opinión de un pueblo organizado y articulado con una información veraz y plural. La consolidación de una ciudadanía democrática exige dos pilares imprescindibles.- la vida asociativa y la opinión pública. Sin la participación en las múltiples asociaciones que puedan existir en una sociedad liberal, más

²⁰¹ Aguilera Portales, Rafael Enrique, artículo titulado *Ciudadanía Democrática, educación política y comunidad en el pensamiento de John Dewey*, publicado en la obra *Pensamiento Político Contemporáneo*, coordinado por Rafael Enrique Aguilera Portales, Porrúa, México, p. 58.

que ciudadanos, el ser humano es un individuo vulnerable en manos de las modas culturales (cultura de masas) y las políticas de turno.²⁰²

La falta de visibilidad, la desconfianza y los modelos existentes de procuración de fondos han limitado el financiamiento y la filantropía institucionalizada. Mónica Tapia Álvarez afirma que para que una sociedad civil crezca y sea vigorosa, debe existir una contraparte de instituciones donantes que aporten recursos para que las organizaciones de la sociedad civil sobrevivan y se consoliden. Agrega que los recursos limitados han llevado a que las organizaciones de la sociedad civil vivan en medio de una alta rotación de personal, atrayendo recursos humanos poco calificados y, dada la baja remuneración, tienen pocas posibilidades de retener a su personal más calificado y experimentado; esto constituye una barrera para la profesionalización, institucionalización e impacto social.

Una buena parte de la preocupación por el apoyo a la democracia se relaciona con la confianza en las instituciones políticas nucleares que vinculan a los ciudadanos con el estado²⁰³.

Entre otros factores concretos que frenan la democracia participativa en México, tales como:

1. *Identificación y penetración.*

Niklas Luhmann dedicó su vida al desarrollo de una teoría de la sociedad y sus diferentes subsistemas funcionales y no podía dejar de lado un sistema

²⁰² Aguilera Portales, Rafael, *Participación ciudadana servicios públicos y multiculturalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, p.p. 31.

²⁰³ Norris, Pippa, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, op. cit., p. 16.

social tan característico de la sociedad moderna como el sistema organizacional, agrega que no siempre ha habido organizaciones, éstas sólo aparecen en el curso de la evolución de la sociedad, es importante constatar que el vínculo entre las organizaciones y la sociedad aparece cuando en ésta última aparecieron condiciones que llevaron a la multiplicación de las organizaciones.

El concepto de organización adquiere un perfil más preciso recién en la segunda mitad del siglo XIX. En el Medioevo era innecesario un concepto especial para designar lo que hoy llamamos organizaciones. Tal concepto no habría tenido objeto alguno, porque el orden social estaba garantizado por la estratificación de las economías domésticas familiares y por las corporaciones; estaba, además, sujeto a una multiplicidad de regulaciones jurídicas²⁰⁴.

Ahora bien; cuando habla de los roles de pertenencia a la organización como una abstracción de un potencial de motivación, sostiene que un miembro de la organización puede realizar diversas formas de comportamiento, sin menoscabar el respeto por sí mismo y sin entrar en conflicto con sus propios intereses. La cuestión es determinar *cuan fuerte y resistente* puede ser tal motivación si surgen dificultades en la ejecución del objetivo de la organización o si se pretende del individuo más que la simple obediencia²⁰⁵. Agrega que las organizaciones no solo dependen de la motivación a colaborar por parte de los individuos, sino también de su memoria. La propia motivación sin memoria es impensable; pero sobre todo, son decididamente limitadas las posibilidades de crear una memoria propia de la organización.

Adicionalmente debemos tener cuidado con lo que Concha Lorenzana llama *el loco juego del enchufe*; que dice que surge entre los vecinos que se implican, los que no lo hacen, los que sí pero no, los representantes que representan

²⁰⁴ Luhmann, Niklas, *Organización y sociedad*, Herder, México, p. 29.

²⁰⁵ Luhmann, Niklas, *Organización y sociedad*, op. cit., p. p. 110 y 111.

demasiado, los que sólo se representan a ellos mismo, los que no representan, los técnicos que no ceden, los que si ceden, los que pasan, los que se implican y los políticos que apoyan, los que no apoyan, los que pasan y son necesarios, entre uno que se implica, que no pero sí, que ¿dónde estoy?, ¿dónde está todo el mundo?, el estrés personal, el estrés inducidos por la inamovilidad estructural de las instituciones. Este juego se lleva a cabo en diferentes momentos²⁰⁶:

- El momento *garrapata*, a saber: el momento de agarrarse y chupar, de sacar partido de forma individual sin capacidad para crear o apoyar redes.
- El momento *mosca cajonera*: el momento de hacer críticas vacías, de hablar sin compromisos, de esconderte en la palabra para no hacer y no dejar hacer.
- El momento *mariposa*: el momento de la transformación, de revolotear dejándote arrastrar por el proceso, creando y conectando redes, polinizando.
- El momento *lombriz*: el momento en que me escondo, me recojo, me oxigeno y ya saldré. La evaluación individual y colectiva.

Fuera de la coloquial explicación que realiza Lorenzana y por lo que hace al caso mexicano actual, no podemos dejar de mencionar e incluso apuntalar como un hecho indiscutible que en México un gran número de manifestaciones y actos políticos son resultado de la manipulación de partidos o actores políticos y no producto de la decisión autónoma de las organizaciones de la sociedad civil. Esto indica dos cosas, ambas nocivas para el fortalecimiento de la democracia participativa en México: una, es que las organizaciones y asociaciones civiles con gran frecuencia no son autónomas; y la segunda, es que los actores principales políticos siguen

²⁰⁶ Lorenzana, Concha, *Tomamos la palabra, experiencias de ciudadanía participativa*, op. cit. p.p. 28 y 29.

creyendo que existen vínculos distintos a los de los tribunales, al poder legislativo y a las elecciones para hacer valer sus intereses y, en última instancia, llegar al poder. Esto es, por mucho que la sociedad civil avance en el país, una revisión superficial de la misma demuestra que este avance es aún insuficiente para sostener un régimen democrático participativo.

La sociedad política y la sociedad civil son inherentemente complementarias. Una nutre a la otra y viceversa. Sin la primera, la segunda no es más que un “chivo en cristalería”. En varios estados y municipios en México, los nuevos gobiernos que adicionalmente presentan alternancia de partido regularmente entran en conflicto con los grupos y organizaciones que anteriormente habían apoyado sus causas. Esta dicotomía es normal y natural, puesto que la sociedad civil y la sociedad política son muy distintas y responden a objetivos prácticamente opuestos: unos persiguen objetivos e intereses limitados y muy específicos, en tanto los otros buscan el poder. Ambos, sin embargo, son indispensables para el desarrollo de la democracia.

Por otra parte, la participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad; igual esfuerzo de todos, para obtener beneficios – o afrontar castigos – idénticos. No sólo es imposible que cada individuo participe en todo al mismo tiempo, sino que también lo es que todos los individuos que desempeñen exactamente el mismo papel. Lo que quiere decir que los propósitos de la organización colectiva sólo excepcionalmente coinciden a plenitud con los objetivos particulares de los individuos que la conforman²⁰⁷.

Lo cierto es que las asociaciones cívicas renuevan su presión en las administraciones en demanda de mayores y mejores espacios participativos y desde los ámbitos académicos se difunde a los estudiantes y al conjunto de la

²⁰⁷ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, op. cit. p. 12.

sociedad las virtudes redescubiertas de la intervención ciudadana. Las organizaciones cívicas comparten proyectos, discursos y victorias²⁰⁸.

La participación ciudadana es un principio fundamental para asegurar decisiones y acciones ajustadas a las circunstancias de la realidad, para comprometer realidades y hacer prevalecer la opinión de la mayoría. La participación debe servir para promover soluciones justas y equitativas, evitando a la vez el congestionamiento y la parálisis del quehacer público. La participación consume esfuerzo, recursos y tiempo; requiere de liderazgo, credibilidad moral y voluntad de servicio de los administradores. A cambio, asegura una mayor validez en las decisiones, libera la sinergia de los grupos sociales en apoyo de proyectos de mejoramiento de la calidad de vida y estimula el desarrollo autosostenido de las comunidades²⁰⁹.

Para la sociedad civil es reto es pasar de una defensa de sus intereses a una etapa que se caracteriza por el monitoreo del nuevo gobierno y la presentación de alternancia de políticas públicas, dentro de un marco de institucionalidad y legalidad que sea consistente con la realidad. El reto para los partidos políticos es el de habituarse a las normas y procedimientos de la democracia participativa. El desarrollo de habilidades de intermediación entre la sociedad y el gobierno, así como la capacidad de llegar a arreglos que satisfagan a las partes en conflicto, dentro de un ambiente de absoluta transparencia, son el gran desafío de la sociedad política mexicana. Como agrega Giovanni Sartori, *el ciudadano apático hizo muy fácil la política, el ciudadano vengativo y enérgico puede hacerla muy difícil*²¹⁰.

²⁰⁸ Font, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*, op. cit., p. 14.

²⁰⁹ Limón Rojas, Mauricio, *La modernización de la administración pública, participación ciudadana y transparencia*, Biblioteca Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, p.p. 173 y 174.

²¹⁰ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 164.

2. Ciclo de vida.

Es común que se presenten organizaciones que respondan a intereses particulares con tiempos de vida cortos. Esto se puede presentar porque en alguno de los ciclos de vida de una organización se presenten problemas identificados con redes sean sumamente amplias y flexibles, la asociación voluntaria no sea fructífera, no exista una clara distinción entre líderes y seguidores o bien logren pasar esta primera etapa sin los problemas identificados y en la segunda se presenten la ausencia de una organización formal, la falta de inclusión e institucionalización, la burocratización. Estos factores desestiman la participación y desmoralizan a quienes realizan un intento por participar.

Sin duda alguna, participar activamente en la vida política tiene un costo y el primer costo es el tiempo que se le dedica. Ahora bien; conforme hay más interés y compromiso el ciudadano puede llegar a estar dispuesto a pagar el costo de la oportunidad de la participación, pero cuando el interesado no cuenta con los recursos económicos suficientes para cubrir los satisfactores necesarios en su vida cotidiana el costo de participación es alto y en estos casos lo interesante es como cubrir esta necesidad.

Un factor adicional consiste en determinar la utilidad de la participación; pues hay una gran diferencia entre las oportunidades de participación creadas por iniciativa ciudadana que aquellos espacios de participación ciudadana creados por el propio sector público o “participación por invitación”. Con aquellos situados en el primer supuesto la utilidad esta en razón a la actividad de los propios integrantes; pero con lo segundos, la utilidad de los acuerdos y de las acciones depende de los intereses del órgano público. Esto genera cierta desestimación de la participación pues en términos generales la participación ciudadana en los términos en que la hemos estado planteando implica el carácter vinculatorio de los acuerdos y acciones tomadas.

Tener poder decisorio verdadero o ser invitado a dar opiniones simplemente es la diferencia. La democracia participativa de la que he hablado consiste en ser invitado a participar para decidir, no a reunirse para opinar o ser una instancia consultiva más. El problema del poder decisorio es de vital importancia para que el ciudadano se haga partícipe, pero al mismo tiempo es el problema real a resolver.

3. Financiamiento.

Hasta hace unos años, el acto de recibir financiamiento gubernamental implicaba asumir una postura de sumisión, en la perspectiva de los integrantes de las organizaciones y en la pretensión de los otorgantes de los recursos; sin embargo, esta situación ha cambiado sin que ello signifique una transformación de fondo de las relaciones con el gobierno. Así, se perciben diversas formas de control gubernamental que radican en el diseño de estrategias y en el establecimiento de agendas del sector.

Como vemos, el financiamiento es una de las variables de acción que influye positiva o negativamente en las condiciones que debe afrontar una organización. De tal suerte que pueden encontrar situaciones favorables a su campo de acción o interés, pero también pueden llegar a encontrar un entorno hostil.

4. Falta de pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Encontramos que un gran ausente en el tema de la participación ciudadana personificada en organizaciones de la sociedad civil es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano judicial supremo mexicano que no ha emitido

jurisprudencia alguna sobre el tema; si bien es cierto ha emitido una Tesis Aislada que dice que los Consejos Ciudadanos son órganos de la administración pública del Distrito Federal, lo cierto es que solo lo ha hecho en el sentido de que son autónomos respecto de la jerarquía centralizada y descentralizada del Distrito Federal aunque con facultades muy específicas, no va más allá en su pronunciamiento pues dicha Tesis Aislada corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 1/95 que tenía como acto reclamado la inconstitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal por cuanto no permitía que los partidos políticos postularan candidatos para el cargo de Consejero Ciudadano²¹¹.

Con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, en México se introdujo el proceso constitucional denominado "acción de inconstitucionalidad", regulado en la fracción II del artículo 105 constitucional, del cual conocerá, en única instancia, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pues bien, la sentencia que pasamos a comentar es producto de este nuevo proceso.

La demanda la presentaron 28 diputados panistas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contando con más del 42% de los 66 que integran dicho organismo legislativo, esto es, 9% más de lo que exige la norma constitucional (33%). La norma impugnada fue la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 12 de junio de 1995, señalándose como autoridades responsables, aparte de la Asamblea en cuanto órgano que discutió y aprobó la norma, al presidente de los Estados Unidos Mexicanos por haber emitido el decreto promulgatorio y al jefe del entonces Departamento del Distrito Federal por haberlo refrendado.

²¹¹ Tesis Aislada número 200165, publicación CXXIX/95, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 206.

El concepto de invalidez manifestado por los actores consistió en la exclusión "de participar en la integración de los consejeros ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar tales cargos públicos", lo que si bien puede dar lugar a interpretar que sólo se hace referencia a los actos en concreto, no puede negarse que para poder participar y postular se debe tener un derecho previo, y a éste no se dio contestación.

El motivo de invalidez consistió, de acuerdo con lo manifestado por los actores, en la exclusión que infligía la Ley de Participación Ciudadana a los Partidos Políticos con Registro Nacional, al no poder participar en la integración de consejeros ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar cargos públicos, no obstante que con la reforma constitucional de 1993 en el artículo 122, fracción I, inciso e) se dispuso que: "la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos". El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia, regulaba que: "los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un consejero propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar los partidos políticos".

Con fecha 3 de junio de 1995 se modificó dicho Estatuto de Gobierno y su nueva redacción no incluyó a los partidos políticos en la postulación de candidatos para la elección de los consejeros ciudadanos. La Ley de Participación Ciudadana impugnada fue emitida con fundamento en esta reforma, por lo que queda bajo la cobertura del Estatuto, pero sin respaldo en la Constitución federal, aun cuando hay que advertir que no fue objeto de impugnación.

El ministro instructor, con fundamento en la fracción II del artículo 105, constitucional, desechó la demanda por notoriamente improcedente, pues sostuvo que para declarar la invalidez de las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana habrían de examinarse normas generales de

naturaleza electoral; sin embargo, para ello no está constitucionalmente facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Contra esta decisión de desechamiento la parte interesada interpuso recurso de reclamación en cuya resolución se sostuvo que para saber si el derecho a postular candidatos formaba parte o no de la materia electoral, había que investigar si el concepto de materia electoral había sido constitucional, legal o doctrinariamente determinado, lo que desde luego no se hizo en el desechamiento. Por ello, se llegó a la conclusión de que no se actualizó el motivo manifiesto e indudable, declarándose fundado el recurso de reclamación y ordenándose la admisión del asunto sin perjuicio de que se volviera a estudiar la procedencia. La sentencia fue emitida el 31 de octubre de 1995 y en ella se sobreseyó.

Lo que resulta evidente es que el sistema de participación ciudadana necesita un conjunto de leyes ordenadas y coherentes con elementos que relacionados e independientes entre sí contribuyan al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión activa en la toma de decisiones colectivas y que esta voluntad popular sea traducida en posiciones de poder²¹².

En este tema podemos ahondar aún más; sin embargo, se trata de tema digno de otro documento de análisis.

5. Presencia de partidos políticos.

²¹² Reyna Lora, Mauricio, *El destino de la participación ciudadana en México*, Revista del Posgrado de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 318.

En el plano de la representación, el gobierno tradicional pretende resolver la diversidad política y social a través de dos instituciones básicas: los partidos políticos, como espacio de agregación de intereses; y, las elecciones, como mecanismo a través del cual la ciudadanía elige aquello que se corresponde con sus preferencias e intereses²¹³.

Las democracias participativas aparecen en casi todos los programas de los partidos políticos desde hace años, como una síntesis de la democracia representativa y de las experiencias de democracias directas. Que entienda cada partido es de lo más *variopinto* que uno se pueda imaginar²¹⁴.

En los Estados modernos, los partidos políticos pueden estar asentados sobre dos diferentes principios internos básicos. Por un lado pueden ser esencialmente una organización clientelar, como ocurre en América desde la desaparición de las grandes divergencias sobre la interpretación de la Constitución. Su único objetivo es encaramar a su líder mediante las elecciones en el puesto dirigente, para que luego éste les procure cargos públicos a su séquito. Sin aparato de funcionarios y de propaganda del partido. Sin contenido ideológico alguno y en competencia con los otros partidos, incluyen en su programa aquellas reivindicaciones que creen resultarán más atractivas a los electores. Este sistema contó desde el principio con la aceptación popular, porque, a pesar de la corrupción de él se derivaba, impedía la creación de una casta de burócratas. Un sistema así solo es posible mientras el excedente de recursos económicos fuera tan inmenso como para poder soportar incluso la peor y menos profesionalizada de las administraciones. Por otro lado los partidos pueden ser *partidos ideológicos*, es decir, partidos cuyo propósito es la realización de ideales de contenido político. Por lo general, sin embargo, los partidos son ambas cosas a la vez:

²¹³ Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, p. 30.

²¹⁴ R. Villasante, Tomás, *artículo Preguntas sobre las democracias participativas*, Universidad Complutense, Madrid, p. 1.

tienen objetivos de contenido político, transmitidos por la tradición y, por respeto a ella, sólo modificables lentamente, a la vez que persiguen el *reparto de cargos*.²¹⁵ Weber sostiene que todo partido aspira como tal al poder, es decir, aspira a participar en la administración y por consiguiente aspira a influir en el reparto de los cargos.

En el Estado constitucional de nuestros días, más que una separación o colaboración de poderes en equilibrio inestable, lo que existe es una división del trabajo, un reparto de papeles, una distribución de funciones, si se quiere, que el ente asociativo denominado *partido político* irradia desde la sociedad civil a las instituciones y, más en concreto, a los órganos constitucionales del Estado.²¹⁶

Agrega Juan Cano Bueso en su artículo titulado *En torno a las transformaciones de la representación política*, que los partidos siguen siendo hoy los verdaderos motores de la vida política es algo sobre lo que no vale la pena detenerse. En el terreno ideológico son los partidos quienes agrupan a los militantes atendiendo a las afinidades políticas; en el campo de la sociología electoral, ellos son también quienes tienen organización y recursos para afrontar con éxito una campaña electoral; por otro parte, es la legislación electoral a quienes reconoce capacidad jurídica para presentar candidaturas.

Adicionalmente es oportuno considerar que los partidos tienen sus especialistas por cada cuestión, como la burocracia tiene a sus funcionarios competentes. Tienen también, por supuesto, sus zánganos, oradores de gala que sólo se utilizan con fines representativos, junto a sus abejas obreras.²¹⁷

²¹⁵ Weber, Max, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, p.p. 106 y 107.

²¹⁶ Cano Bueso, Juan, artículo titulado “*En torno a las transformaciones de la representación política*”, publicado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 2010, número 101, mayo-agosto, ISSN 00418633, p. 27.

²¹⁷ Weber, Max, *Escritos políticos*, op. cit. p. 133.

Es objeto de apreciaciones críticas el rol casi de monopolio que ostentan los partidos en todo el sistema de representación de las democracias, relegando a un papel marginal otras fórmulas participativas. La gran significación de las elecciones como pieza clave de la participación política en los sistemas democráticos canaliza el debate haciendo difícil a los ciudadanos discutir sobre temas y expresar opiniones y preferencias. Se produce así un déficit de personalización en las vías de participación, déficit que refuerza el sentimiento de distanciamiento de la ciudadanía respecto de la política²¹⁸.

Es evidente que los partidos políticos juegan un papel importantísimo en la transformación y consolidación de la participación ciudadana, en la actualidad se acusa la falta de capacidad en sus militantes ante el desconocimiento de las necesidades en la colectividad social, y por lo mismo es visible que no existe una interlocución entre ciudadano – partido político y autoridad, el afiliarse a un partido político no hace ser un ciudadano militante enterado y preocupado por atender las necesidades más próximas de su comunidad, ni mucho menos que garanticen un dialogo real de planificación y programación social en sus postulados representantes para llevar a cabo las campañas electorales, más bien en la actualidad son acusados de estar carcomidos por las pugnas de intereses individuales y lejos de discutir necesidades sociales que sean de interés común, la voz del ciudadano es oída y escuchada, solo simpatiza el ciudadano que se encuentre en forma con la elite de las acciones proyectadas al interior de un partido, el ciudadano en la libre y única participación puede atentar contra la misma cúpula para moldar en los intereses del mismo partido²¹⁹.

Sin embargo; no hay que dejar de lado que la crisis del sistema de partidos no es capaz de generar acuerdos para la gobernabilidad democrática, la crisis de

²¹⁸ Subirats, Joan, *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas*, publicado en la obra *Ciudadanos y decisiones públicas*, coordinado por Joan Font, Barcelona, p. 34.

²¹⁹ Reyna, Lora, *El destino de la participación ciudadana en México*, op. cit., p. 315.

la representación que ahoga la participación ciudadana, la crisis del pluralismo que amenaza el principio de unidad del Estado, son todas crisis de las relaciones constitucionales que se encuentran en el Estado Constitucional.²²⁰

La democracia es posible cuando las pertinentes fuerzas políticas pueden encontrar instituciones que den una garantía razonable de que sus intereses no serán afectados de manera sumamente adversa en el curso de la competencia democrática. La democracia no puede ser resultado de un compromiso sustantivo, pero sí de un compromiso institucional. Una razón de que la democracia no puede resultar de un compromiso sustantivo se sigue tautológicamente de la definición misma de democracia: en una democracia, los compromisos sustantivos no pueden ser obligatorios. En segundo lugar, dado que los acuerdos sustantivos no pueden ser obligatorios, algunos partidos siempre tendrán un incentivo para renegar de sus propios compromisos. Por último, si no hay mecanismos que obliguen a los partidos a llegar a un compromiso y si tienen buenos motivos para esperar que no se cumpla ningún compromiso, entonces no entrarán en él. En las condiciones en que las soluciones de compromiso son sumamente inciertas, cada partido estará mejor si busca la plena realización de sus intereses; es decir, tratara de prevalecer sobre los demás por cualquiera de los medios²²¹.

La democracia moderna –es decir el modelo de elección y devolución del poder político- en su sistema pluralista supone la coexistencia de organizaciones susceptibles de estructurar la competencia por las principales posiciones de poder político así como el funcionamiento de todo sistema político de tipo representativo. A principios del siglo pasado, la extensión del derecho de voto impuso lógicas de movilización de los electores que los partidos estuvieron obligados a implementar de manera cada vez más

²²⁰ Núñez Torres, Michael, *La pertinencia del estudio del pensamiento político de Carl Schmitt en el siglo XXI*, publicado en la obra *Pensamiento Político Contemporáneo*, coordinado por Rafael Enrique Aguilera Portales y otros, Porrúa, México, p.p. 32 y 33.

²²¹ Elster, Jon y Slagstad, Rune, *Constitutionalism and Democracy*, op. cit. p.p. 94 y 95.

racional. Esto dio origen más tarde a la consolidación de verdaderas *máquinas electorales* comandadas por profesionales de la política. Coincidió con Mario Alberto Garza Castillo en cuanto que toda democracia requiere para su buen funcionamiento la existencia de partidos políticos capaces de elaborar las propuestas programáticas susceptibles de convertirse en políticas públicas. Incluso que la función de oposición al ejercicio del poder político en turno se desarrolla principalmente por medio del sistema de partidos políticos. México no es la excepción en cuanto a la relación de interdependencia entre el fenómeno democrático y los partidos políticos.²²²

Acertadamente Garza Castillo señala que el caso mexicano presenta una problemática interesante, ya que no obstante el proceso de democratización del sistema político el Partido Revolucionario Institucional persiste y demuestra signos de vitalidad; a pesar –en opinión personal- de que no ha cumplido con la función de seleccionar, agregar y transmitir – en algunas ocasiones – las demandas sociales; en general, lo que ha llevado al país a vivir un desgaste de los partidos políticos frente a la opinión pública lo que tiende a deslegitimar sus acciones.

6. *El populismo de las consultas ciudadanas.*

Parece que está de moda lo de participar, hay que ser participativo, es más, está mal visto no serlo. Pero este concepto de participación que se maneja

²²² Garza Castillo, Mario Alberto, Artículo titulado “*Transición y régimen político como factores estructurantes de la permanencia post-hegemónica del pri (1997-2009)*”. Publicado en las *Memorias de la VIII Convención Latinoamericana de Derecho, Derecho, Reforma del Estado y Gobernabilidad Frente a los Procesos de Integración Latinoamericana*, Compilador: José Luis Prado Maillard, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Criminología, p.p. 579 y 580.

esta descargado de poder y alejado de lo cotidiano, en realidad es algo así como: participe usted en lo que yo quiera, cuando yo quiera y como yo quiera (!)²²³.

En el debate público, los mecanismos de consultas ciudadanas alcanzan una visibilidad y una cotidianeidad que quizás nunca antes tuvieron. La participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para hacer funcionar la democracia²²⁴.

En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales. Los mecanismos más conocidos son el referéndum, cuando se trata de preguntas sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno o las relaciones del régimen con la sociedad; y, el plebiscito, que propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas. La iniciativa popular y el derecho de petición, por su parte, abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos²²⁵.

Suponer como medios de participación ciudadanas eficaces la espontaneidad de las consultas populares puede encubrir estrategias maliciosas para conseguir el aval mayoritario destinado a favorecer intereses particulares. Todo referéndum²²⁶ tiene otros aspectos problemáticos. La fijación de la fecha

²²³ Lorenzana, Concha, *Tomamos la palabra, experiencias de ciudadanía participativa*, op. cit., p. 27.

²²⁴ Font, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*, op. cit., p. 14.

²²⁵ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, op. cit. p.p. 37 y 38.

²²⁶ Este es un mecanismo por el cual los ciudadanos ejercen el derecho de sufragio para decidir acerca de una propuesta de resolución mediante la expresión de su acuerdo o desacuerdo. Para llegar al acuerdo tiene que haber mayoría absoluta entre los votos.

de realización y la formulación de las preguntas de la boleta no son, por lo general, la obra de los ciudadanos, quienes así se enfrentan a veces a posibles variantes refinadas de manipulación gubernamental. Generalmente son los gobiernos quienes seleccionan las temáticas puestas a consideración del cuerpo electoral. La propaganda que acompaña a las consultas populares puede ser distorsionada por el papel de los demagogos. Los plebiscitos y los referéndums pueden caldear las pasiones y debilitar la razón, una combinación no muy recomendable a la hora de hacer la “real política”.

Los referéndums tienen además la desventaja de ser como un juego de suma cero: los que ganan lo obtienen todo y los que pierden se quedan con la sensación de una pérdida completa. Esto es inherente a disyuntivas simples como la de elegir entre un sí y un no. Son procedimientos que no consideran posiciones intermedias ni los derechos de las minorías. Por otra parte, puede ser que en la actualidad tecnológica las consultas populares se transformen en obsoletas frente a la introducción de sondeos de opinión pública de amplia representatividad y alta frecuencia.

Sistemas autoritarios (incluso dictaduras) han usado de los referéndums e incluso de sistemas assemblearias, más o menos masivos, y no por eso les vamos a dar el título de democracias directas. Porque cualquier consulta o debate en el que la información o las preguntas ya estén restringidas de antemano son formas que nacen viciadas o sesgadas desde quien las convoca. Puede participar muchísima gente en las respuestas, tanto por votaciones, como en asambleas masivas o por medios modernos más electrónicos, pero ¿quién dicta las preguntas?. Las informaciones precisas que circulan, de donde se seleccionan las preguntas, son clave y estas suelen ser manejadas por técnicos en la materia, al servicio de los poderes y sus

objetivos. La cuestión habría que centrarla no tanto en cuantos han participado en las respuestas, sino en la elaboración de las preguntas²²⁷.

El referéndum despliega todo su potencial democrático si está diseñado en forma relativamente simple, es decir, si tiene una o muy pocas preguntas o propuestas dirigidas al cuerpo electoral y si no contiene tecnicismos legales incomprensibles para la mayoría. Un referéndum razonable está dedicado a dilucidar la voluntad popular en torno a asuntos muy importantes de la vida social; tiene, por ende, que contribuir a la formulación de políticas públicas de largo alcance y contenido substancial.

El plebiscito²²⁸, la iniciativa popular, el derecho de petición y la revocatoria de mandato se presentan como vías institucionales de acción bajo tres direcciones. La primera es la que no supone una elección de representante, pero sí toma de decisiones donde los ciudadanos se convierten en actores importantes; el referendo y el plebiscito son los instrumentos más indicados. La segunda abre la posibilidad de que los ciudadanos participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos – presidente, gobernadores y alcaldes-; los instrumentos llamados a cumplir su rol son la iniciativa popular y el derecho a petición. Y en la tercera dirección se abre la posibilidad de suspender el ejercicio del poder a un actor gubernamental electo; el instrumento ideal para ellos es la revocatoria de mandato. Además de los mecanismos señalados, para que la participación ciudadana se convierta en un factor de profundización democrática, es necesaria la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento, a través del dialogo, entre gobierno y ciudadanos, permitiendo

²²⁷ R. Villasante, Tomás, *artículo Preguntas sobre las democracias participativas*, Universidad Complutense, Madrid, p. 2.

²²⁸ Del latín *plebiscitum*; es la resolución tomada por el pueblo a partir de la pluralidad de votos. Se trata de una consulta realizada por los poderes públicos para que la ciudadanía se exprese mediante el voto popular directo respecto a una determinada propuesta.

la atención y gestión de las demandas, la negociación e interlocución entre ellos.²²⁹

Estos canales instituciones que hacen posibles las consultas a la población más allá de los comicios presentan escasa práctica y reglamentación precisa. En México, no existe una legislación específica a nivel federal sobre mecanismos de participación directa, por lo que no existe una estructura normativa que de sustento jurídico real al plebiscito, referendo o revocación de mandato.

Aunque se han registrado experiencias de participación directa no institucionalizada, expresadas en las diversas tomas callejeras, que muestran una actitud de protesta ante el poder, en la mayoría de las ocasiones esta participación se desarrolla mediante formas institucionales.

Otros espacios que recientemente han emergido en el quehacer activo de los ciudadanos, son los observatorios que tienen como objetivo la vigilancia ciudadana en torno a diversos ámbitos de la política pública.

Una experiencia adicional son las redes, tanto virtuales como reales, de alcance local, nacional e internacional, que han pasado a constituir un modo corriente de institucionalidad que incorporan a individuos, grupos de ciudadanos y actores institucionales con base en diversos objetivos, articulando horizontal y verticalmente a diversos sectores, actores, ámbitos, temáticas. Muchas redes proponen la intersectorialidad, entendida ésta como convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas públicas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales, así como la articulación de saberes y experiencias en el planteamiento, realización y evaluación de

²²⁹ Mariñez Navarro, Fernando, Coordinador, *Compromiso Ciudadano*, ob. cit., p. 21.

acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un esfuerzo sinérgico en el desarrollo social.²³⁰

La clave de la participación no reside en los mecanismos institucionales que la hacen propicia, sino en el encuentro entre un ambiente político que empuje a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales. La mejor participación ciudadana en la democracia no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno²³¹.

Los mecanismos de participación deben ser concretos y claros, para no despertar expectativas que no pueden satisfacerse y asegurar que los más débiles tengan voz equivalente a la de los más fuertes, mediante diversas estrategias de decisión y análisis²³².

7. Intereses de políticos y servidores públicos de mayor jerarquía con las acciones ciudadanas.

Los políticos son populares en tiempos heroicos, pero pocas veces lo son en los tiempos rutinarios, cuando la política de la democracia se convierte en algo confuso y ordinario esfuerzo diario. Los ataques contra los políticos abundan en la denominada literatura antiparlamentaria de finales del siglo XIX y se han repetido desde entonces. Por tanto, el desencanto y la desilusión por la política, no es nada nuevo. En varios países la desilusión y la desconfianza

²³⁰ Mariñez Navarro, Fernando, *Compromiso Ciudadano*, op. cit., p. 27.

²³¹ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, op. cit., p.p. 38 y 40.

²³² Limón Rojas, Miguel, *La modernización de la administración pública, participación ciudadana y transparencia*, op. cit., p. 173.

han aumentado en un *crescendo* de ira y al final de cuentas un abierto rechazo a la política²³³.

Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos²³⁴.

Es común pensar que ni los políticos en el poder ni los servidores públicos de mayor jerarquía no especializados tienen interés en iniciar reformas legales o administrativas de gran alcance. Ambos salen ganando con la conservación del nivel que ya tienen. La politización, la corrupción, los malos manejos y la ineficiencia con algunas de las consecuencias de mantener el *status quo*; esta politización del servicio a lo largo de los años a lo que único que contribuye es a desmoralizar al sector social. Sin embargo; creo que esto lo podemos explicar brevemente al identificar una posibilidad de pérdida de la posición privilegiada dentro del servicio público.

La corrupción gubernamental exhibida públicamente es una causa profunda del desprestigio moral del gobierno. La dificultad para medir la corrupción, en el caso mexicano, se incrementa por la comunidad de intereses entre quienes ejercen el gasto público y los órganos encargados de ejercer el “control externo”. La corrupción en México ha adquirido dimensiones gigantescas debido a la impunidad de que han gozado los gobernantes y a la total ausencia de mecanismos que permitan exigir cuentas de sus actos a los gobernantes²³⁵.

Adicionalmente, muy pocos y menos los políticos o dirigentes sociales reconocen que tienen miedo a la gente. Por ejemplo, a los políticos les asusta

²³³ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, ob. cit., p. 161.

²³⁴ Font, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*, op. cit., p. 15.

²³⁵ Gómez Tagle, Silvia, *Participación ciudadana y democracia posible*, UNAM, México, p. 14. Para mayor referencia sobre el tema de corrupción en el sistema mexicano y sus indicadores se sugiere visitar el portal en internet de la organización no gubernamental Transparencia Gubernamental, sitio www.transparenciamexicana.org.mx

llegar a un barrio y que en la asamblea que convoca algún vecino le interroga con no buenos modales, o que un dirigente social le acuse públicamente de tal o cual cosa. Y en ocasiones no les falta razón en que las cosas no se pueden plantear tan bruscamente, o sin salidas, o con demagogia solo para quedar bien delante de los vecinos. Hay reuniones de barrio o de pueblo que se convierten en acusaciones de personas mutuamente para quedar por encima del otro, no pensando en solucionar los problemas. Lo cual no solo desgasta a ambas partes, sino que aburre y hace perder la confianza a los asistentes en ese tipo de reuniones²³⁶.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos se desenvuelven en varios ámbitos que van desde la elaboración de políticas públicas hasta el suministro y consumo de servicios colectivos. La administración pública en cualquiera de sus ámbitos está en contacto con los ciudadanos y éstos, a su vez, entran en relación con la administración pública en calidad de *individuos* o en grupos organizados como las organizaciones de la sociedad civil. La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones crea una relación *bidireccional* elaborada por las instituciones públicas y los ciudadanos y se fundamenta en el principio de la coparticipación.²³⁷

Decíamos en páginas anteriores, al citar a Concha Lorenzana que las inquietudes sociales pueden tener diferentes puntos de partida e incluso en aquellos lugares en los que la participación está claramente regulada por normas, leyes o reglamentos de participación ciudadana, además de cubrir el trámite del paso cíclico por las urnas, el descontento popular y la apatía social

²³⁶ R. Villasante, Tomás, *artículo Preguntas sobre las democracias participativas*, Universidad Complutense, Madrid, p. 4.

²³⁷ Gramberger, Marc, Redactor, *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, op. cit., p.p. 17 y 18.

se instalan con frecuencia entre la gente, que acaba sintiéndose, en la mayoría de los casos, utilizados con fines políticos que le son ajenos.

Las líneas anteriores nos obligan a reflexionar que las experiencias de participación nos llevan a determinar que se requiere la presencia de actores (sociedad – sector público) y que dentro de éstos considerar la presencia del sector privado con sus propios intereses; al tiempo que quienes participan por parte del sector público – servidores públicos – son “cambiados” con frecuencia de sus cargos.

Es conveniente reflexionar que si la calidad de la democracia supone un nivel alto de actividad e involucramiento es conveniente determinar:

- a. Las motivaciones de los que participan, la mezcla de intereses y valores que llevan al debate social.
- b. La utilidad del involucramiento, es decir; contar con el conocimiento previo del tema en el cual el ciudadano se involucra emitiendo una opinión informada con la que se obtendrá un resultado positivo o, en su defecto, el impacto deseado.
- c. La posibilidad de aumentar la participación y representatividad.

El compromiso y la voluntad política de los servidores públicos son factores de éxito decisivos. Si no hay compromiso del gobierno y de los funcionarios de alto nivel, las iniciativas relativas a la información, consulta y participación activa se estancan, no influyen en los procesos de toma de decisiones y no tienen los efectos esperados.²³⁸

Por eso es importante trabajar en espacios de sociabilidad que potencian²³⁹:

²³⁸ Gramberger, Marc, Redactor, *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, op. cit., p. 26.

²³⁹ Lorenzana, Concha, *Tomamos la palabra, experiencias de ciudadanía participativa*, op. cit. p.20.

- La dinamicidad, que ha de ser entendida como comunicación constante y fluida entre todos y cada uno de los espacios existentes y las sociedades y culturas que en ellas viven y se generan.
- El movimiento, que se refiere a la capacidad de cambio en las concepciones culturales, tanto materiales como simbólicas, como fruto lógico de un proceso continuo de desarrollo y contacto entre diferentes culturas.
- La diversidad, en cuanto al reconocimiento del otro y de los otros, oponiéndose a la homogeneización.

Es indispensable que el mismo gobierno empiece a delegar funciones en los mismos ciudadanos haciéndolos partícipes de acciones o conductas en beneficio de sus semejantes, es indispensable que el ciudadano tenga la convicción de que su participación es parte del logro que pueda alcanzarse a su alrededor, pues depende del esfuerzo, conciencia y actitud, para delimitar la meta propuesta. El propiciar mecanismos permanentes de consulta en la ciudadanía con la finalidad de establecer un verdadero diálogo entre autoridades y ciudadanos no es mero trámite protocolario, sino en la facilidad de establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades que permiten vincular proyectos planificados entre la dualidad de autoridades y ciudadanos, sin que se convierta en la forma más común de erradicar problemas ya generados en la sociedad a través de movilizaciones civiles que enardecen imperativamente con propuestas desprovistas de contenido y con la lejana atención de ser en beneficio de la colectividad, desvirtuando con ello los principios fundamentales de la participación ciudadana, en donde los gobiernos se sienten amenazados y poco convincentes de atender dichas peticiones con prontitud quedando empantanados entre una imperiosa iniciativa y una tardía respuesta²⁴⁰.

²⁴⁰ Reyna Lara, Mauricio, *El destino de la participación en México*, op. cit., p.p. 306 y 313.

Ciertamente los ciudadanos no tienen porque saber de cuestiones técnicas y sobre todo sus primeras opiniones pueden ser muy descabelladas. Pero las opiniones primeras de un proceso son los síntomas de los que hay que partir. No son ninguna novedad irrefutable, ni las propuestas técnicas, ni las políticas, ni las de los ciudadanos; sólo deben ser las posiciones desde donde cada cual se pregunta como mejorar la calidad de vida. Lo más creativo no es inventar algo de la nada (además de ser imposible) sino aprovechar lo existente para encontrar y construir soluciones que aprovechen las posiciones de las mayorías²⁴¹.

8. La profesionalización del político, “políticos de carrera”.

Hay dos formas para hacer de la política una profesión: vivir para la política o vivir de la política. Aquel que vive para la política hace de ello su vida en el sentido íntimo o se solaza simplemente en el ejercicio del poder que conserva, o mantiene su equilibrio y la tranquilidad en su conciencia por haber dado un sentido a su vida al haberla puesto al servicio de algo. Entre vivir “para” y vivir “de” la política existe una diferencia, ya que el individuo que vive de la política se coloca en un nivel mucho más burdo, esto es en el nivel económico. Aquel que vive de la política como profesión, pretende valerse de ella para convertirla en fuente permanente de ingresos; mientras que si vive para la política el nivel en que se halla es otro. Siendo el propósito de alguien vivir para la política, en el sentido de lo económico y tratándose, claro está, de un régimen fundado en la propiedad privada, se requieren ciertos supuestos tal vez muy triviales, si lo consideran ustedes de este modo: en circunstancias normales, la persona que así viva debe contar con una situación económica independiente de aquellos ingresos que pueda percibir de la política. Dicho

²⁴¹ R. Villasante, Tomás, *artículo Preguntas sobre las democracias participativas*, Universidad Complutense, Madrid, p. 6 y 7.

con mayor claridad es necesario que tenga un patrimonio o que con su propia situación le basta a suficiencia.²⁴²

Max Weber agrega que cuando un Estado está en manos de gente que vive para la política y no de la política constituye un reclutamiento plutocrático²⁴³ de los estratos políticamente dirigentes. Esta afirmación, agrega Weber, se sustenta en el hecho de que los políticos de este tipo no necesita ir tras una retribución por sus actividades políticas. Del tal forma que el cargo político puede ser honorario. Recomienda este tipo de funcionario para evitar el riesgo latente de corrupción.

Agrega también que el hecho de que la política se transformara en una “empresa” haciendo necesaria una preparación sistemática del individuo para la lucha del poder y bajo normas adoptadas por los partidos modernos, dio la pauta para dividir a los funcionarios públicos en dos categorías muy diferentes entre sí, aun cuando no categóricamente. Así se formaron los funcionarios profesionales y los funcionarios políticos. Estos últimos, en el justo sentido del vocablo son identificables en lo exterior dado que pueden ser trasladados o destituidos a voluntad, o bien quedan colocados en situación de disponibilidad.²⁴⁴

9. *Corrupción política.*

La corrupción política ha llegado al punto en que corrompe la política, es decir; a la política democrática. La corrupción sólo se convierte en corrupción cuando los seres políticos llegan a la etapa de diferenciación estructural que

²⁴² Weber, Max, *El político y el científico*, México, Ediciones Coyoacán, p. 18.

²⁴³ Una *plutocracia* es un sistema de gobierno en el poder es detentado por quien posee las fuentes de riqueza.

²⁴⁴ Weber, Max, *El político y el científico*, op. cit., p. 26.

hace surgir una burocracia legal-racional. En particular, la corrupción sólo se convierte en tal cuando un servicio se convierte en un servicio público que da a los ciudadanos el derecho a recibirlo gratis. Cuando se aplica correctamente el calificativo de “corrupto” entonces presenta dos aspectos: por una parte tenemos políticos y funcionarios civiles que se prestan al soborno para que hagan o no hagan algo y, por otra tenemos políticos que extorsionan por dinero para sus carreras políticas y que, en el proceso, roban además para sí mismos.²⁴⁵

Sartori afirma que en América Latina hay corrupción rampante y que la política sucia del dinero ha ido en aumento bastante tiempo e identifica tres razones para realizar tal afirmación.- la primera es la pérdida de ética, y en particular, de la ética del servicio público. Una segunda razón es que sencillamente hay demasiado dinero en el medio. La tercera, una razón relacionada con la segunda, es que el costo de la política se ha vuelto excesivo y en gran medida está fuera de control.

La conclusión principal es que a medida que se debilita la ética, las tentaciones aumentan porque llegan ante nosotros continuamente y refiere al dinero del narcotráfico como ejemplo de esta situación de flujo constante y en cantidades asombrosas.

Al mismo tiempo que identifica esta problemática real, afirma que el costo de la política puede t debe reducirse. Es posible limitar algunos gastos electorales, entre otros gastos. El objetivo es reducir la presencia del Estado de las áreas extra políticas pues de esta forma las oportunidades de corrupción se reducen y la tentación se elimina. Al tiempo que deben endurecerse las sanciones e imponerse controles administrativos efectivos.

Afirma que las democracias deben quitarse la suciedad y que la limpieza de la política es la principal prioridad de nuestra época. Si la desconfianza en los

²⁴⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, op. cit, p. 162.

políticos es general y si los partidos como tales pierden su prestigio entonces entramos en un juego en el que faltan algunas piezas. El desencanto y la desilusión igualmente pueden conducir a la apatía, al retiro de la política, a lo que en los años cincuenta se llamó la despolitización. Pero el rechazo de la política que tanto aumenta en la actualidad, no es de ninguna manera pasivo, sino activo, participante y vengativo. En tanto que el ciudadano apático hizo muy fácil la política, el ciudadano vengativo y enérgico puede hacerla muy difícil.²⁴⁶

10. El nuevo hombre, el homo videns.

Los medios de comunicación son herramientas de la participación ciudadana que permiten orientar y construir la opinión pública, misma que permite formar la conciencia del ciudadano y de los habitantes en general²⁴⁷.

El *homo sapiens* es, o se ha desarrollado hasta ser, un animal lector, capaz de hacer abstracciones cuya comprensión va más allá de su vista y en realidad tiene muy poca relación con lo que ve. Pero el *homo sapiens* está en proceso de ser desplazado por el *homo videns*, un animal fabricado por la televisión cuya mente ya no es conformada por conceptos, por elaboraciones mentales, sino por imágenes. El *homo videns* solo ve y su horizonte está limitado a las imágenes que se le proyectan. Por tanto mientras que el *homo sapiens* tiene derecho a decir, inocentemente, “ya veo” en lugar de “ya entiendo”, el *homo videns* ve sin la ayuda del entendimiento. Porque mucho

²⁴⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, op. cit, p.p. 163 y 164.

²⁴⁷ Reyna Lora, Mauricio, *El destino de la participación ciudadana en México*, op. cit. p.316.

de lo que se le muestra tiene poco significado y en el mejor de los casos cuando tiene importancia se le explica mal.²⁴⁸

En suma la época, como vimos en páginas anteriores, la videopolítica es muy útil para exponer los males y las acciones incorrectas; cuando se trata de movilizar masas; cuando se trata, en suma, de comunicar algo. Sin embargo; Sartori atinadamente reflexiona sobre los méritos de la misma, pues afirma que la información no consiste en la mera presentación de las noticias del día, falta que se realice un juicio bien fundamentado en el que recibe la información.

2.2. Consideraciones finales.

Es importante considerar en este apartado, pues la fecha en que se publica el mismo coincide con las últimas anotaciones que realizo al elaborar mi tesis; la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴⁹, en materia política. Este Decreto materializa la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que fue presentado en la Cámara de Senadores en fecha 15 de diciembre de 2009²⁵⁰.

²⁴⁸ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, op. cit, p. 165.

²⁴⁹ Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de agosto de 2012, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Localizable en la página de internet.- www.dof.gob.mx.

²⁵⁰ Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante oficio número SEL/300/3612/2009 de fecha 15 de diciembre de 2009, dirigido a los Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Localizable en la página de internet.- www.presidencia.gob.mx

Aunque resta decir que la reforma cubre, no en su totalidad, una iniciativa de reforma importante; sería conveniente remitirnos al contenido de la citada iniciativa. En la misma se realiza, a manera de presentación del contenido, una afirmación importante *el cambio social ha obligado a un continuo proceso de transformación institucional, resultado de los empeños a favor de la democracia de muchas generaciones de mexicanos. Los cambios que ha vivido el país a lo largo de los procesos de flexibilización, transición y consolidación democrática han modificado la relación entre el gobierno y la ciudadanía en terrenos impensables. Hoy la voz de la autoridad se cuestiona cuando su ejercicio excede los alcances que la legalidad le señala. El país requiere de una reforma política de fondo que permita ampliar el ejercicio de las libertades y las capacidades ciudadanas y que haga posible traducir en acciones públicas concretas el mandato de los ciudadanos*²⁵¹.

La citada iniciativa de reforma propone nueve temas específicos y que son, algunos, de interés de la democracia participativa; los mismos son:

1º. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.

2º. Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de ésta última.

3º. Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún

²⁵¹ Iniciativa de de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante oficio número SEL/300/3612/2009 de fecha 15 de diciembre de 2009, dirigido a los Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Localizable en la página de internet.- www.presidencia.gob.mx

candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.

4º. Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.

5º. Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.

6º. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.

7º. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.

8º. Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer período ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.

9º. Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

En la Iniciativa de reforma citada se sostiene, por lo que hace a las candidaturas independientes; que uno de los mayores retos que enfrenta actualmente el país es fortalecer la participación activa y responsable de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos, por lo que es necesario promover escenarios que permitan un equilibrio entre el principio de acceso al ejercicio del poder público a través de los partidos políticos y las candidaturas

independientes. Los argumentos a favor de esta propuesta responden a la necesidad de crear nuevas vías de participación política para la ciudadanía, concretamente a abrirles canales de participación política distintos a la militancia partidista.

Sobre la iniciativa ciudadana propuesta, se sostiene que el objetivo es reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando las iniciativas correspondientes cuenten con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional. Este derecho permitirá a grupos organizados de la sociedad civil presentar sus propuestas directamente ante el Congreso de la Unión, para expedir o reformar leyes en materia federal. El requisito constitucional de este derecho y su posterior reglamentación en la ley, garantizarán la representatividad mínima de las propuestas así presentadas²⁵².

Por lo que hace al referéndum; en la iniciativa se incluye una definición del mismo y señala que se entenderá como tal al mecanismo a través del cual se someten a consideración de la ciudadanía iniciativas de reforma constitucional sobre las que el Congreso no se haya pronunciado cuando fueron objeto de trámite legislativo preferente. Añade que incluso, este mecanismo, ofrecerá a la ciudadanía una oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Ley Fundamental²⁵³.

Ahora bien; el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 8 de agosto de 2012, incluye lo relativo a las candidaturas ciudadanas al haber integrado el tema en el artículo 35 constitucional como un derecho del ciudadano. En el mismo numeral constitucional como la fracción VII, se

²⁵² Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante oficio número SEL/300/3612/2009 de fecha 15 de diciembre de 2009, dirigido a los Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Localizable en la página de internet.- www.presidencia.gob.mx

²⁵³ *Ibíd.*

agrega lo relativo a la iniciativa ciudadana; y, en la fracción VIII del mismo artículo establece el procedimiento a seguir para realizar consultas populares. Se trata de una reforma federal importante para la democracia participativa; faltan acciones gubernamentales y que el Acuerdo por el que se establecen las Bases del Mecanismos de Colaboración entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal, para el diseño y construcción de manera conjunta, de políticas públicas que contribuyan a la gobernabilidad y desarrollo político del país²⁵⁴, respondan a las necesidad de ampliación y de profundización de mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del Estado, sin violentar el principio de la representatividad y más bien complementarlo.

Requiere de profundas reflexiones, es alentador que la Suprema Corte de Justicia al entrar al estudio de la Acción de Inconstitucionalidad 50/2012 promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Durango, por la que se demandó la invalidez del Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Durango y el Decreto por el que se Reforma y Adiciona la Ley Electoral de la referida entidad federativa. El promovente accionante cuestiona que al incorporarse la figura de las candidaturas ciudadanas se estableció, a su juicio, que los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y el monto máximo que tendrán anualmente las aportaciones de los simpatizantes son aplicables tanto a los partidos políticos como a las candidaturas ciudadanas, de manera que se les equipara; entre otros actos relacionados con la legislación local constituyen el acto reclamado. Sobre el particular el Ministro José Fernando Franco González Salas, hace notar una antinomia constitucional entre el artículo 116 y el artículo 35, dado que el Constituyente al reformar el artículo que le da el derecho en la parte de los derechos

²⁵⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de septiembre de 2012. Localizable en la página de internet www.dof.gob.mx

políticos a los ciudadanos, de poder llegar a acceder a cargos de elección popular a través de candidaturas independientes, omitió, por alguna razón, reformar el artículo 116 que sigue manteniendo la redacción anterior, en donde se le deja a los partidos políticos el monopolio de las candidaturas y del registro²⁵⁵.

De lo anterior rescatamos que aún faltan acciones y la adelantada reforma política debe armonizarse en términos constitucionales. Resulta al mismo tiempo alentador que en la Suprema Corte de Justicia ya comience a esbozarse un concepto sobre candidatura ciudadana, y sobre el particular el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia señale que la misma no es aquella que tiene el respaldo de un partido político, sino aquella mediante la cual un ciudadano se postula para un cargo público sin el apoyo de un partido político²⁵⁶.

Es importante generar esquemas de participación ciudadana que permitan sumar y superar a ese uno de cada tres ciudadanos mexicanos que dicen estar insatisfechos con la democracia que tenemos; a ese 60 % de los ciudadanos que dicen tener poco o nada de interés en la política; a esos tres de cada cuatro ciudadanos que opina que lo que los diputados y senadores toman en cuenta para elaborar leyes son sus propios intereses o los de sus partidos²⁵⁷.

Los datos anteriores corresponden a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas presentada en el 2008; a la distancia se

²⁵⁵ Versión taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 26 de noviembre de 2012. Para mayor referencia visitar el sitio de internet.- http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/26112012POSN.pdf (5/12/2012).

²⁵⁶ Sobre estos temas no seguiremos tratando pues a pesar de su trascendencia y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado realizar un análisis sobre esta posible antinomia constitucional no se trata del tema estructural de este documento, por lo que me reservo, por ahora, su estudio para otros trabajos de investigación.

²⁵⁷ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008.

piensa que los datos han cambiado y los resultados son generosos. La realidad demuestra que un 49% de población mayores de 18 años afirma que la política es muy complicada, cuando en el 2003 esto era afirmado por el 34%. Esta situación resulta desalentadora pues el 65% de los encuestados no manifiestan interés alguno en la política, dicho porcentaje también refleja un incremento del 2003 a la fecha, pues en ese año el porcentaje era del 43%. Estos indicadores por lo que hacen al interés de participación. Al tiempo tenemos que el índice de conocimiento político es preocupantemente alto pues de los encuestados el 28% dice tener un bajo conocimiento político contra un 18% que manifiesta tener un alto conocimiento. Ahora bien, resulta alentador que el 78% de los encuestados considera que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y el gobierno y que un 43% afirma que en el futuro los ciudadanos tendrán más oportunidades para influir en las decisiones del gobierno. El interés de organizarse es alto, pues un 34% refiere que es fácil organizarse para trabajar con otros ciudadanos en una causa común, contra un 35% que señala que es difícil. El reto es vencer a ese 59% de los encuestados que piensa que la credencial para votar es la única manera que tiene el ciudadano para decidir si el gobierno hace bien o mal las cosas²⁵⁸.

Ante una democracia como se encuentra conceptualizada y estructurada normativamente sumada a la apatía del ciudadano mexicano, y se afirma esto porque el orgullo por ser mexicano se ha diluido considerablemente pues la ENCUP 2012 demuestra que del 2003 al 2012 ha caído del 83% al 75% este sentimiento; se debe estructurar un nuevo marco jurídico o reformar el ya existente para propiciar espacios y que los ciudadanos organizados sean quienes ejerzan el poder. Para que la participación social sea de verdad democrática no basta con que muchos asistan a movilizaciones o marchas de protesta, o que las estadísticas registren porcentajes elevados de aprobación del gobernante en turno; es preciso que estos ciudadanos organizados formen

²⁵⁸ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP 2012)

parte activa en el desarrollo e implementación de políticas públicas. El ciudadano entonces ejerce el poder, pero no por el poder mismo sino en pos de metas esenciales: fortalecer la soberanía, lograr el progreso sustentable y consolidar las instituciones.²⁵⁹

Lo anterior también es afirmado por Miguel Angel Vite Pérez, quien sostiene que la debilidad de la ciudadanía tiene que ver también con otros factores: la escasa vigencia de las normas y leyes, lo que se refleja en la poca influencia que tienen en la orientación de las acciones tanto de gobernantes como de gobernados, a la falta de consolidación de las intermediaciones o representaciones sociales, así como a la insuficiencia de canales institucionales para atender de una manera adecuada las demandas que, en una sociedad como la mexicana, marcada por la desigualdad social, se convierten en protestas con diferentes matices e intensidades, creando problemas en la reproducción del sistema político mexicano por medio de su principal lógica política estructurante: la autoritaria y clientelar.²⁶⁰

Para que la participación ciudadana sirva se debe buscar como objetivo la igualdad política tanto como la eficacia gubernamental. En una democracia participativa los ciudadanos son la esencia misma, pero no hablo de ciudadano aislados –insisto– sino de ciudadanos organizados y autónomos

²⁵⁹ Al respecto Gastón J. Enríquez Fuentes ha comentado que desde la antigüedad el pensamiento político se ha preocupado por encontrar los mecanismos idóneos para la limitación del poder, así como también por la exigencia de responsabilidad política para aquellos representantes populares que se extralimitan en sus funciones. Recomienda volver al pensamiento de los antiguos para confirmar que la mejor forma de organización política es el gobierno equilibrado y esto únicamente se logrará con el reconocimiento de la supremacía de la Constitución, sujetando a todos los poderes estatales a lo determinado en ella y consagrando así el Estado de Derecho. Para ahondar en el tema vale la pena referirnos al artículo titulado *La revaloración del control parlamentario en el sistema presidencial mexicano. Especial referencia a la operación de transplantes institucionales entre las formas de gobierno*. Publicada en la Revista Separata, Revista de las Cortes Generales. Tercer cuatrimestre, 2008.

²⁶⁰ Vite Pérez, Miguel Angel, *México: democracia y desigualdad social, un enfoque sociológico*, México, Porrúa, p. 84.

con plena capacidad para alentar la participación de otros y concretar diálogos eficaces. En una democracia participativa la agenda política se transforma de meros intereses partidistas a intereses relacionados con los asuntos que rigen la vida diaria de las personas: las necesidades cotidianas, la circunstancia familiar, el futuro de los hijos, la seguridad, la salud familiar, la calidad educativa, etc. De esta forma la participación se refleja también en la rendición de cuentas. Así entendida la participación no supone crear espacios de trabajo colectivo para alcanzar beneficios privados.

El incremento de las organizaciones de la sociedad civil – como factor de impulso de la democracia participativa– ha generado cambios en distintos ámbitos y en la generación de políticas públicas preocupadas por atender estos reclamos. Adicionalmente, el trabajo de las citadas organizaciones en el sistema político mexicano es la capacidad que ha tenido para colocar ciertos temas en la agenda pública y gubernamental. Mediante sus propias alianzas y redes han formulado propuestas, planteado prioridades y debatido públicamente.

En la actualidad, la sociedad mexicana puede por fin actuar y movilizarse por sí misma mediante cauces institucionales. Sin embargo, falta un mayor impulso a la organización social independiente. Las organizaciones no gubernamentales pueden parecer muchas, sobre todo si se compara con las que había hace veinte o treinta años, pero si comparamos nuestra situación con la de las democracias maduras resultan ser aún muy pocas. Sin el entramado de organizaciones voluntarias que se nutran de la energía ciudadana, encauzada por la legalidad y que mediante la discusión y la movilización influyan en la naturaleza y dirección del poder político la vida democrática es, de hecho, imposible.²⁶¹

²⁶¹ Meyer, Lorenzo, *El Estado en busca del ciudadano, un ensayo sobre el proceso político contemporáneo*, México, Océano, 2005, p.p. 30 y 32.

La participación en asociaciones civiles de alguna manera es una herramienta para controlar el poder del gobierno al vigilar los potenciales abusos y violaciones de la ley y sujetarlas a escrutinio público. Muchas de estas organizaciones tienen propósitos explícitos relacionados con la construcción de la democracia con una evidente distancia de los partidos políticos. Con esto último no estoy diciendo que las organizaciones de la sociedad civil deban entrar en una dinámica de suplir a los partidos políticos como el actor político más importante de representación y agregación de intereses; sino que éstos aprovechen el foro y la legitimación que las organizaciones representan, sumado al hecho de que éstas han representado aliadas fundamentales del gobierno en la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos, pues pueden llegar a prestar sus servicios en áreas en donde hay un vacío en la intervención gubernamental.

Resulta trascendente del pensamiento de Max Weber sobre legitimación cuando afirma que el que los participantes en una acción social actúen pensando en que existe un orden social legítimo, es decir, en que existen unas normas obligatorias para el comportamiento, aumenta la probabilidad de que la acción vaya a ser repetida, incrementándose por consiguiente la estabilidad o regularidad de la pauta de comportamiento.²⁶²

Es importante resaltar que al hablar de democracia participativa debemos partir de que entonces la democracia implica una ciudadanía informada, participativa, preocupada por los problemas comunes de la polis y dispuesta a aportar su parte de sacrificio y colaboración para solucionarlos.²⁶³

Como hemos visto los conceptos de ciudadanía, participación, sociedad civil, democracia, no sólo no pueden entenderse al margen del Estado, sino que se

²⁶² Weber, Max, *Sociología del poder, los tipos de dominación*, op. cit., p. 13.

²⁶³ Carbonell, Miguel, artículo titulado "*Sartori, Giovanni, la democracia in trenta lezioni*", publicado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 2009, número 126, septiembre-diciembre, ISSN 00418633.

han convertido en categorías fundamentales con las que podemos resolver muchos de los problemas que aquejan la relación de los ciudadanos con el Estado, la administración pública y los servicios públicos.

El problema de la identidad jurídico-política de los miembros de una comunidad es crucial y relevante si queremos conseguir una mayor integración social, cohesión política y democrática, participación en la administración pública, etcétera.

En suma; la participación ciudadana es un elemento de vital importancia para la construcción de una ciudadanía activa, sin ella el significado de la democracia estaría condenado a perderse. Pues la participación es sinónimo de intervención, de interés, de preocupación que supone la voluntad de formar parte activa de un grupo, de expresar el sentimiento de pertenencia.

Se nos olvida que el capital social que existe en este tipo de organizaciones es necesario para conseguir una democracia fortalecida. Es evidente que para tener mayor incidencia en la toma de decisiones y en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas es necesario un cambio en las percepciones de los funcionarios y políticos sobre el potencial que como aliadas representan las organizaciones de la sociedad civil. Al tiempo que éstas deben aprender a identificar oportunidades de participación.

Es importante reflexionar que las organizaciones de la sociedad civil fomentan la transparencia y la rendición de cuentas al vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y ser fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas. Para cumplir con esta función las organizaciones de la sociedad civil deben contar con conocimientos precisos de la legislación, la regulación y los programas públicos, al tiempo que sistematizan la información obteniendo evidencias y datos relevantes en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Por lo que hace al impacto presupuestal que general las organizaciones de la sociedad civil tenemos que pueden llegar a ser, por mucho, menores que movilizar la infraestructura estatal; pues se debe a tres factores.-

1º. Que el personal cuenta con una ética o motivación social que le hace estar dispuesto a trabajar más horas, ir más lejos, con menor salario y ser más flexible.

2º. En general estas organizaciones incorporan el trabajo voluntario, de personas que dedican tiempo y energía sin recibir remuneración.

3º. En términos relativos hay una competencia entre organizaciones por los financiamientos, donaciones y contratos, lo que asegura mejores proyectos y menores costos.

Es importante que las organizaciones de la sociedad civil avancen en la profesionalización y especialización de su personal; la formación de redes y alianzas que aumenten sus potencialidades de incidencia; la búsqueda de fuentes de recursos alternativos al sector público.

Pues la finalidad de la educación cívica y moral es formar un estilo de vida comunitaria que refuerce valores como la justicia, solidaridad, cooperación, tolerancia, respeto al (*sic*) medio ambiente, igualdad de géneros. Esta educación comporta la capacidad de analizar críticamente la realidad cotidiana y las normas sociales vigentes, detectar nuevas formas de injusticia social, idear formas más justas y adecuadas de convivencia, formar hábitos de convivencia plural y democrática²⁶⁴.

Lo anterior ofrece una solución concreta al tema del *homo videns* y el impacto negativo que ha tenido en la democracia mexicana traducido – como ya dije – en una democracia disminuida; pues sostengo que aún tenemos deficiencias como ciudadanos, que la apatía ha hecho presa a la ciudadanía y que nos

²⁶⁴ Aguilera Portales, Rafael Enrique, *Ciudadanía democrática, educación política y comunidad en el pensamiento de John Dewey*, op. cit., p. 59.

seguimos conformando – la gran mayoría – con votar por votar prevaleciendo la desconfianza y el descrédito por el trabajo que algunas organizaciones civiles han emprendido por elevar la calidad de vida en México.

Con esto, se robustece con lo dicho por José Luis Prado Maillard, quien afirma que el diseño actual de legitimación del poder en México no traduce la voluntad del poder soberano expresado en las elecciones, pues difícilmente se concretan las promesas de campaña, pues para lograrlo se requiere de una mayoría en el Congreso que sustente las propuestas realizadas de tal suerte que el ciudadano ve afectado el mandato conferido a sus representantes. Sostiene que la manera en que el poder soberano participa en la toma de decisiones ha sido transformada por el surgimiento de una democracia representativa como respuesta a la imposibilidad de que toda la población participe directamente en la toma de decisiones y de esta forma el ciudadano delegue su poder en sus representantes, lo que hace a través del sufragio universal.²⁶⁵ Esto constituye un argumento más a favor, de por que debemos adaptar nuestro constitucionalismo a nuestro contexto. Pensamos verdaderamente que las instituciones mexicanas deben adaptarse a su realidad, nuestra realidad, misma que cuenta con dos factores importantes. El primero corresponde al mejor cumplimiento de la voluntad general en el ejercicio del poder, mediante un buen diseño electoral, que permita crear una mayoría, necesaria para gobernar; el segundo, corresponde a la nueva lógica de la globalización, a la cual el o los Estados deben adaptarse replanteando sus conceptos de soberanía, una evolución que va de una ciudad estado a un estado nación y actualmente a un estado regionalizado y globalizado. Por lo que una servidora recomendaría fortalecer la democracia participativa como un puente de transición entre ambos factores. Pues una realidad que debemos enfrentar es que el ciudadano debe expresarse efectivamente y para

²⁶⁵ Prado Maillard, José Luis, Artículo *“La coherencia entre la voluntad soberana y el ejercicio del poder: una perspectiva mexicana”*. P. 2.

lograrlo debe contar con opciones, de lo contrario no podríamos hablar democráticamente.

En la democracia participativa se trata de pasar de los individuos que sólo alientan y consumen la construcción de ciudadanos que participan, se organizan y gobiernan. Los ciudadanos entonces ejercen el poder, pero no por el poder mismo sino en pos de metas esenciales: fortalecer la soberanía, alcanzar la justicia social, lograr el progreso sustentable y consolidar las instituciones. La democracia participativa es partidaria de fortalecer el régimen institucional por encima de intereses de partidos o de estado.

Las instituciones públicas refuerzan sus relaciones con los ciudadanos cuando les informan, consultan y favorecen su participación activa y con ello podemos identificar las siguientes ventajas²⁶⁶:

1º. Políticas públicas de mejor calidad. La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.

2º. Confianza acrecentada en las instituciones pública. La información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad de familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones. Este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes.

3º. Democracia más fuerte. La información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la administración pública y la vuelven responsable. En estas condiciones, el fortalecimiento de las relaciones entre

²⁶⁶ Gramberger, Marc, Redactor, *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, op. cit., p. 20.

la administración pública y los ciudadanos incentiva una ciudadanía activa y favorece su arraigo en la sociedad. En el mismo sentido, estimula el compromiso de los ciudadanos en el ámbito público incitándolos a participar en los debates públicos, a votar, a participar en la vida asociativa.

Como hemos visto, en México la estructuras de poder han agotado sus recursos en organizar la sociedad, por lo que se está produciendo un movimiento de abajo hacia arriba que contrarresta los efectos de dichas estructuras, en la formación tanto de la opinión pública como de liderazgos políticos²⁶⁷.

Como vemos, el principio democrático no puede asentarse o continuar asentándose en la desconfianza en relación al pueblo y en la creación de modelos teóricos o explicativos de la protección de las élites ante las masas, pues el telos de la democracia es la autodeterminación del hombre a través de la participación política de los ciudadanos y no sólo de las élites²⁶⁸. Gomes Canotilho agrega que la democracia es normada por diversas teorías (liberal, republicana, discursiva y la corporativa); sin embargo, para efectos del tema que nos ocupa me permitiré referirme únicamente a la teoría deliberativa; misma que se sustenta en la política deliberativa asentada en la idea de la virtud cívica y la igualdad de los participantes en el proceso político, la posibilidad de consentimiento universal en las disputas normativas a través de la razón práctica, los derechos de participación de los ciudadanos en la vida pública y control de los representantes. La política sirve para deliberar sobre la ordenación comunitaria y no sólo para proporcionar vías procesales para la

²⁶⁷ Rodríguez, Dorantes, Cecilia, *La cultura antidemocrática de los medios de comunicación*, Toussaint, Fernando, Coordinador, del libro *Democracia y medios de comunicación: un barrio inexplorado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 39.

²⁶⁸ Gomes Canotilho, José Joaquín, *Teoría de la Constitución*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, p. 85.

prosecución de intereses privados o la optimización de preferencias subjetivas²⁶⁹.

La esencia de los ciudadanos en una democracia participativa es la participación misma: para informarse, para debatir de frente con conocimiento. Es indispensable que la participación fluya desde abajo para romper con un sistema en el que los asuntos centrales se imponen desde arriba. En una sociedad participativa la agenda se establece a partir de los temas que rigen la vida diaria de las personas: las necesidades cotidianas, la circunstancia familiar, la disponibilidad de agua, la calidad de la educación, los programas de capacitación, la pavimentación de las calles, la construcción de viviendas, etc. En suma; la participación ciudadana alienta el surgimiento de vínculos más profundos entre vecinos; propicia que esos vecinos se conviertan en compañeros, facilita la reflexión conjunta y el surgimiento de iniciativas concretas.

Al mismo tiempo es conveniente reconocer que ser partícipe de todos los acontecimientos que nos rodean es imposible. No habría tiempo ni recursos suficientes para participar activamente en todos los asuntos que producen nuestro interés. La idea del *ciudadano total*, ese que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía. En realidad, tan imposible es dejar de participar porque aun renunciando se participa – como tratar de hacerlo totalmente. Es imposible dejar de participar, la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones. Quien cree no participar en absoluto en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre²⁷⁰.

²⁶⁹ Gomes Canotilho, José Joaquín, op. cit., p. 89.

²⁷⁰ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, op. cit., p. 10.

La participación en las sociedades modernos es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás; Mauricio Merino agrega que la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Como vemos, “democracia” en este contexto va más allá de un sistema electoral con alternancia en el poder. Es un cambio de lenguaje, de la manera de transmitir acciones públicas. Es introyectar el conocimiento y convertirlo en acciones positivas. Reconstruir desde la formación de ciudadanos y la activación de éstos, lo que conlleva a una gran participación ciudadana que fortalecerá la cultura de la legalidad fomentando, al mismo tiempo, el sentido de pertenencia a nuestro país. Es imprescindible una cultura cívica que involucre a todos los sectores, tanto privados como públicos. Un país más fuerte se compone de ciudadanos activos y participativos. No podemos seguir en el rol de espectadores. La formación de ciudadanos es muy simple: actuar, participar, respetar las reglas de convivencia, ejercer nuestros derechos civiles, exigir la rendición de cuentas, asociarnos, formar grupos u organizaciones ciudadanas, denunciar actos de corrupción.

La influencia de los ciudadanos no puede en ningún caso sustituir la aplicación de las reglas formales y de los principios de la democracia, que consisten en elecciones libres y honestas, asambleas verdaderamente representativas, ejecutivos responsables de sus actos, instituciones públicas políticamente neutras, pluralismo y respeto de los derechos humanos.²⁷¹

²⁷¹ Gramberger, Marc, Redactor, *Participación Ciudadana, Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, op. cit., p. 18.

La finalidad real de un Estado debe comprender la mejor moral de sus ciudadanos, ya que debe ser una asociación de hombres que vivan juntos para alcanzar la mejor vida posible²⁷².

²⁷² Aristóteles, *Ética nicomaquea, Política*, Porrúa, México, 2007, P.p. 29-31.

CONCLUSIONES

Existe un alto descontento social que aumenta a medida que disminuye la capacidad del Estado para atender las demandas ciudadanas, de igual manera estamos frente a una ciudadanía incapaz de participar porque en su despertar a la participación y consecuente actitud crítica entiende que *debe hacer algo* pero al no tener los canales de información y un proceso de interiorización claro no atina cómo. No obstante, demanda instancias de conducción efectiva que aglutine los recursos e iniciativas surgidas de una sociedad moderna e inmersa en información y desinformación. También es cierto que parte de la ciudadanía, un alto porcentaje, está aprendiendo a observar y a evaluar la actuación del funcionario público, se interesa cada vez más por los temas que tienen que ver con su calidad de vida e intenta influir en la determinación de los asuntos de la agenda pública. Todos estos intentos

son legítimos pero hasta cierto punto infructuosos porque no puede perderse de vista que no existe un interlocutor determinado y ex profeso para esta función, rol que asumen los líderes del sector público y que se ve afectado en muchas ocasiones por la agenda privada.

Sobre el texto que ha ocupado nuestra atención habré de concluir que:

- I. La existencia de partidos políticos y de elecciones son un elemento vital para la vida democrática; sin embargo, no son elementos suficientes para que la democracia alcance plena vigencia.
- II. La única forma de construir una democracia estable, en estos tiempos, con importantes procesos de rendición de cuentas, es a través de la ciudadanía atenta y exigente.
- III. Los miembros de la sociedad deben ser protagonistas de la toma de decisiones, así como de los procesos de evaluación del desempeño gubernamental. La participación coordinada de los ciudadanos y un buen gobierno que entienda que la esfera pública no es exclusiva del Estado, es el rasgo fundamental de la gobernanza democrática que aspira conjugar tres facetas legitimadoras: representación, deliberación y participación.
- IV. La profundización de los vínculos entre sociedad y gobierno postulados por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil adquiere mayor sentido en tanto se avance en una reforma ciudadana y democrática del Estado Mexicano, que supere un simple reacomodo de la clase política y de un nuevo lugar a la ciudadanía en espacios y mecanismos que incidan en las decisiones cruciales de la vida pública, tanto económica como política y cultural. Es decir, una verdadera reforma del Estado que implique reforma constitucional pertinente.

- V. Para gobernar un Estado hace falta algo más que conocimiento, hace falta también incorruptibilidad, una firme resistencia a las tentaciones del poder, una continua e inflexible dedicación al bien pública más que a los beneficios para uno mismo o para un grupo específico. El que un grupo de expertos puedan estar calificados para servir como “agentes nuestros” no quiere decir que estén calificados para hacerlo como nuestros superiores. Se puede crear una elite dirigente cuyos miembros sean a la vez superiores a los otros en sus conocimientos de los fines que debería buscar un buen gobierno y en los mejores medios para alcanzar esos fines y estén profundamente dedicados a la consecución del bienestar público, que les puede ser encomendada sin peligro la autoridad soberana para gobernar el Estado.
- VI. Apoyándonos en el pensamiento de Sartori que expresamos en capítulos anteriores; la opinión pública no está obligada a la coherencia, es volátil, dominada por la emotividad, pero es inevitable; reina no gobierna, es más temible seguirla que ignorarla. Hoy la opinión pública es hijastra de los medios de comunicación; éstos fabrican un cierto tipo de historia. Vivimos cambios, pero los cambios no son forzosamente progresos.
- VII. Las perspectivas de una democracia estable en un país se ven potenciadas si sus ciudadanos y líderes defienden con fuerza las ideas, valores y prácticas democráticas.
- VIII. Una cultura política democrática contribuye a formar ciudadanos que creen lo siguiente: que la democracia y la igualdad política son fines deseables; que el control sobre el ejército y la policía debe estar completamente en manos de líderes electos; que las instituciones democráticas básicas deben ser preservadas; y que

las diferencias y desacuerdos entre los ciudadanos deben ser tolerados y protegidos.

- IX. La actividad pública y un apropiado entorno político son instrumentos necesarios para el desarrollo de una vida buena y el mantenimiento de un buen carácter. La participación política del ciudadano es un bien o fin intrínseco sin el cual la vida humana quedaría incompleta.
- X. La democracia no es un modo de organización social y política, de naturaleza técnica, que responda siempre con éxito a reglas fijas y muy racionales. No responde como algo necesario, sino dentro del mundo de lo contingente, de aquello cuya existencia es posible por libertad. Su éxito o fracaso, depende los ciudadanos y de los políticos, de su nivel de preparación para la participación y la gestión y administración de los asuntos comunes. Por ello, la búsqueda de la vitalidad y el fortalecimiento de la democracia exige que ciudadanos y políticos mantengan un nivel constante de discusión.
- XI. Un modelo fuerte se basa en un modelo participativo de política en el que el conflicto se resuelve en ausencia de una fundamentación independiente a través de un proceso participativo continuado y de la creación de una comunidad política capaz de transformar a los individuos dependientes y privados en ciudadanos libres y los intereses parciales y privados en bienes públicos.
- XII. En México aún tenemos caminos que tender hacia una verdadera participación ciudadana; buscar esquemas que verdaderamente logren conciliar las relaciones democráticas, el Estado, las políticas públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

- XIII. Es indispensable contar con oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil participen en la implementación de políticas públicas y de esta suerte eficientar la operación de los recursos y los servicios públicos, en lugar de duplicar esfuerzos gubernamentales.
- XIV. Fortalecer la reforma constitucional en materia política publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 8 de agosto de 2012 con esquemas de atención ciudadana instaladas en cada uno de los Poderes.
- XV. Finalmente; la participación aporta como ventajas: el que legitima y apoya a la autoridad, genera conciencia y compromiso, fomenta mejor entendimiento de problemáticas y facilita soluciones, revitaliza al estado y la política pública, mejora la transparencia en la gestión pública, obstaculiza la corrupción, facilita la información y la formación, aumenta la corresponsabilidad social, involucra a los ciudadanos en los problemas y en la búsqueda de soluciones, supone un salto cualitativo en la relación político – ciudadano, rompe la perniciosa indiferencia de la sociedad hacia lo político y la cosa pública, produce receptividad a iniciativas limitatorias y sin duda facilita establecer prioridades y soluciones así como tomar mejores decisiones, todo ello con mayores probabilidades de acierto. La máxima participación posible se muestra ya como imprescindible para los temas locales que son su primer escalón.

BIBLIOGRAFÍA

I. DOCTRINA.

- Aguilera Portales, Rafael. *Participación ciudadana, servicios públicos y multiculturalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Ansaldi, Waldo y otros. *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Fondo de Cultura Económica. Argentina, 2007.

- Antaki, Ikram. *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*. Editorial Plantea Mexicana. México, 2004.
- Arnio, Aulios. *Derecho, racionalidad y comunicación social*. Fontanera. México, 2000.
- Aristóteles. *Ética nicomaquea*. Porrúa. México, 2007.
- Bárcena, Fernando. *El oficio de la ciudadanía*. Paidós. España, 1997.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Editorial Ariel. Barcelona, 2002.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
 - *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005.
 - *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.
 - *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. México, 2007.
- Cebrián, Juan Luis. *El fundamentalismo democrático*. Taurus. México, 2004.
- Constant, Benjamín. *Principios de política*. Gernika. México, 2006.

- Covian Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional, Vol. 1 y 2*. Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C. México, 2004.
- Currill, Nuria. *Los posibles fundamentos de la participación ciudadana*. Publicado en la obra *Participación ciudadana y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, 1991.
- Runes, Dagobert. *Diccionario de Filosofía*. Grijalbo. México, 1981.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005.
- De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Gernika. México, 2003.
- Dhal, Robert. *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Taurus. México, 2006.
- Diamond, Larry. *Democracy in developing countries: Latin America*. Lynne Rienner Publishes. London, 1999.
- Domínguez, Jorge I. *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*. The John Hopkins University Press. United States of America, 1998.

- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel. España. 1996.
 - *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

- Elster, Jon y Slagstad, Rune. *Constitutionalism and Democracy*. Press Syndicate of the University of Cambridge and Norwegian University Press. Cambridge, 1988.

- Escobedo, Juan Francisco. *La Prevención de la Transparencia*. Miguel Angel Porrúa, librero – editor. México, 2010.

- Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial Ariel. Barcelona, 2001.

- Garzón Valdez, Ernesto y otros. *El derecho y la justicia*. Trotta. Madrid, España. 2000.

- Giddens, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. México, 2001.

- Gómez Tagle, Silvia. *Participación ciudadana y democracia posible*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

- Gramsci, Antonio. *La política y el estado moderno*. Fontanera. México, 2002.

- Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Ediciones Paidós Ibérica. España, 1972.
- Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
- Knowles, Dudley. *Introducción a la Filosofía Política*. Océano. España. 2001.
- LaPalombara, Joseph y Anderson, Jeffrey. *Political Parties*. Encyclopedia of Government and Politics. Nueva York, 1992.
- Laveaga, Gerardo. *La cultura de la legalidad*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.
- Lindsay, A.D. *The Essentials of Democracy*, Oxford University Press, Londres, 1951.
- Limón Rojas, Miguel. *La modernización de la administración pública, participación ciudadana y transparencia*. Biblioteca Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: southern europe, south america, and post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press. United States of America, 1996.
- Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Gernika. México, 2005.

- Márquez Piñero, Rafael. *Sociología jurídica*. Trillas. México, 2004.
- Martine, Jack. *La persona y el bien común*. Traducc. Leandro de Sesma. Ediciones Desso, Buenos Aires, 1946.
- Michels, Robert. *Los partidos políticos I y II*. Amorroutu. Buenos Aires, Argentina, 2003.
- Merino, Muaricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral. México, 2001.
- Meyer, Lorenzo. *El estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político contemporáneo*. Océano. México, 2005.
- Moreno, Alejandro. *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. Fondo de Cultura Económica. México. 2003.
- Niel, Andre. *Jean Paul Sartre y la crisis del pensamiento occidental*. Iztaccihuatl. México, 1967.
- Orunesu, Claudina y otros. *Estudios sobre la interpretación dinámica de los sistemas constitucionales*. Fontanera. México, 2005.
- Pereda, Carlos. *Sobre la confianza*. Herder Editorial, S. L.. Barcelona. 2009.
- Pérez Luño, Antonio Enrique. *¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?*. Gedisa. Barcelona, España. 2004.

- Ponce de León Armenta, Luis. *Modelo transversal del derecho y el Estado*. Porrúa.México, 2006.
- Popper, Karl. *En busca de un mundo mejor*. Paidós. España, 1992.
 - *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós. España, 1982.
- Quesada Castro, Fernando. *Sendas de democracia*. Homo sapiens, ediciones. Argentina, 2006.
- R. Villasante, Tomás. *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Ediciones HOAC. Madrid, 1995.
 - Artículo titulado *Preguntas sobre las democracias participativas*. Publicado por la Universidad Complutense, www.ucm.es/info/eurotheo/hismat/materiales.
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.
- Reyna Lora, Mauricio. *El destino de la participación ciudadana en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Revista de Posgrado de Derecho de la UNAM. Volumen 2, número 3, México, 2006.
- Rodríguez Dorantes, Cecilia. *La cultura antidemocrática de los medios de comunicación*. Forma parte de la obra *Democracia y medios*

de comunicación, coordinado por Fernando Toussaint. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.

- Rodríguez, Rafael. *Ciudadanos soberanos*. Almuzara. España, 2005.
- Rubio, Luis. *La democracia verdadera*. Coedición CIDAC y Cal y arena. México, 1998.
- Salazar Ugarte, Pedro. *Democracia y cultura de la legalidad*. Instituto Federal Electoral. México, 2006.
- Sartori, Giovanni. *Videopolítica*. Fondo de Cultura Económica. México, 2005.
 - *¿Qué es la democracia?*. Taurus. México, 2005.
 - *Elementos de teoría política*. Alianza editorial. España, 2005.
 - *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. México, 2005.
 - *La política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
 - *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Editorial Alianza. España, 2001.
 - *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. México, 2012.
- Sealy, Rapahel. *A History of the Greek City States*. University of California Press. Berkeley, 1976.
- Stuart Mill, John. *Sobre la libertad*. Gernika. México, 2006.

- Somuano, María Fernanda. *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. México, 2011.
- Tenzer, Nicolas. *La política*. Publicaciones Cruz O. México, 2000.
- Vite Pérez, Miguel Angel. *México: democracia y desigualdad social. Un enfoque sociológico*. Porrúa. México, 2012.
- Villoro, Luis. *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- Villoro Toranzo, Miguel. *Metodología del Trabajo Jurídico*. Técnicas del Seminario de Derecho. Limusa. México, 2004.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Ediciones Coyoacán. México, 2001.
 - *Sociología del poder, los tipos de dominación*. Alianza Editorial. Madrid, 2010.
 - *Escritos políticos*. Alianza Editorial. Madrid, 2008.
- Whithead, Laurence. *Democratización, teoría y experiencia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2011.

II. PUBLICACIONES.

- Aguilera Portales, Rafael Enrique, *Ciudadanía democrática, educación política y comunidad en el pensamiento de John Dewey*. Publicado en la obra: *Pensamiento político contemporáneo*. Coordinado por Rafael Enrique Aguilera Portales y otros. Porrúa. México, 2008.
- Canto Chac, Manuel. *Las organizaciones civiles. Identidad y estrategia. Varios. Libro: Construcción democrática de ciudadanía, Diálogos con las organizaciones de la sociedad civil*. México. UNAM. 2008.
- Cano Bueso, Juan. *En torno a las transformaciones de la representación política*. Publicado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Año 2010. Número 101. Mayo-agosto. ISSN 00418633.
- Carbonell, Miguel. *La democracia en 30 píldoras*. Publicado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Año 2009. Número 126. Septiembre-diciembre. ISSN 00418633.
- Córdoba Vianello, Lorenzo y otro. *(Re)pensar a Bobbio*. Siglo XXI editores. México, 2005.
- Enríquez Fuentes, Gastón J. *La revaloración del control parlamentario en el sistema presidencial mexicano. Especial referencia a la operación de transplantes institucionales entre las formas de*

gobierno. Separata. Revista de las Cortes Generales. Tercer cuatrimestre. 2008.

- Falcón y Tella, María José. *Estudios de Filosofía Jurídica y Política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, Distrito Federal. 2009.
- García Barrera, Myrna Elia. Artículo titulado *La protección de los datos personales en Nuevo León*. Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales. Miriam Hinojosa Dieck, Directora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey. Invierno 2009.
- Garza Castillo, Mario Alberto. Artículo titulado *Transición y régimen político como factores estructurantes de la permanencia post-hegemónica del pri (1997- 2009)*. Publicado en las Memorias de la VIII Convención Latinoamericana de Derecho. Compilador: José Luis Prado Maillard. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Gomes Canotilho, José Joaquín. *Teoría de la Constitución*. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". Universidad Carlos III de Madrid. Dy Kinson. Madrid. Año 6, número 11, enero – junio 2009.
- Gutiérrez Castañeda, Griselda; coordinadora. *Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)* Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdés. México, 2008.
- Mariñez Navarro, Freddy, Coordinador. *Compromiso Ciudadano, participación y gestión pública en Nuevo León*. Fondo Editorial de Nuevo León. México, 2009.

- Méndez, José Luis. Coordinador. *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*. El Colegio de México. México, 2010.
- Molina Pineiro, Luis; Coordinador. *Perspectivas de la democracia*. Porrúa. México, 2007.
- Norris, Pippa. *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Universidad de Harvard. Cambridge, 2002.
- Núñez Torres, Michael, *La pertinencia del estudio del pensamiento político de Carl Schmitt en el siglo XXI*. Publicado en la obra: *Pensamiento político contemporáneo*. Coordinado por Rafael Enrique Aguilera Portales y otros. Porrúa. México, 2008.
- Prado Maillard, José Luis. Artículo titulado “*La coherencia entre la voluntad soberana y el ejercicio del poder: una perspectiva mexicana*”
- R. Villasante, Tomás. *Preguntas sobre las democracias participativas*. Universidad Complutense.

www.ucm.es/info/eurotheo/hismat/materiales.
- Roderic, Ai Camp. (Compilador). *La democracia en América Latina. Modelos y Ciclos*. Siglo veintiuno editores, S.A. de C.V. México, 1997.
- Quintana Roldán, Carlos F. y otro. *Derechos humanos*. Porrúa. México, 2006.

- Secretaría de Gobernación. *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno*. Secretaría de Gobernación. México, 2007.
 - Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2008.
 - Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012.

- Vega, Ana Francisca y otros. *Ciudadanos.mx*. De Bolsillo. México, 2011.

- Welp, Yanina y otro. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. México, 2011.

III. LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

IV. OTRAS.

- Banco Interamericano de Desarrollo. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C. 2006.

- Sitios de Internet:

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

www.scjn.gob.mx

Organization of Americas States.

www.oas.org

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

www.diputados.gob.mx

Institut de Drets Humans de Catalunya.

www.idhc.org

Portal Educativo del Estado Argentino.

<http://portal.educ.ar>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

www.unesco.org

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

www.inegi.org.mx

Sitio Oficial del Poder Ejecutivo Federal. (México)

www.presidencia.gob.mx

Sitio Oficial del Diario Oficial de la Federación. (México)

www.dof.gob.mx

ANEXOS ESTADÍSTICOS

1. RADIOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Tipo de organización	Objetivo	Demandas organizacionales
Organizaciones populares Organizaciones vecinales Asociaciones civiles Sociedades cooperativas	<i>Mejorar los niveles de bienestar social</i>	Las demandas se hacen con respecto a la dotación de algún tipo de infraestructura, dotación de servicios básicos, demanda de vivienda y van dirigidas al Estado.
Sindicatos	<i>Mejorar los niveles de bienestar laboral</i>	Las demandas se hacen con respecto a condiciones en las que se labora, las prestaciones y los abusos
Instituciones de Asistencia Privada	<i>Proporcionar asistencia humanitaria</i>	La organización proporciona ayuda a los sujetos que lo demanden, las demandas se hacen a la organización y no al Estado. Sin embargo, éstas obtienen beneficios por parte del Estado por ser éstas las que cubren los sectores y a los sujetos que el sistema desprotege.
Cooperativas	<i>Promoción de desarrollo económico</i>	Se busca mejorar las condiciones económicas a través de acciones conjuntas.
Organizaciones civiles	<i>Promoción de</i>	Impulsan la participación ciudadana en los aspectos

conciencia y participación electorales, derechos humanos, medio ambiente y otras. Se estimula la participación ciudadana, aquí no se demandan satisfactorios sino condiciones idóneas para el ejercicio de la democracia. Este tipo de participación es creada para promover la participación en los procesos democráticos en los que el país es insertado.

Origen: Julia del Carmen Chávez Carapia

Tipología por constitución jurídica y funciones

Tipo de organización	Objetivo	Demandas organizacionales
Comité vecinal Sindicato	<i>Constitución de carácter jurídico</i>	Es decir, desde la visión institucional, ello hace referencia a cómo el Estado percibe la participación social y la encajona en figuras reconocidas por él mismo. Esta clasificación deja fuera a todos aquellos organismos no inscritos bajo estas figuras.
Organizaciones populares Organizaciones comunales Organizaciones vecinales	<i>Constitución basada en función de sus objetivos</i>	Este criterio amplía la visión acerca de la constitución de las organizaciones ya que aquí no se discrimina ningún tipo de organizaciones, pero si se

Sociedades cooperativas	demuestra claramente a qué intereses responden, es decir, en función de sus objetivos, metas y fines.
Asociaciones vecinales	

Origen: Julia del Carmen Chávez Carapia

2. DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO.

Género	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Hombres	32
Mujeres	68
Total	100

3. DISTRIBUCIÓN POR EDAD.

Edad	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Menores de 20 años	7

De 21 a 30 años	24
De 31 a 40 años	28
De 41 a 50 años	29
De 51 a 60 años	8
De 61 a 70 años	4
Más e 71	0
Total	100

4. DISTRIBUCIÓN POR ESCOLARIDAD.

Escolaridad	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Primaria completa	13
Primaria incompleta	4
Secundaria completa	16
Secundaria incompleta	4
Bachillerato completo	11
Bachillerato incompleto	8
Carrera técnica completa	3
Licenciatura completa	22
Licenciatura incompleta	9

Posgrado completo	9
Sin instrucción	1
Total	100

5. DISTRIBUCIÓN POR OCUPACIÓN.

Ocupación	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Ama de casa	14
Comerciante	6
Director / Dirigente/ Mandos Medios / Mesa Directiva	5
Empleado	38
Estudiante	6
Profesionista	23
Trabajador por su cuenta	5
Desempleado	1
Otro	2
Total	100

6. DISTRIBUCIÓN POR INGRESOS.

Ingresos mensuales familiares	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Sin ingresos	11
Menos de un salario mínimo	16
De uno a dos salarios mínimos	25
Más de tres salarios mínimos	48
Total	100

2. INFORMACIÓN ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN.

2.1. Cargo en la organización.

Cargo	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Director	8
Mandos medios	12
Equipo profesional de trabajo	20
Participantes	60

Total	100
-------	-----

2.2. Ingreso en la organización.

Motivo de ingreso	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Por medio de algún conocido	52
Por su propia voluntad	36
Otros	12
Total	100

2.3. Tiempo de pertenencia.

Tiempo de pertenencia	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Menos de 1 año	11
De 1 a 5 años	55
De 6 a 10 años	19
De 11 a 15 años	9
De 16 a 20 años	4
De 21 a 25 años	1

Más de 26 años	1
Total	100

2.4. Tiempo dedicado a la organización.

Tiempo que dedica	Organizaciones civiles (126 Org.) %
Menos de 10 horas	61
De 11 a 20 horas	8
De 21 a 30 años	7
De 31 a 40 horas	15
De 41 a 50 horas	6
De 51 a 60 horas	2
De 61 a 70 horas	0
Más de 71 horas	1
Total	100

2.5. Número de miembros para aceptar un acuerdo.

Consenso	Organizaciones civiles (126 Org.) %
----------	--

El 50% más 1	65
El 100% de los miembros	3
No sabe el criterio que se sigue	32
Total	100

3. DATOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN.

3.1. Transmisión de la información.

Medio de comunicación	Organizaciones civiles (126 Org.) %	
	Sí	No
Asambleas	77	23
Circulares	43	57
Comunicados	49	51
Correo electrónico	46	54
Desplegados	32	68
Juntas de información	74	26
Oficios	40	60
Pizarrones	50	50
Reuniones de trabajo	75	25

Reuniones por equipos especializados	44	56
Volantes	38	62
Otros	11	89

3.2. Formas de organización interna

La organización cuenta con:	Organizaciones civiles (126 Org.) %	
	Sí	No
Acta constitutiva	80	20
Estatutos	75	25
Manuales operativos	53	47
Misión	71	29
Organigrama	63	37
Visión	69	31
Otros	11	89

3.3. Formas de comunicación.

Transmisión de ideas	Organizaciones civiles (126 Org.)
----------------------	--------------------------------------

	%	
	Sí	No
Carteles	65	35
Folletos	70	30
Libros	33	67
Mantas	51	49
Pancartas	38	62
Pintas de paredes	25	75
Trípticos	57	43
Volantes	62	38
Otros	12	88

3.4. Expresión de ideas.

Manifestación de ideas	Organizaciones civiles (126 Org.) %	
	Sí	No
	Consultas populares	43
Declaraciones	30	70
Demandas	27	73
Encuentros	52	48
Escritos	58	42
Foros de opinión	55	45

Peticiones	58	42
Plantones	17	83
Otros	10.6	89.4

3.5. Formas de movilización de simpatizantes.

Movilización	Organizaciones civiles (126 Org.) %	
	Sí	No
Cierres de calles	23	77
Marchas	52	48
Mítines	38	62
Plantones	33	67
Reuniones	76	24
Toma de instalaciones	16	84
Otros	5	95

3.6. Acciones organizativas.

Acciones focalizadas	Organizaciones civiles (126 Org.)
----------------------	---

	%	
	Sí	No
Acceso a la vivienda	50	50
Asistencia social	60	40
Bolsa de trabajo	34	66
Capacitación / formación	60	40
Cuidado del medio ambiente	46	54
Espacios recreativos	45	55
Promoción de la cultura	57	43
Servicios de salud	56	44
Servicios educativos	58	42

3.7. Promoción de la participación ciudadana.

Canales / medios de participación	Organizaciones civiles (126 Org.)	
	%	
	Sí	No
Plebiscito	29	71
Referéndum	24	76
Voto directo	50	50
Otros	12	88

Fuente: Secretaría de Gobernación. *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno.*