

## 2. Más allá de lo electoral: La participación ciudadana como elemento fundamental de un régimen democrático.

---

La democracia representativa es actualmente el sistema político predominante en los países de América Latina. Sin embargo, éste se concentra fundamentalmente en el nivel electoral (la posibilidad de los ciudadanos de acudir a las urnas para elegir a los gobernantes) sin reflejar beneficios sociales concretos en la sociedad. Esto es,

Si bien la democracia representativa se presenta como el sistema político predominante en los países de América Latina, ésta se ubica todavía en un nivel meramente electoral sin reflejar beneficios sociales concretos en la sociedad. Tal y como lo menciona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su citado estudio:

América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular–, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras.<sup>1</sup>

En este sentido, es indispensable entender que la consolidación de la democracia en los países de la región debe vincularse a las posibles soluciones al problema del desarrollo y la desintegración político- social. Así, la suerte de la democracia dependerá del grado en el que ésta garantice ciertos derechos elementales de los ciudadanos como trabajo, alimentación, salud, educación, seguridad e inclusión social.<sup>2</sup> Al respecto la *Carta Democrática Interamericana* señala en sus artículos once y doce:

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se

---

<sup>1</sup> PNUD, *Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamericana Formas e Impresos, S. A., Colombia, 2004, p. 9.

<sup>2</sup> Ver Luis Costa Bonino, “La democracia en América Latina: un análisis prospectivo”, en *Este País*, no. 118, México, enero de 2001, pp. 46-49.

comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.<sup>3</sup>

Considerando entonces que, tanto el desarrollo como la democracia son dos caras de la misma moneda, el gran reto para los Estados latinoamericanos se encuentra en alcanzar la llamada *democracia de ciudadanía*: "...[aquella] que avanza para que el conjunto de [los] derechos se tornen efectivos. Es la que permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social".<sup>4</sup>

La democracia representativa, entendida como el sistema político y social que tiene como elementos esenciales: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas ; y la separación e independencia de los poderes públicos<sup>5</sup>, debe ser superada por una democracia participativa que además de incluir estos principios, promueva realmente la participación de los ciudadanos en aras de introducir su voluntad en el proceso de toma de decisiones y construir una ciudadanía integral.

Una democracia de este tipo tendría como fundamento la promoción y el fomento de la participación de la ciudadanía en las decisiones concernientes a su propio desarrollo, con la cual dicha participación se convertiría en una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio del sistema democrático.

Dentro de los tres grandes niveles de desarrollo de la democracia - democratización política, consolidación democrática y democratización social-, la democracia participativa se ubica en el último peldaño. Por lo tanto, se trata de un nivel de alta maduración política en el cual ya se puede hablar de la existencia de una cultura política democrática.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Artículos 11 y 12 de la *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001.

<sup>4</sup> PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Magna Terra Editores, Guatemala, 2004, p. 34.

<sup>5</sup> Artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001.

<sup>6</sup> La cultura política se define como el patrón de orientaciones con respecto a los objetos políticos, por ejemplo, los partidos, los tribunales, la constitución y la historia de un Estado. Las orientaciones

## 2.1. Los fundamentos de la democracia participativa

La democracia participativa se refiere al establecimiento de un sistema político democrático que mantiene entre sus estructuras canales abiertos de participación ciudadana con miras a incluir a todos los sectores de la sociedad; así como a promover la intervención de los ciudadanos en las actividades públicas.

En este sistema los ciudadanos son concebidos como sujetos activos, protagonistas de su propio destino. Así, el principio predominante es la corresponsabilidad. Ello implica que no sólo las autoridades son responsables de los hechos públicos, sino también los ciudadanos al tener el derecho de participar en el proceso de toma de decisiones.

La participación ciudadana en los asuntos públicos profundiza el ejercicio de la democracia al promover espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado, incrementando el nivel de gobernabilidad y otorgando a los ciudadanos su legítima participación en los procesos de formación de políticas públicas.

Al estar cada vez más presentes la voluntad y los intereses reales de la población en el proceso de toma de decisiones, se minimizan los problemas de gobernabilidad, ya que de esta manera el Estado es capaz de dar respuestas adecuadas y oportunas a las demandas sociales.

La idea de participación ciudadana en los asuntos públicos se fundamenta en los derechos democráticos, establecidos por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Estos derechos son:

- a. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- b. El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.
- c. El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial.
- d. El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres.

---

son predisposiciones a la acción política y están determinadas por factores como la tradición, los recuerdos históricos, los motivos, las normas, las emociones y los símbolos.

- e. El derecho a la **participación política**, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.
- f. Instituciones de gobierno transparentes y responsables.
- g. El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.
- h. El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.<sup>7</sup>

Entre las medidas más importantes que institucionalizan la democracia participativa se encuentran la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Dichas medidas se definen como mecanismos de participación ciudadana al permitir y promover la interlocución entre los ciudadanos y las autoridades.

En sus concepciones más básicas, los tres mecanismos se ubican en el ejercicio de la llamada democracia directa y se definen de la siguiente manera<sup>8</sup>:

- **Iniciativa:** Derecho a hacer una propuesta; procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas.
- **Plebiscito:** Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos; consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.
- **Referéndum:** Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone.

La buena instrumentación de estas prácticas coadyuva a la instauración de un sistema de consulta a la sociedad eficiente que da sentido y contenido democrático a la administración pública.

---

<sup>7</sup> En PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit., p. 44.

<sup>8</sup> Según el *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, en [www.rae.es](http://www.rae.es), 31 de octubre de 2005.

Otro elemento constitutivo de la democracia participativa es la idea de una ciudadanía integral, la cual incluye las nociones de ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social. La primer noción se refiere al “derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros”.<sup>9</sup>

La ciudadanía civil comprende el respeto y la promoción de aquellos derechos que están a favor de la libertad individual, es decir, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento y religión, el derecho a la propiedad y el derecho a la justicia, entre otros. Finalmente, la ciudadanía social “abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad”.<sup>10</sup>

En suma, la idea de ciudadanía integral se refiere a “un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales. Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado”.<sup>11</sup>

## **2.2. La democracia participativa en México**

Uno de los ejemplos más importantes de intentos por constituir una democracia participativa en México, es el proceso de construcción de ciudadanía en el Distrito Federal. En palabras de la socióloga Lucía Álvarez Enríquez:

La democratización institucional en la Ciudad de México despegó con la modificación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que institucionaliza a las primeras instancias de representación ciudadana y los primeros mecanismos de participación en el ámbito capitalino (Consejo Consultivo y Juntas de Vecinos, en 1970; Asociaciones de Residentes, Comités de Manzana, plebiscito y referéndum, en 1978). La modificación de esta ley constituyó un paso importante al ser virtualmente la primera iniciativa gubernamental de apertura institucional local para la participación ciudadana desde 1928, y representar el primer reconocimiento de los derechos políticos de los capitalinos, aún en un plano sumamente acotado. Desde entonces, el proceso institucional de apertura se despliega a lo largo de tres décadas con serias restricciones y fuertes candados, extendiéndose, sin embargo, a otras instancias del sistema político, que

---

<sup>9</sup> En PNUD, *Ideas y aportes. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit., p. 31.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> En PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit., p. 24.

involucran al sistema de partidos, la construcción de las instituciones del régimen representativo en el Distrito Federal, los procesos electorales y el ejercicio de los derechos políticos de los capitalinos para la elección de representantes y autoridades locales.<sup>12</sup>

En la actualidad el Distrito Federal cuenta con la ley de participación ciudadana, la cual se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004. En esta ley se contemplan varias medidas de participación, entre las que destacan la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

El objetivo oficial de esta ley es “instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.”<sup>13</sup>

Siguiendo esta lógica, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece como instrumentos de participación, además de los anteriormente señalados, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del Jefe Delegacional y la asamblea ciudadana.<sup>14</sup>

Sobre la puesta en práctica del plebiscito, dicha ley señala que a través de este mecanismo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal “podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública”<sup>15</sup> de la ciudad.

No obstante, también se señalan ámbitos del Jefe de Gobierno, los cuales no pueden ser sometidos a plebiscito. Tal es el caso de las materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal y del régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal.<sup>16</sup>

El referéndum se define en esta ley como “un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa”.<sup>17</sup> En este caso la facultad de decidir si

---

<sup>12</sup> Lucía Álvarez Enríquez, “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México”, Material de trabajo para el Diplomado “Hacia un Nuevo Liderazgo Político en México”, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, A. C., México, 2005, p. 1.

<sup>13</sup> Artículo 1 de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, 17 de mayo de 2004.

<sup>14</sup> Artículo 2, *op. cit.*

<sup>15</sup> Artículo 12, *op. cit.*

<sup>16</sup> Artículo 15, *op. cit.*

<sup>17</sup> Artículo 23, *op. cit.*

somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes es exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Asimismo, se establecen las materias que quedan exentas de la posibilidad de someterse a referéndum. Éstas son, según el artículo 29: la tributaria, la fiscal o la de egresos del Distrito Federal; el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda y; la regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal.<sup>18</sup>

Finalmente, la iniciativa popular es definida como “un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia”.<sup>19</sup>

Al igual que los otros dos mecanismos, la iniciativa popular no puede aplicarse a ciertos temas como el tributario y el fiscal o aquellos que se inscriban en la dinámica del régimen interno de la Asamblea Legislativa y la Administración Pública del Distrito Federal.

Si bien la construcción de una democracia participativa en México va más allá de la instauración oficial de estas medidas a escala local, es importante ubicarlas como un referente, ya que dichos mecanismos no se encuentran todavía establecidos en la Constitución.

Por otro lado, cabe destacar que la sola implantación de estas medidas nunca será suficiente para consolidar la democracia si no se cuenta con las condiciones mínimas (acceso a la educación, salud, empleo, etc.) para que los ciudadanos logren participar en la vida pública de una manera satisfactoria.

Construir un sistema democrático, donde la ciudadanía integral sea la base de su funcionamiento, requiere tanto de autoridades competentes y comprometidas con el bienestar de su pueblo como de ciudadanos informados y responsables de sus actos. La democracia participativa tiene, por lo tanto, a la educación como uno de sus ejes principales. Al respecto vale recordar el artículo 16 de la *Carta Democrática Interamericana*:

La educación es 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. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos,

---

<sup>18</sup> Artículo 29, *op. cit.*

<sup>19</sup> Artículo 34, *op. cit.*

incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.<sup>20</sup>

En suma, los requisitos para constituir una democracia participativa comprenden desde el acceso universal a la educación por parte de los ciudadanos; la ampliación de la ciudadanía social; la implementación de mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum; hasta la promoción de una cultura política democrática que fundamente todas estas acciones.

La construcción de ciudadanía a través de la participación política constituye un elemento nodal para el buen ejercicio de la democracia. La participación ciudadana, a su vez, representa un factor de inclusión social necesario en toda sociedad que desee fortalecerse.

---

<sup>20</sup> Artículo 16 de la *Carta Democrática Interamericana*, 11 de septiembre de 2001.