

# Democracia y formación ciudadana



Judit Bokser

Nancy Thede

Daniel Zovatto

Víctor Alarcón Olguín

Héctor Tejera Gaona

2





Colección **sinergia**

2

Instituto Electoral del Distrito Federal

# Democracia y formación ciudadana

Editor: Valentín Almaraz Moreno  
Cuidado de la edición: Nilda Iburguren  
Diseño gráfico: Areli Jiménez Ramírez  
Ilustración de portada: Alberto Nava  
Formación: Verónica Andrea Rosas Mercado

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal  
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica  
Huizaches 25, colonia Rancho los Colorines, delegación Tlalpan  
14386 México, D.F.  
[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

1ra. edición, diciembre de 2002  
ISBN: 968-5505-16-0  
Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Este ejemplar es de distribución gratuita, queda estrictamente prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-36-6

# Democracia y formación ciudadana

Judit Bokser

Nancy Thede

Daniel Zovatto

Víctor Alarcón Olguín

Héctor Tejera Gaona

# INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

## DIRECTORIO

JAVIER SANTIAGO CASTILLO, Consejero Presidente del Consejo General

EDUARDO R. HUCHIM MAY, Consejero Electoral

RUBÉN LARA LEÓN, Consejero Electoral

ROSA MARÍA MIRÓN LINCE, Consejera Electoral

RODRIGO A. MORALES MANZANARES, Consejero Electoral

JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA, Consejero Electoral

LEONARDO VALDÉS ZURITA, Consejero Electoral

### Representantes de los partidos políticos ante el Consejo General

JOSÉ LUIS TORRES ORTEGA (PROPIETARIO), Partido Acción Nacional

SERGIO MUÑOZ CAMBRÓN (SUPLENTE)

ARNOLDO OCHOA GONZÁLEZ (PROPIETARIO), Partido Revolucionario Institucional

JUAN MANUEL VICARIO ROSAS (SUPLENTE)

AGUSTÍN GUERRERO CASTILLO (PROPIETARIO), Partido de la Revolución Democrática

FROYLÁN YESCAS CEDILLO (SUPLENTE)

JUVENAL A. NÚÑEZ MERCADO (PROPIETARIO), Partido del Trabajo

VÍCTOR HUGO MARTÍNEZ ALVARADO (SUPLENTE)

ALEJANDRO AGUNDIS ARIAS (PROPIETARIO), Partido Verde Ecologista de México

MARÍA CRISTINA MOCTEZUMA LULE (SUPLENTE)

ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ (PROPIETARIO), Convergencia

JOSÉ GABRIEL LUGO GARAY (SUPLENTE)

MARCELA PÉREZ GARCÍA (PROPIETARIA), Partido de la Sociedad Nacionalista

MARÍA DE LOURDES POZOS LÓPEZ (SUPLENTE)

JOSÉ ALFONSO LEÓN MATUS (PROPIETARIO), Partido Alianza Social

FRANCISCO CARLOS ZÁRATE RUIZ (SUPLENTE)

SILVIA PREUSS WINDFIELD (PROPIETARIA), Partido Liberal Progresista

ANTONIO KARIM GARCÍA NOGUEZ (SUPLENTE)

LUIS RICARDO GALGERA BOLAÑOS (PROPIETARIO), Partido México Posible

AMELIA DOMINGA HERNÁNDEZ VÁZQUEZ (SUPLENTE)

ALEJANDRO GONZÁLEZ-DURÁN FERNÁNDEZ (PROPIETARIO), Fuerza Ciudadana Partido Político Nacional

FRANCISCO ESPINOSA CEDILLO (SUPLENTE)

ADOLFO RIVA PALACIO NERI, Secretario Ejecutivo

SANDRA GARCÍA ÁLVAREZ, Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

MARÍA TERESA IBARGÜENGOITIA GONZÁLEZ, Directora de Difusión

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	9
CIUDADANÍA, PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA	
Judit Bokser.....	13
LOS DESAFÍOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN UN MUNDO GLOBALIZADO	
Nancy Thede .....	53
LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA UN BALANCE COMPARADO: 1978 - 2001	
Daniel Zovatto .....	71
LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO: UN ACERCAMIENTO COMPARADO	
Víctor Alarcón Olguín .....	103
IMAGINARIOS CIUDADANOS E IMAGINARIOS SOBRE LO CIUDADANO: PROCESOS ELECTORALES E IDENTIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL	
Héctor Tejera Gaona .....	165
LOS AUTORES.....	199



## PRESENTACIÓN

El Instituto Electoral del Distrito Federal, congruente con el objetivo de divulgar la cultura democrática y generar espacios de reflexión y debate en torno a temas fundamentales de la coyuntura política y social, por segunda ocasión ofrece al público lector, a través de la colección *Sinergia*, una serie de ensayos con el propósito de ayudar al esclarecimiento de conceptos teóricos relevantes de la democracia y sus componentes.

Este segundo número de *Sinergia* reúne un conjunto de trabajos cuyo tema central es Democracia y Formación Ciudadana. Las perspectivas y propuestas ofrecidas en estas páginas son resultado de la vasta experiencia y el agudo análisis de cada uno de sus autores y constituyen, sin lugar a dudas, una significativa aportación en el diseño de nuevos marcos explicativos.

En el presente volumen, se hace patente la importancia de la formación ciudadana como elemento que interviene en el complejo mecanismo que sustenta la interacción entre sociedad y Estado en las democracias modernas. Democracia y formación ciudadana forman un binomio cuyos factores, en la práctica, se apoyan de manera recíproca.

Por un lado, la democracia fortalece sus cimientos al contar con ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones, decididos no sólo a participar en ámbitos estrictamente electorales, sino interesados en los asuntos

que afectan a su comunidad. Por otro, la formación ciudadana requiere las condiciones básicas de la democracia (la libertad de asociación, la libertad de expresión, el acceso a la información, entre otras) para aprovechar los canales institucionales de participación existentes. A través de ellos, la ciudadanía expresa sus demandas y necesidades, las que son consideradas por las autoridades en la toma de decisiones.

Con el propósito de advertir y conocer el impacto y trascendencia del trabajo que los ciudadanos organizados vienen realizando desde diversos ámbitos e instituciones, en esta ocasión *Sinergia* se honra con la participación de Judit Bokser, Nancy Thede, Daniel Zovatto, Víctor Alarcón Olguín y Héctor Tejera Gaona, distinguidos miembros de la comunidad académica nacional e internacional.

Judit Bokser, en su ensayo “Ciudadanía, procesos de globalización y democracia” presenta un amplio panorama de los múltiples y variados acercamientos teóricos en torno a la ciudadanía, los que han sido calificados en términos de un *retorno al ciudadano*. La autora identifica dos grandes perspectivas para explicar la renovada presencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. La primera pone el acento en el debilitamiento de la política, originado por la pérdida de credibilidad, de representatividad y de participación ciudadana; la segunda subraya, por el contrario, la vigorización de la política derivada del interés en la reconstitución del espacio político, sus nuevas formas y actores.

A continuación, Nancy Thede, en su trabajo “Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado” ofrece una profunda reflexión en torno al porvenir de la cultura y la participación ciudadana frente a un entorno que se caracteriza por un fenómeno que denomina *déficit cívico*. Éste se expresa, principalmente, en el desfase entre las instituciones formales de la democracia y la falta de una ciudadanía efectiva en amplios sectores de la población.

Por su parte, Daniel Zovatto, en su ensayo “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2001” utiliza un novedoso enfoque para analizar la eficacia y el alcance de la incorporación de mecanismos de democracia directa en la superación de problemas. El autor muestra con detalle cómo se ha utilizado este mecanismo para hacer frente a los problemas de tipo económico, a la crisis de representación del sistema de partidos, así como al descontento creciente respecto a lo político en América Latina.

Más adelante, Víctor Alarcón Olgún, en su ensayo “Leyes de participación ciudadana en México: Un acercamiento comparado” realiza un interesante ejercicio de análisis político comparado, cuyos objetivos son dar a conocer el estado actual de los mecanismos de participación ciudadana en México y el variado entramado jurídico que le sirve de soporte. Además, pone especial énfasis en las ventajas y desventajas funcionales que presenta la participación ciudadana para el desarrollo de mejores prácticas democráticas.

Por último, Héctor Tejera Gaona, en “Imaginarios ciudadanos e imaginarios sobre lo ciudadano: Procesos electorales e identidad ciudadana en el Distrito Federal” presenta una perspectiva actualizada de las relaciones ciudadano-instituciones en coyunturas electorales. El autor centra su atención en la manera como se construye y ejercita la identidad ciudadana a partir de lo que denomina *transacciones políticas específicas*.

Tenemos confianza en que los trabajos aquí reunidos sigan apuntalando el interés y la búsqueda de nuevas rutas para el fortalecimiento de la formación y la responsabilidad cívicas de la ciudadanía, que son factores clave en la construcción de una sociedad democrática.



# CIUDADANÍA, PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

*Judit Bokser*

## I

Asistimos hoy a un proceso de creciente ampliación del interés por la ciudadanía y a múltiples y variados acercamientos teóricos, los que han sido calificados en términos de un retorno del ciudadano.<sup>1</sup> El florecimiento del análisis, la reflexión y las discusiones en torno a la ciudadanía testimonian la extensión del interés en la temática así como la pluralidad de enfoques y formulaciones. Diversas son las razones teóricas y prácticas de esta diversidad de acercamientos, que parten de diagnósticos diferentes y aun opuestos en torno a la ciudadanía y su lugar en la política contemporánea. Las perspectivas oscilan de un modo complejo entre quienes ponen el acento en el debilitamiento de la política, originado en variadas pérdidas de credibilidad, de representatividad y de participación ciudadana, y quienes subrayan su vigorización, derivada del interés renovado en la reconstitución del espacio político, sus nuevas formas y actores. Por una parte, el énfasis ha sido

<sup>1</sup> Will Kymlicka y Wayne Norman, "Return of the citizen: A survey work on citizenship theory", en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing citizenship*, EUA, State University of New York Press, 1995.

puesto en el agotamiento de la política, en la inconformidad ciudadana con el desempeño de los actores gubernamentales y las instituciones públicas,<sup>2</sup> en la incertidumbre de una ciudadanía que no se reconoce en los actores políticos tradicionales, y en un minimalismo de la política, expresado en el desplazamiento de las demandas ciudadanas hacia el espacio social. Éste se correspondería con una visión de la creciente “privatización” de la ciudadanía anclada, ya no tanto en representaciones comunes normativamente universales e incluyentes, sino en diferencias, particularidades y fracturas.<sup>3</sup> En esta misma línea, se señala que el desarrollo de la política, muchas veces subordinado de manera exclusiva a las funciones más acotadas del Estado, dejaría poco margen de entrada a las variadas formas de gestión y de participación social que requiere una ciudadanía cada vez más diversa y particularista.<sup>4</sup>

Por otra parte, el énfasis es puesto en el nuevo vigor con que se perfila la política a la luz del horizonte amplio de lo público y su redimensionamiento como ámbito en el que se definen los rumbos y modalidades de la convivencia colectiva. Junto al reconocimiento de la diversidad social se fortalece el planteamiento que reivindica, en el marco del pluralismo político, la solidez de las instituciones y su eficiencia, basadas en la participación y la creación de consensos ciudadanos, a partir de la perspectiva que recupera la importancia del Estado en el marco de sus transformaciones contemporáneas. Ésta se daría, sobre todo, en contextos como el de América Latina, en el que deben aún superarse desfases históricos y el diagnóstico en torno a la desconexión de la política con otras dimensiones y procesos,

<sup>2</sup> Adam Przeworski, “El Estado y el ciudadano”, *Política y Gobierno*, México, CIDE, 1988.

<sup>3</sup> Norbert Lechner, “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”, en Rosalía Winocur (comp.), *Culturas políticas a fin de siglo*, México, Flacso-Juan Pablos Editor, 1997.

<sup>4</sup> Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.

específicamente los económicos, lo que ha conducido a llamar la atención sobre la presencia de un serio déficit democrático en los procesos de reflexión y deliberación colectivas y a señalar los riesgos derivados de una ruptura entre las dos funciones básicas de la acción política: la representación y la participación.<sup>5</sup> Ambas funciones son vistas como referentes esenciales de construcción de institucionalidad democrática y de ciudadanía.

Las diferentes perspectivas se insertan en los múltiples y variados impactos de los procesos de globalización, cuyas características complejas han estimulado expresiones diversas y contradictorias de la política. Ciertamente, la simultaneidad del impacto diferencial de los procesos de globalización y su paisaje a la vez unido y fragmentado han puesto en evidencia los cambios en el espacio público, la pluralización y emergencia de nuevos actores, la construcción de identidades con diferentes niveles de agregación así como las nuevas interacciones entre sociedad y Estado que refieren y plantean nuevos dilemas a la ciudadanía. Simultáneamente, han abierto nuevas oportunidades asociadas a los procesos de democratización que confieren una creciente fuerza expansiva a su propuesta para ampliar la participación y legitimar el ejercicio de la autoridad política en la que se perfila la aspiración y demanda de participación ciudadana como ámbito esencial de construcción de la esfera pública.

Resulta interesante destacar que, a la luz de los procesos contemporáneos, la reemergencia del concepto de ciudadanía ha sido explicada como un intento por integrar las exigencias de justicia –en directa referencia a la idea de derechos individuales– con las de pertenencia comunitaria, dimensión grupal derivada de fenómenos de rearticulación de las identidades co-

<sup>5</sup> Víctor Alarcón Olguín, “Ciudadanía y participación política en América Latina”, en Judit Bokser (ed.), *Agendas de investigación en la ciencia política*, México, CNCP, UAM, 1999.

lectivas; conceptos ambos que han estado en el centro de la teoría política en los años setenta y ochenta, respectivamente.<sup>6</sup> En esta línea, también se ha afirmado que si deseamos asegurar ciudadanos plenos y a la vez una democracia sostenible, la racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta han de ir a la par.<sup>7</sup>

Por otra parte, la reivindicación de la dimensión universal de la ciudadanía acentúa el sustrato común como ámbito de encuentro entre individuos y grupos, al tiempo que hace hincapié en el reconocimiento del liberalismo como meta-ideología que enfrenta hoy el desafío de dar cuenta de la diferencia.<sup>8</sup> A decir de Dahrendorf, la verdadera prueba de la fortaleza de los derechos de ciudadanía es la heterogeneidad.

La diversidad de condiciones y entornos arroja luz sobre el papel que los espacios constitutivos de lo público están llamados a jugar como ámbitos de construcción de la convivencia y de expresión de la diferencia, en nuevas articulaciones entre cultura, política e instituciones. De igual modo, apuntan hacia el papel de las organizaciones e instituciones de la democracia en la regulación del conflicto y en la construcción de los mecanismos de control, mediación y acción política. En otros términos, es factible reivindicar la importancia del pluralismo institucional y del político, junto al pluralismo cultural y la diversidad social para garantizar los mecanismos y espacios institucionales de construcción de consensos. Desde esta perspectiva, las instituciones resultan fundamentales porque son las que cultivan normas compartidas y moldean las interacciones para la elaboración de acuerdos.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Will Kymlicka y Wayne Norman, *op. cit.*

<sup>7</sup> Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

<sup>8</sup> Richard Bellamy, *Liberalism and modern society*, Cambridge, Polity Press, 1992.

<sup>9</sup> Ira Katznelson, *Liberalism's crooked circle*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1996.

Ciertamente, el renovado interés por la ciudadanía ha adquirido una ulterior relevancia a la luz de los desafíos derivados de los procesos de globalización, tal como se expresan en la dinámica cambiante de binomios centrales a la cuestión de la ciudadanía tales como individuo-comunidad o sociedad civil-Estado. En efecto, los nuevos interrogantes en torno a la construcción de ciudadanía y de democracia, en contextos de creciente complejidad e incertidumbre, están asociados a la naturaleza misma de los procesos de globalización, que no son homogéneos ya que se dan de una manera diferenciada en tiempo y espacio, con desigualdades territoriales y sectoriales, y tienen, además, un carácter contradictorio, en la medida en que pueden ser intencionales y reflexivos, a la vez que no intencionales, de alcance internacional a la vez que regional, nacional o local. Son, además, multifacéticos, puesto que convocan no sólo lo económico, sino también lo político y lo cultural, así como las interdependencias e influencias entre estos planos, y multidimensionales, porque se expresan tanto en redes de interacción entre instituciones y agentes transnacionales, como en procesos de convergencia, armonización y estandarización organizacional, institucional, estratégica y cultural. Todos estos planos de manifestación de los procesos de globalización someten a prueba las formas de organización social y política tradicionales y modernas, lo que obliga a la teoría social y política a discutir las bases mismas sobre las que se han construido estos ordenamientos y los mecanismos y expresiones de la acción política.<sup>10</sup>

En efecto, los procesos de globalización se caracterizan por una creciente densidad y velocidad institucional que se expresa, a su vez, en la pluralización de actores en las diferentes esferas y dimensiones, tanto locales y

<sup>10</sup> La centralidad de la ciudadanía y su interacción con los procesos de globalización han sido previamente analizadas en Judit Bokser y Alejandra Salas Porras, "Globalización, identidades colectivas y ciudadanía", en *Política y Cultura*, México, UAM-Xohimilco, 1999.

nacionales como en las redes globales.<sup>11</sup> Esta pluralización refleja, a su vez, la emergencia de nuevas identidades de diferente nivel de agregación, ya que junto a la creciente individualización, en un contexto de racionalización, los procesos de globalización les han conferido una renovada relevancia a las identidades colectivas. Entre estas últimas figuran de manera simultánea identidades que se desarrollan en espacios virtuales, desarraigados de los espacios territoriales o geográficos, que se constituyen a raíz de la intensa red de interacciones sociales supranacionales e identidades primordialistas, religiosas, étnicas y locales.

A pesar de las diferencias existentes en la definición y concepción de los procesos de globalización, distintos autores coinciden en señalar cambios radicales que trastocan los referentes espaciales, temporales, geográficos y/o territoriales.<sup>12</sup> El tiempo y el espacio dejan de tener igual influencia en la forma en que se estructuran las relaciones e instituciones sociales. Ello implica la desterritorialización de los arreglos económicos, sociales y políticos, lo que significa que éstos no dependen ni de la distancia ni de las fronteras, ni influyen de la misma manera en la configuración final de las instituciones y de las relaciones sociales.<sup>13</sup>

El mundo se estructura como un espacio a la vez único y diferente porque, mientras que por un lado las fronteras territoriales pierden importancia, por el otro, por primera vez, se pueden construir identidades y comunidades independientemente de sentimientos, espacios y fronteras

<sup>11</sup> Robert Keohane y Joseph S. Nye, Jr, "Globalizations: What's news what's not? (and so what?)," *Foreign Policy* 118 (primavera), 2000.

<sup>12</sup> Malcom Waters, *Globalization*, Londres, Routledge, 1995; Roland Robertson, *Globalization. Social theory and global culture*, Londres, Sage, 1992, y Jan Aart Scholte, "The globalization or world politics", en John Baylis y Steve Smith (eds.), *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, Londres, Oxford University Press, 1998.

<sup>13</sup> Anthony Giddens, *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press, 1994.

nacionales.<sup>14</sup> Simultáneamente, sin embargo, los referentes naturales y primordialistas que delinear las identidades colectivas emergen con un inesperado vigor, perfilando una tensa oscilación entre el momento de lo único o lo universal y el de la diferencia o lo particular.

En efecto, junto a los procesos de desterritorialización se forman espacios globales como espacios virtuales, desarraigados de los espacios territoriales o geográficos, que se constituyen a raíz de la intensa red de interacciones sociales supranacionales, utilizados, ocupados y en mayor o menor grado estructurados y controlados por actores supranacionales, tales como las empresas transnacionales, organismos internacionales y agencias privadas, así como por organizaciones no gubernamentales internacionales, comunidades epistémicas<sup>15</sup> y otros actores que nacen y se desenvuelven estrechamente vinculados al desarrollo de las nuevas técnicas de comunicación e información y a la “apropiación reflexiva del conocimiento”.<sup>16</sup>

Al mismo tiempo, la globalización alienta y fortalece identidades y lealtades locales, étnicas e indigenistas. Los espacios globales dan nueva densidad a lo cercano y específico, a lo propio y particular, que recupera núcleos de articulación y referentes de construcción de identidad que han llegado a cuestionar aquella visión de las identidades colectivas como efectos laterales o marginales de los procesos estructurales, fundamentalmente aquellos conectados con procesos económicos y de poder.<sup>17</sup>

La emergencia de estos universos identitarios se deriva, así, de varias dimensiones y órdenes de hechos asociados a la globalización, entre los que

<sup>14</sup> Jan Aart Scholte, *op.cit.*

<sup>15</sup> Peter M. Haas, “Epistemic communities and international policy coordination”, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination. International Organization*, 46, 1, invierno, 1992.

<sup>16</sup> Anthony Giddens, *op. cit.*

<sup>17</sup> Luis Roniger y Mario Snajder (eds.), *Constructing collective identities and shaping public spheres. Latin American path*, Brighton, Sussex Press, 1998.

destacan la desterritorialización y porosidad de las fronteras, que desvinculan a la vez que conectan las identidades con los espacios geográficos específicos; nuevas interacciones entre lo global, lo regional, lo nacional y lo local, cuyas lógicas interactúan hoy, de manera novedosa e impredecible, en diversos planos y sentidos; y la incertidumbre que la rapidez e intensidad de los flujos globales que convierten a las identidades colectivas en un recurso para enfrentar la inseguridad e inestabilidad asociadas a dicha incertidumbre y al desarrollo de la sociedad de redes, que pone al alcance de las comunidades recursos de comunicación para hacer valer y defender su derecho a la diferencia en planos globales.

Estos nuevos universos identitarios se derivan también de las transformaciones por las que atraviesa el Estado, en particular, la pérdida del monopolio estatal en varios ámbitos, especialmente en lo que respecta a su influencia en la construcción de los imaginarios políticos, a la crisis del centralismo y su consecuente repliegue en diversos ámbitos económicos y sociales.

La presencia y fuerza de actores e instituciones transnacionales, supranacionales o globales transforma radicalmente el Estado, sus facultades, funciones, espacios y territorios en los que concentra su actividad. Parece claro a estas alturas que, lejos de lo que sostenían algunas previsiones apresuradas,<sup>18</sup> los estados no sólo no desaparecen, sino que siguen siendo actores que influyen decisivamente en muchos terrenos, en el nivel nacional y en el internacional. Se consideran inclusive entre las fuerzas más activas y comprometidas de la globalización.

Sin embargo, su estatus soberano se debilita en varios terrenos: el Estado se vuelve incapaz, por ejemplo, de regular los flujos financieros y co-

<sup>18</sup> Kenichi Ohmae, *The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy*, 47, Londres, Fontana, 1990; Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*, Londres, Hamish Hamilton, 1992.

merciales, los derechos de propiedad y autoría, los derechos humanos universalmente sancionados y otras transacciones económicas, sociales y culturales transfronterizas. De la misma manera, la autoridad del Estado pierde eficacia para reglamentar y aplicar sanciones a las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI) y se replantea su relación con las comunidades e identidades que desbordan las fronteras nacionales, rearticulando los nexos entre lo local, lo nacional y lo global. El Estado pierde así capacidad reguladora en ciertos ámbitos al tiempo que se fortalece en otros.<sup>19</sup>

La soberanía estatal, según la cual los estados ejercían un control supremo, comprehensivo y exclusivo sobre su territorio, es un fenómeno o categoría histórica que, como principio organizador, surge en el siglo XVII. En el marco de la globalización, los aparatos estatales no sólo sobreviven sino que crecen, se fortalecen y penetran nuevos ámbitos de la sociedad. En cambio la soberanía, como control supremo y exclusivo, deja de operar, porque la capacidad reguladora del Estado se erosiona frente a los mecanismos emergentes de regulación y gobernación en el nivel global.<sup>20</sup> De este modo, en el marco de la globalización, la soberanía pierde fuerza porque los estados deben compartir la tarea de gobernar con organismos internacionales públicos, no gubernamentales, privados y cívicos.

Paralelamente, hacia adentro, enfrentan nuevas formas de reagrupamiento de la sociedad civil y de búsqueda de participación política. Al explorar las vías por las que transita el repensar la ciudadanía, el binomio sociedad civil-Estado ha adquirido una nueva centralidad. A partir de las experiencias de reestructuración mundial así como de aquellas asociadas a

<sup>19</sup> Judit Bokser y Alejandra Salas Porras, *op. cit.*

<sup>20</sup> Jan Aart Scholte, *op. cit.*, pp. 19-21; David Held, *Democracy and the global order from modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge, Polity Press, 1995, pp. 99-113.

procesos de transición hacia regímenes democráticos, la cuestión de la sociedad civil ha cobrado nuevo significado como destacado ángulo en el que se aspira a ventilar y resolver las renovadas contradicciones entre libertad e igualdad; entre solidaridad y justicia; entre individuo y comunidad. Resulta importante deslindar las definiciones por las que esta idea ha atravesado históricamente: del planteamiento originario de un ideal ético de orden social al reclamo como recurso y respuesta frente a un Estado autoritario para arribar de allí a la inclusión, hoy, de la demanda por aprender a vivir con la diferencia.

Parecería que las aproximaciones a la sociedad civil se basan en la insuficiencia del mercado o de la participación política para potenciar la ciudadanía.<sup>21</sup> Así, por ejemplo, según Walzer,<sup>22</sup> la civilidad que hace posible la política democrática puede solamente ser aprendida en las redes asociativas, que ahora pueden tener un alcance global a partir de las interacciones transfronterizas que se desarrollan entre sus filiales y miembros.

Desde luego que pensar la sociedad civil de frente al Estado obliga a revisar los acercamientos a la ampliación de la participación ciudadana, vista como medio de aprendizaje por las concepciones de la democracia participativa. La recuperación de espacios de acción ciudadana –del Estado a la sociedad– está basada en el supuesto de que el propio ejercicio de participación enseñará responsabilidad y tolerancia, por lo que es factible hablar de la función didáctica de la participación. La arena pública como espacio de entrenamiento democrático implica, a su vez, pensar el lugar de los movimientos sociales, muchos de ellos articulados alrededor de factores

<sup>21</sup> Judit Bokser, “Ética y diversidad: el desafío de la sociedad civil”, *Estudios*, núm. 42, México, ITAM, 1995.

<sup>22</sup> Michael Walzer, *Spheres of justice*, Nueva York y Londres, Basic Books and Harper Collins Publishing, 1983.

primordialistas. Estos enfoques deliberativos que parten de la sociedad civil consideran que los nuevos movimientos sociales se caracterizan por un tipo de acción democrática, basada en la interacción comunicativa. A través de la acción e interacción de estos grupos emergería una pluralidad de formas democráticas que se asemejarían al funcionamiento de la sociedad civil en su formulación ética. Así, de acuerdo con Cohen,<sup>23</sup> una pluralidad estructural en la esfera pública de la sociedad civil asegura la posibilidad de definir la vida social en términos de participación pública, y es precisamente esta participación la que asegura los derechos de comunicación, de discurso, y la que revitalizaría y renovararía la esfera pública.

Entre las incógnitas que se derivan de este tipo de planteamiento figuran aquellas que destacan los riesgos asociados a una visión homogeneizante de la sociedad civil toda vez que la comunidad moral a la que se aspira estaría basada en el entendimiento que debería conllevar necesariamente al consenso.<sup>24</sup> De allí que sea necesario interrogarnos acerca de las posibilidades que existen de construir la idea misma de sociedad civil desde la concepción de heterogeneidad plural. Esto nos relaciona con la necesidad de pensar mecanismos para regular el conflicto y la diferencia que permitan lidiar con el disenso. Se abre, así, un doble vector de reflexión que conduce a repensar la posibilidad de recuperar la heterogeneidad como principio individualizante de construcción de la ciudadanía y como atributo de múltiples pertenencias, que exige repensar el propio carácter heterogéneo y diverso de grupos e identidades colectivas.

Precisamente, son las transformaciones que se derivan de los procesos de globalización las que pueden orientar la formulación de nuevas síntesis

<sup>23</sup> Jean Cohen, "Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements", *Social Research*, vol. 52, núm. 4, 1985.

<sup>24</sup> Jean Cohen, *op. cit.*

teóricas que al tiempo que reconozcan las dimensiones colectivas, rescaten las profundas implicaciones del argumento liberal según el cual los miembros de un mismo grupo cultural pueden no compartir un mismo código moral o, en contrapartida, que una misma ética puede unir a personas de distintos orígenes étnicos.<sup>25</sup> En efecto, esta tendencia se vuelve más pronunciada en el contexto de la globalización, porque permite la interacción más allá de delimitaciones espaciales, a través de la formación de redes que atraviesan etnias, naciones, regiones y que operan como novedosos referentes de identificación.

A su vez, en el marco de las transformaciones de lo estatal en un escenario de creciente globalización, el despliegue de los derechos universales del hombre adquiere un nuevo alcance y, paradójicamente, crea condiciones favorables para que los nuevos movimientos sociales formulen sus demandas de orden particular, específico e histórico. Sin duda, los movimientos étnico-nacionales utilizan el marco legal de los derechos humanos para promover sus demandas. En esta paradoja se condensa una parte sustantiva de los debates contemporáneos y se desarrolla un sustrato de posibles avenidas de síntesis teóricas.

En efecto, las identidades colectivas articuladas alrededor de ejes primordialistas se convierten en núcleos de movimientos sociales que interactúan y conviven con aquellos ya mencionados nuevos universos identitarios de la globalización, tales como los representados por las comunidades epistémicas, organismos internacionales, elites corporativas y otras expresiones de identidades virtuales. Su impacto es diferenciado, según atendamos a los diferentes niveles de agregación en los que se despliegan: lo local, lo nacional, lo regional o lo global. Las posibilidades que éstos en-

<sup>25</sup> José Antonio Aguilar Rivera, "La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia", *Este País*, núm. 82, México, 1998.

cuentran en el contexto de la globalización crecen notablemente no sólo por las razones ya señaladas, sino porque al vincularse con redes y movimientos sociales de alcance global, que actúan como grupos de presión sobre organismos supranacionales, su potencial de organización y desarrollo se expande considerablemente. Ello, sin duda, también puede leerse en clave de la tolerancia, el respeto y la inclinación por la diversidad cultural que se reclaman como condición de posibilidad de su desarrollo y, como tal, como prerequisites de nuevas formas de convivencia, recogen propuestas conceptuales y tradiciones de pensamiento diversas que debaten entre sí para formular propuestas de reordenamiento de la convivencia individual y colectiva.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, sin embargo, se ha tendido a acentuar en exceso los nexos entre aquélla y la democracia y se ha desatendido el hecho de que no hay una conexión necesaria entre los recambios políticos, la retracción estatal y la estructura interna de las fuerzas que han llevado a tales cambios. Ello, acompañado por el interrogante de hasta dónde de una idea y una forma social como lo es la de sociedad civil, que emergió desde abajo, por accidente y a lo largo de siglos, puede hoy establecerse desde arriba, por decreto y rápidamente.<sup>26</sup>

Por ello, desde la perspectiva de la ciudadanía, el desafío es fortalecer los vínculos entre diversidad, civilidad e institucionalidad. Asumiendo entonces que la reemergencia de la idea de democracia ha tomado la forma de un resurgimiento de la sociedad civil, el ámbito informal, no estatal y no económico de la vida pública y personal que Tocqueville definió como vital para el mantenimiento de un Estado democrático, resulta fundamental asumir la necesidad de coexistencia de los tres pluralismos –el cultural, el político y el institucional– para rescatar la complementariedad de los ámbitos

<sup>26</sup> Ernest Gellner, *Encounters with nationalism*, Oxford, Cambridge, Blackwell, 1994.

social y estatal y afirmar la centralidad de los procesos de representación y participación ciudadana. Katznelson destaca el modo como la sociedad civil, los grupos de interés y el pluralismo cultural articulan comunidades de diversos tipos; la convergencia de los tres pluralismos contribuye a identificar una zona similar a la privacidad pública que pensó Locke, al proveer vehículos institucionales para que las particularidades grupales puedan entrar a la arena pública como grupos de interés. De este modo, los grupos pueden convertirse en vecinos políticos, de los que no se espera que repriman sus preferencias éticas o culturales divergentes o mantenerlas completamente en la esfera privada. A su vez, el subsumir la nacionalidad, la religión, la etnicidad en la forma de grupos de interés conduce al aminoramiento de la intensidad cultural requerido para el juego democrático, en el que no puede haber ganadores permanentes o últimos.<sup>27</sup>

Pensar la ciudadanía hoy refiere, por tanto, a la competencia de lo público y privado y a la posibilidad de articulaciones que acerquen a la sociedad civil y al Estado como ámbitos de complementariedad. La pluralidad de redes de interacción incide, refracta y puede consolidar o debilitar los perfiles de la ciudadanía.

Las interacciones entre los procesos de globalización, construcción de ciudadanía y democratización son igualmente complejas, tal como se expresan en las tensiones en el marco de la tercera ola de expansión democrática global, posterior a 1994. Este movimiento inició en el sur de Europa a mediados de los años setenta, se extendió a los regímenes militares sudamericanos hacia finales de esa década y principios de la siguiente y alcanzó el este y sur de Asia a mediados y fines de esos años ochenta. Fue seguida por la transición de los regímenes comunistas en Europa oriental y la URSS así como en América central, para concluir en los años noventa

<sup>27</sup> Ira Katznelson, *op. cit.*

en África. Hoy resulta claro que esta tendencia no fue homogénea, y junto a los indiscutibles logros cabe destacar que su efectiva puesta en práctica se encuentra atravesando desafíos y redefiniciones y ha experimentado retrocesos. En sectores de Europa occidental y Estados Unidos, por ejemplo, se ha desarrollado una apatía democrática, tal como se expresa en la distancia entre gobernante y ciudadano, que ha conducido a pérdidas significativas de legitimidad, a una creciente despolitización y a un empobrecimiento del ideal ciudadano.<sup>28</sup> Simultáneamente, los grandes movimientos migratorios han exacerbado el encuentro entre poblaciones y culturas que acentúan los desafíos de la diferencia y de la diversidad y, tal como hemos señalado, los interrogantes en torno a la construcción del sustrato común ciudadano.

En algunos de los países musulmanes, el desencanto con la racionalidad y el secularismo modernos se ha visto conectado culturalmente con el fervor fundamentalista y con el resurgimiento religioso. En Asia, varios tipos de regímenes autoritarios han mantenido su imagen como garantes de un desarrollo económico acelerado. En África (sub-Sahara), los Balcanes y Europa central y oriental, el atractivo de la democracia se ha visto atemperado precisamente por tensiones étnicas, xenofobia y guerra civil. Las grandes transformaciones europeas de este fin de siglo dan testimonio de una explosión de nacionalismo asociada a la desintegración de la Unión Soviética en los años de 1989-1991.<sup>29</sup> La disolución política, el colapso económico, la transformación de grandes grupos culturales previamente dominantes en minorías en el marco de nuevas unidades nacionales, no son sino algunos de los procesos que apuntan hacia el amplio potencial disruptivo. Así, la desintegración de la Unión Soviética y la

<sup>28</sup> Will Kymlicka y Wayne Norman, *op. cit.*

<sup>29</sup> Luis Roniger y Mario Snajder (eds.), *op. cit.*

redefinición del mapeo étnico y nacional europeo dan testimonio del doble movimiento de apertura hacia nuevas formas de organización socioeconómica y política y, simultáneamente, de una explosión de localismo y conflictos étnicos más o menos xenofóbicos, que han conducido a que algunos autores hagan una lectura en línea directa con la explosión de nacionalismo que acompañó el inicio del siglo xx.<sup>30</sup> A su vez, el separatismo étnico en zonas multiétnicas, así como los problemas más esenciales que plantea, evidenciaría no sólo la dificultad sino también el desafío de organizar la sociedad civil alrededor de ejes en los que la etnicidad o la membresía política se disputan su lugar.<sup>31</sup>

En América Latina, señalemos sumariamente que los avances y retrocesos han estado asociados a los desafíos derivados de la construcción de institucionalidad, pluralismo político, legalidad y civilidad, así como normas y procedimientos cívicos en el marco de realidades marcadas por la diversidad social. Reiteradamente se ha señalado que el principal desafío de las transiciones a la democracia en América Latina radica en “la capacidad de combinar los cambios institucionales formales con la creación y expansión de prácticas democráticas y de una cultura de la ciudadanía”.<sup>32</sup> Desde la perspectiva de la ciudadanía, ésta estaría atrapada entre los márgenes de una diversidad excluyente y los déficit de representación y participación política.

En las interacciones entre lo global, lo regional, lo nacional y lo local, al tiempo que se desarrollan relaciones transfronterizas que potencian los procesos de consolidación institucional, se ha avivado el conflicto entre los

<sup>30</sup> Ernest Gellner, *op. cit.*

<sup>31</sup> M. Ignatieff, “On civil society”, *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1995.

<sup>32</sup> Elizabeth Jelin, “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en E. Jelin et al., *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996.

principios universalistas de las democracias constitucionales y los reclamos particularistas de las comunidades por preservar la integridad de sus estilos de vida habituales.<sup>33</sup>

## II

Hoy por hoy, la cuestión de la ciudadanía, a la luz del individuo y de la comunidad, de la democracia y de la justicia, de los derechos humanos o de las virtudes cívicas, queda inserta en las concepciones que se debaten y que oponen modelos de ciudadanía cuyas diferentes definiciones tienen como protagonistas centrales a liberales y comunitaristas. Ciertamente, las posturas y los enfoques que participan en el debate no son estáticos,<sup>34</sup> han sufrido transformaciones asociadas a los tiempos y lugares en los que se desarrollan. De este modo, hablar de liberalismo y comunitarismo en abstracto, como dos corrientes de pensamiento teórico homogéneas, antagónicas y endogámicas, nos llevaría a posiciones simplificadoras y reduccionistas, no sólo porque entre ellas se han dado debates y competencias que han arrojado ricos desarrollos y síntesis argumentativas, sino porque dichos debates impactan de múltiples maneras las instituciones políticas y contribuyen a internalizar prácticas democráticas de diverso alcance. Así, mientras que en Europa el debate se ha ordenado alrededor de dos ejes –ya sea liberalismo realista *vis-à-vis* liberalismo ético,<sup>35</sup> o bien liberalismo individualista *vis-à-vis* liberalismo social–<sup>36</sup> en Estados Unidos estas corrientes se han ordenado

<sup>33</sup> Jürgen Habermas, “Citizenship and national identity: Some reflections on the future of Europe”, en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing citizenship*, Nueva York, State University, 1995.

<sup>34</sup> Judit Bokser y Alejandra Salas Porras, *op. cit.*

<sup>35</sup> Richard Bellamy, *Liberalism and modern society*, Cambridge, Polity Press, 1992.

<sup>36</sup> José G. Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE, 1997.

en torno al liberalismo y al comunitarismo, que en parte se corresponden con las corrientes anteriores y en parte se distancian. Dentro de cada una de éstas, las posturas se enriquecen y adquieren diversos matices, al punto que el árbol de la familia liberal se ramifica y se torna híbrido y complejo y el pensamiento comunitarista experimenta su propia diversificación interna.

La versión realista del liberalismo pasa por las expresiones contractualistas de Locke y Rousseau, las utilitaristas de John Stuart Mill y Jeremy Bentham, las individualistas de Weber, Pareto y Nozick y las neutralistas de von Mises y Hayek, mientras que la versión ética pasa por expresiones sociales diversas tales como las de Adam Ferguson y Emile Durkheim, comunitarias (relativistas y racionalistas) tales como las de Michael Walzer (comunitarismo relativista) y Joseph Raz (comunitarismo racionalista) y aun socialistas, como la de Bobbio. Las pugnas entre ellas y otras corrientes de pensamiento político producen síntesis que pueden ahondar y enriquecer los argumentos y depurarlos de sus expresiones más dogmáticas. Esfuerzos como los de Kymlicka, o el caso de la versión racionalista del comunitarismo liberal de Joseph Raz,<sup>37</sup> o del comunitarismo incluyente de Henry Tam.<sup>38</sup>

Cierto es que, no obstante la intensa interacción, retroalimentación y competencia entre estas corrientes de pensamiento político, entre las combinaciones diversas que arroja el debate y las múltiples experiencias institucionales a escala global, regional y nacional que emanan de la discusión y de la lucha política; a pesar de que los puntos de encuentro y la fertilización cruzada sin duda desdibujan la línea que distingue las dos grandes corrientes de pensamiento liberal –i.e., la realista y la ética, o

<sup>37</sup> Joseph Raz, *The morality of freedom*, Londres, Oxford, 1985.

<sup>38</sup> Henry Tam, *Communitarianism, a new agenda for politics and citizenship*, Londres, Macmillan, 1998.

bien, el liberalismo y el comunitarismo—, ésta no desaparece del todo y las nuevas versiones buscan a menudo reelaborar sobre la esencia de sus raíces filosóficas y teórico-metodológicas.

De un modo general podemos afirmar que la perspectiva liberal presupone una teoría moral de acuerdo con la cual la formulación y elección de concepciones del bien se dan desde una postura moral universal y esta universalidad descansa en una identidad moral individual. Desde esta perspectiva, el más importante de los valores e intereses es el interés en la libertad, presuponiendo igualdad de circunstancias para cada individuo, y de allí la importancia del principio de justicia que protege los derechos del individuo.

Frente a esta concepción, emerge la crítica comunitarista, que considera a esta visión abstracta e irreal, ya que la concepción del bien y la justicia está condicionada por la pertenencia comunitaria, que es constitutiva de las identidades morales. Las diferentes formulaciones comunitaristas varían entre sí: el comunitarismo democrático o relativista de Walzer, el comunitarismo republicano de MacIntyre y Sandel, el comunitarismo racionalista de Ratz y el incluyente de Tam.

En la frontera entre el liberalismo neutralista de Hayek y von Mises y el comunitarismo liberal-relativista de Walzer, Rawls repiensa el concepto de justicia y su significación para la teoría liberal. A su juicio, la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, en la medida en que las personas poseen una inviolabilidad fundada en aquélla, que ni siquiera el bienestar de la sociedad como un todo puede pasar por alto. La justicia deviene la principal virtud de las instituciones —*the priority of the right over the good*—. Así, para Rawls, la fuente de unión en las sociedades modernas es un sentido compartido de justicia (*overlapping consensus*): “a pesar de que una sociedad bien ordenada está dividida y es pluralista [...] el acuerdo público en torno a cuestiones de justicia política y social refuerza lazos de amistad cívica y asegura los nexos asociativos”.

Para los comunitaristas –relativistas y racionalistas–, por su parte, el desafío consiste en la definición y la articulación colectiva de estos criterios de “verdad”. Junto a la crítica al sujeto individual capacitado para elegir (en condiciones de aislamiento), para el ciudadano no existe un patrón universal de justicia. Cada sociedad determina los principios de justicia de acuerdo con los significados compartidos particulares a ella. Así, según Walzer, la comunidad política es un “mundo de significados comunes” que define y redefine los contenidos morales del bien y de la justicia. La moralidad de una sociedad se construye a partir de la definición de significados sociales inherente a las interacciones y comprensiones compartidas de sus miembros, por lo que no se puede evaluar o comparar diferentes sociedades con respecto a sus códigos legales o morales.<sup>39</sup>

Entre las dimensiones de este debate, resulta pertinente destacar las que se dan alrededor de la concepción de la comunidad política en sí y la de los derechos individuales *vis-à-vis* los derechos de grupo. En relación con la primera, el comunitarismo ha sometido a crítica lo que considera ha sido la incapacidad del liberalismo para incorporar un sentido constitutivo de comunidad política y de virtud cívica, como consecuencia de la visión exclusiva del sujeto y la prioridad de lo justo sobre lo bueno. Le ha criticado que su visión de la comunidad es eminentemente instrumentalista, ya que sólo la concibe como un medio para asegurar y satisfacer los intereses particulares de los individuos.<sup>40</sup> En esta línea, los comunitaristas reivindican la tradición cívico-humanista o republicana de pensamiento –Aristóteles, Montesquieu, Tocqueville, Hegel– que reconoce en la comunidad política una parte cons-

<sup>39</sup> Roberto Breña, “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”, *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, CIDE, 1995.

<sup>40</sup> Ellen F. Paul, Fred D. Miller y Jeffrey Paul, *The communitarian challenge to liberalism*, Cambridge University Press, 1996.

titutiva de la identidad y por tanto promueve una vida política activa, esto es, la virtud cívica. Según esta tradición, el bien común no es el agregado de intereses individuales sino una noción fundamentada en el reconocimiento del valor que tiene la comunidad política compartida por los ciudadanos, comunidad que es el resultado de una historia, de un esfuerzo común.<sup>41</sup>

Así, para Sandel, por ejemplo, la opción de la “política del bien común” destaca por sobre la “política de derechos” y está basada en la misma comprensión del rol de la comunidad política en nuestras vidas morales: la nación sirve como comunidad formativa para una vida común y no, como en la política de derechos, como un marco neutral para el juego de intereses en competencia. El bien común se define y redefine comunitariamente.

Desde los modelos en cuestión, la ciudadanía bien puede ser entendida como práctica política, en la concepción republicana, o bien como estatus, en el liberalismo. Ambas reflejan experiencias históricas con significados políticos diversos. Mientras que la plasticidad política del ideario republicano consolidó la interpretación de la ciudadanía como una forma de participación activa en la cosa pública –la formación del juicio político en la comunidad; el actuar virtuoso–, la concepción liberal le concedió primacía al individuo mediante el reconocimiento y la garantía pública de sus derechos y necesidades en cuanto sujeto privado –la mayoría de los derechos liberales se afirmarán, en realidad, de frente a la comunidad–. Esta divergencia de orientaciones se resume en la conocida distinción de Berlin entre la libertad negativa y positiva, o la que hizo Benjamin Constant entre la libertad de los antiguos y la de los modernos y alude a los diversos significados de la ciudadanía en los diferentes términos en los que se concibe la autonomía social y política del sujeto.

<sup>41</sup> Roberto Breña, *op. cit.*

El debate recupera el dilema que la teoría política ha enfrentado recurrentemente, planteado por algunos autores en términos de la relación entre soberanía y razón: o bien la tradición liberal, que descansa en el cuidado individualista de las virtudes del ciudadano, o aquella que subraya la dimensión colectivo-emancipadora de la voluntad general. Con acierto se ha afirmado que el dilema que confronta hoy la teoría política aún está asociado a la persistencia de dicho binomio, representado en un extremo por la opción de reconocer la voluntad empírica de una pluralidad de individuos y en el otro por la conformación colectiva de una voluntad “razonable”. En esta perspectiva cobra renovado significado la pregunta de si deben las normas y los procedimientos constitucionales ser vistos como mecanismos de controles y balances que ponen límites a gobernantes y gobernados o deben ser vistos como mecanismos autofundacionales y constitutivos diseñados para alterar la voluntad empírica y conformar una voluntad razonable.<sup>42</sup> Gran parte de las elaboraciones contemporáneas que atienden la cuestión de la democracia aspiran a encontrar una síntesis, por lo que el acento está siendo puesto sobre los aspectos de procedimiento del régimen democrático, esto es, sobre el proceso formativo de la propia voluntad.

A su vez, la tradición comunitaria considera que la tradición liberal no le ha dado la suficiente atención a la cuestión del conflicto moral ni a la dimensión colectiva de la vida humana, ya que no ha integrado criterios de género, cultura o etnia en la construcción de la categoría de ciudadanía. De hecho, plantea que la construcción de lo universal se ha hecho al margen de las particularidades o bien proyectando la universalidad desde Occidente. De ahí que, de acuerdo con esta postura, el liberalismo estaría incapacitado para hacer frente a la emergencia de las identidades colectivas

<sup>42</sup> Claus Offe, y Ulrich Preuss, “Democratic institutions and moral resources”, en David Held (ed.), *Political theory today*, Stanford, California, Stanford University Press, 1991.

y étnicas y es vulnerable ante demandas colectivas que surgen de este tipo de identidades.<sup>43</sup>

El liberalismo asegura, por su parte, que los particularismos deben ser trascendidos por criterios más generales, válidos para el género humano en su conjunto. Al pasado, el origen, la cultura o la lengua ha opuesto el concepto de razón como atributo de la naturaleza humana y por tanto fuente de la justicia y de los derechos humanos. Deliberadamente ha hecho abstracción del contexto histórico y particular porque considera que éste puede ser fuente de exclusión y privilegios.<sup>44</sup>

Sin embargo, hoy la polémica no adquiere sólo una dimensión filosófica. La emergencia de nuevos universos identitarios y la necesidad de explorar la visibilidad y la legitimidad de las diferencias plantea el interrogante de cuáles son los alcances y límites del reconocimiento político e institucional de la alteridad, inserta en los profundos cambios en los espacios públicos, en los perfiles y las figuras de la política; en los espacios de mediación e intermediación, de representación y reconocimiento, de participación y acción.

El acercamiento al ámbito de las transformaciones políticas incluye los ejes del pluralismo (los pluralismos) y de los nexos entre diversidad-fragmentación cultural y otras dimensiones de la vida social.<sup>45</sup> Analizados a través de los nuevos movimientos sociales, de las minorías nacionales y del fenómeno migratorio, resulta importante el pasaje de una definición social a una definición étnica, nacional, religiosa o racial, como nuevas dimensiones asociadas a las formas de exclusión que se derivan de los movimientos

<sup>43</sup> Seyla Benhabib, "Toward a deliberative model of democratic legitimacy", en *Democracy and difference*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1996.

<sup>44</sup> José Antonio Aguilar Rivera, *op. cit.*

<sup>45</sup> Michel Wieviorka (ed.), *Une société fragmentée? Le multiculturalism en débat*, París, La Découverte, 1996.

poblacionales en el marco de los procesos de globalización. De allí, la diferencia cultural asociada a la cuestión de las identidades transita, en el reclamo de reconocimiento, a la temática de la fragmentación cultural relacionada con la marginación y la vulnerabilidad de los grupos. En diferentes contextos emerge como una problemática compleja que apunta a lo que es una cuestión central del debate pero que no se agota en él: cómo los temas de reconocimiento han llegado a parecer alternativos a los temas de distribución, e incluso más importantes que ellos. En todo caso, los nexos sustantivos de la llamada política de identidad con la dimensión redistributiva no se resuelve reduciendo uno a otro. Tampoco reduciendo las diferencias internas en el campo de la etnicidad. Ello conduce a mantener la complejidad de la diferenciación interna de los grupos —minorías nacionales, poblaciones indígenas—, ya que no se trata de “una simple yuxtaposición de demandas que serían idénticas en sus principios y en sus significados”.<sup>46</sup>

Ciertamente, la función social y política de la cultura ha cambiado radicalmente. La cultura ha cobrado nueva visibilidad, mostrando el inevitable significado político que conlleva su organización, y paralelamente, la existencia de una pluralidad de identidades etno-culturales en el seno de un mismo Estado se ha convertido en una realidad política. Desde esta perspectiva, también cabe señalar que las ciudadanía nacionales bajo cuyo amparo se construyó la igualdad política moderna funcionaron en numerosos contextos como patrones de exclusión social. En realidad, la identidad del demos liberal es un presupuesto teórico de la participación política. Fue el Estado nacional el que proporcionó el punto de apoyo histórico sobre el que se ha conjugado el postulado estructural del Estado de derecho con el imperativo democrático de la participación cívica. Por eso, en el debate

<sup>46</sup> *Ibid.*

contemporáneo de la ciudadanía se identifican tanto el principio universalista como el principio de inclusión excluyente.

Vista la diversidad interna desde la perspectiva cultural, resulta igualmente central recordar con Berlin el pluralismo de “muchos fines, valores últimos, algunos incompatibles con otros, buscados por diferentes sociedades en tiempos diferentes o por diferentes grupos (etnias, iglesias) en una sociedad o por una persona particular en ellos”.<sup>47</sup> Paralelamente, sin embargo, rechazó un relativismo que conduce al hombre a ser cautivo de la historia sin la capacidad de ponderar, evaluar y juzgar, por lo que al tiempo que no aceptó las jerarquías culturales impuestas por la fuerza, estaba preocupado por la posibilidad de un igualitarismo cultural que podía derivar en una barbarie consentida. A su vez, la visión de que las culturas nunca son unitarias, ni indivisibles u orgánicas –por el contrario, son una conjunción de ideas, elementos, patrones, conductas distintivas–, condujo a Berlin a plantear que, mientras que sólo la inmersión en culturas específicas puede dar a los hombres acceso a lo universal, sólo estándares universales pueden proveer los medios para evaluar aspectos específicos de las culturas desde fuera del marco de su propia exclusividad.

Recordar esto resulta fundamental ya que la cuestión de la diferencia y su expresión en el ámbito de lo público ha incorporado no sólo el tema del pluralismo sino también el del multiculturalismo con variadas acepciones. En un esfuerzo por recuperar valores centrales del liberalismo, pero desde la búsqueda de superación de lo que considera su individualismo, los enfoques comunitaristas en su veta multiculturalista han puesto el acento en la diversidad resultante de las pertenencias grupales y de las

<sup>47</sup> Isaiah Berlin, “Alleged relativism in eighteenth-century european thought”, en *The Crooked Timber of Humanity*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1991, p. 79.

identidades colectivas. Atendiendo las nuevas realidades que se ven exacerbadas precisamente por los procesos de globalización –tales como la intensificación de desplazamientos poblacionales de nuevos migrantes y otras minorías, los conflictos nacionalistas, la intensificación de los conflictos y choques entre mayorías y minorías– emerge el planteamiento de una ciudadanía multicultural.<sup>48</sup> Según éste, las manifestaciones plurales de la diversidad cultural exigen replantear en nuevos términos los derechos de las minorías.

La polémica se amplía para deslindar entre pluralismo y multiculturalismo. Mientras que el primero es considerado una visión del mundo que valora positivamente la diversidad, “pero no la fabrica”, no es un “creador de diversidades”, el multiculturalismo es definido como creador de diversidades que hace visibles e intensifica las diferencias.<sup>49</sup>

Ahora bien, desde la interacción entre ciudadanía y pertenencia a una comunidad, también se han dado desarrollos que plantean el concepto de una ciudadanía diferenciada, al cuestionar la posibilidad de que, como ciudadano, el individuo se despoje de su pertenencia y experiencia particular para adoptar un punto de vista general, que se considera sólo serviría para afianzar el privilegio de las narrativas dominantes.<sup>50</sup> Esta visión considera que los derechos comunes de ciudadanía no se adecuan a las necesidades particulares de los grupos minoritarios y que la idea de crear una concepción universal de la ciudadanía que trascienda las diferencias culturales es injusta, porque oprime a grupos históricamente excluidos, de lo que se derivan dos razones por las que la igualdad genuina requiere afirmar en lugar

<sup>48</sup> Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Buenos Aires, Paidós, 1996.

<sup>49</sup> Giovanni Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo y extraños*, Madrid, Taurus, 2001.

<sup>50</sup> Iris Marion Young, “Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship”, en Ronal Beiner (ed.), *Theorizing citizenship*, New York State University, 1995.

de ignorar las diferencias grupales: que los grupos culturales excluidos lo son también políticamente y que tienen necesidades distintivas, por lo que hay que proveerlos con los mecanismos y medios institucionales de reconocimiento y representación.

Como puede verse, la demanda de ciudadanía diferenciada plantea serios cuestionamientos a la idea misma de ciudadanía al contradecir la dimensión universal-individual del concepto, que es lo distintivo de la ciudadanía democrática, comparada con otras concepciones premodernas de acuerdo con las cuales el estatuto político estaba determinado por la pertenencia religiosa, étnica u otra. De allí que las reticencias que emergen del pensamiento liberal aluden a los riesgos que entraña la subordinación del individuo al grupo y la cancelación de la libertad individual, y cuestionan la posibilidad de conjuntar o conciliar la diversidad individual y la diversidad colectiva (cultural); en particular, el potencial autoritario de las pertenencias grupales. De frente a la diversidad cultural, el liberalismo hace hincapié en la propuesta universalista como sustrato que subraya lo común como recurso de convivencia, al tiempo que se cuestiona acerca de la viabilidad de que los derechos humanos puedan afianzarse en otros contextos culturales que no han desarrollado los presupuestos filosóficos que le dieron origen. Este cuestionamiento cobra mayor importancia a la luz de la concepción liberal de que los derechos grupales serán atendidos a partir del incremento y consolidación de los derechos universales del hombre.

Tal como señalamos, consideramos que esta incógnita sustantiva puede por primera vez ser atendida desde nuevas perspectivas a partir de las transformaciones de los procesos de globalización. En efecto, la soberanía entendida como el derecho a la autodeterminación del Estado nacional deja de operar como argumento *de jure*, general e intransferible. En la actualidad no se puede concebir un Estado escindido de la comunidad internacional,

que no forme parte de uno u otro convenio regional e internacional que lo obligue a implementar en su territorio normas de conducta de muy diversa índole, entre las cuales la cuestión de los derechos humanos resulta de primer orden. De este modo, los nexos entre los órdenes local, nacional, global y universal, en este caso, abren nuevas vías de mediación entre propuestas políticas y culturales que atienden los derechos del hombre y los derechos grupales como parámetros para la construcción de ordenamientos políticos. En esta línea de pensamiento, la ciudadanía puede ser vista y construida como canal de comunicación entre comunidades múltiples a las cuales los ciudadanos ingresan o rechazan, en el marco de un sustrato proporcionado por la comunidad política.

Se puede descubrir un interesante enfoque en el reciente planteamiento de Wieviorka,<sup>51</sup> quien, retomando a Inglis, considera que la discusión en torno al multiculturalismo debe deslindar entre las diversas dimensiones involucradas en la cuestión: la dimensión demográfica y descriptiva, la ideológica y normativa, y la programática y de políticas públicas. A partir de esta propuesta de deslinde, la dimensión primera atiende el funcionamiento de las sociedades en las que el multiculturalismo se encuentra y explora sus nexos significativos con el manejo, producción y reproducción de la diferencia, por lo que el multiculturalismo es visto como el problema más que como la respuesta. La segunda dimensión, un acercamiento de filosofía política, representa el ámbito privilegiado de discusión acerca de la conveniencia del multiculturalismo, esto es, sus costos evaluados moral y éticamente, por lo que el multiculturalismo aparece como una respuesta posible, ciertamente no la necesaria ni la única. La tercera dimensión de acercamiento corresponde propiamente a la formulación de políticas públicas, el análisis

<sup>51</sup> Michel Wieviorka, "Is multiculturalism the solution?", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 21, núm. 5, septiembre, Routledge, 1998.

de las formas institucionales y políticas a través de las cuales opera y puede operar el multiculturalismo. El deslinde entre estos niveles permiten una ampliación de los horizontes prácticos, programáticos y filosóficos sin cancelar los ejes de complejidad involucrados. En esa concepción tendrían espacio las tensiones entre fronteras de construcción colectiva de la identidad y los flujos y reflujos de presencia y movimiento individual.

Pensar los desafíos del multiculturalismo a la democracia, mediados por la figura del sujeto y las prácticas democráticas, conduce también a la necesidad de construir mecanismos que regulen las diferencias y los conflictos y hagan posible manejar el disenso. Tal como señalamos, el pluralismo cultural no se da en el vacío sino en el marco de arreglos y ordenamientos institucionales que necesariamente varían de lugar en lugar, pero que juegan un papel central precisamente en el fortalecimiento del pluralismo y de la esfera pública.

Desde las nuevas aproximaciones a la ciudadanía, se deriva la exploración de la interacción diferencial entre el concepto de identidades étnicas y el de identidades cívicas.<sup>52</sup> El concepto de identidades cívicas, necesariamente más incluyente, ha recibido diversas formulaciones, entre las que la de «ciudadanía republicana», o bien la de “patriotismo constitucional”, supone el fomento del involucramiento cívico y un compromiso ciudadano tendientes a resaltar la dimensión cívico-nacional por sobre los componentes étnico-nacionales.<sup>53</sup>

De hecho, gran parte de estas experiencias han reforzado los debates contemporáneos en torno a los nexos entre ciudadanía y democracia como dos caras de la misma moneda. En la búsqueda de un común denominador

<sup>52</sup> Christopher Bryant, “Civic nation, civic society, civic religion”, en John Hall (ed.), *Civil society: theory, history, comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995.

<sup>53</sup> Ronald Beiner, *Theorizing citizenship*, State University of New York Press, 1995.

como referente de la ciudadanía, la noción de núcleo duro retoma la formulación de Dahrendorf<sup>54</sup> de los derechos de ciudadanía como un patrón de círculos concéntricos. “Hay un núcleo duro de derechos fundamentales e indispensables: la integridad personal, el debido proceso legal, la libertad de expresión y otros derechos. Allí reside el conjunto de derechos humanos básicos sin los cuales el imperio de la ley se reduce a una cáscara vacía. Estos derechos fundamentales son importantes en cualquier circunstancia.”

Cada una de las dimensiones implicadas es capaz de problematizar el conjunto de la concepción y de la práctica de la ciudadanía. Así, puede ser abordada en sus dimensiones complementarias o áreas problemáticas o “recortes”: “los supuestos que constituyen su núcleo duro; el método normativo institucional que permite ubicarlo en contextos y espacios definidos; las restricciones históricas y sociales que dictan los criterios de inclusión y exclusión de individuos y comunidades en la categoría de ciudadanos, y las transformaciones en los discursos que permiten incursionar en los nuevos valores político-culturales en los que se asienta hoy día la idea de ciudadanía”.<sup>55</sup>

Cierto es que la diversidad de concepciones, dimensiones y modelos de ciudadanía han hecho cuestionar si hay tal núcleo único que sea invocado por las diferentes facciones o posiciones o si se debería pensar en cambio en diferentes concepciones de ciudadanía.<sup>56</sup> Sin embargo, y a pesar de las diferencias de conceptualización, cabe destacar que la construcción de ciudadanía está asociada al régimen democrático, que se despliega alrededor de normas y procedimientos cívicos, y a la pertenencia a una comunidad política determinada,

<sup>54</sup> Ralf Dahrendorf, “Los derechos cambiantes de la ciudadanía”, *La Política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, núm. 3, Paidós, 1997.

<sup>55</sup> Yolanda Meyenberg, “Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, 1999.

<sup>56</sup> David Miller, “Ciudadanía y pluralismo”, *La Política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, núm., 3, Paidós, 1997.

con sus correspondientes transformaciones históricas y alcances: de la ciudad antigua, si se quiere, al Estado-nación y su delimitación territorial, y de éste a las nuevas opciones derivadas de los procesos de desterritorialización.

En todo caso, su relevancia destaca a la luz del estatuto de la democracia como régimen político dominante en la organización de la convivencia humana; los procesos de globalización así como la interacción social transfronteriza que de ellos se derivan la han convertido en el esquema institucional hegemónico. Su creciente fuerza expansiva radica tanto en su propuesta para legitimar el ejercicio de la autoridad política como en la aspiración de construcción ciudadana ya que, por una parte, sostiene como núcleo fundamental que el criterio legítimo no sólo para distribuir sino también para ejercer el poder político en las comunidades políticas contemporáneas pasa por la elección periódica y libre de sus ciudadanos<sup>57</sup> y, por la otra, se perfila en la aspiración y la demanda de participación ciudadana como ámbito igualmente esencial de construcción de la esfera pública. Por ello, la noción de ciudadanía constituye el núcleo prometedor, aunque al mismo tiempo problemático, de la renovación del discurso democrático. La oportunidad y capacidad de participación en la definición de la vida pública de la comunidad a la que se pertenece está esencialmente ligada a los derechos y a las formas de actualizarlos, en cuyo centro la cuestión de la representatividad cobra una renovada atención. De allí que pensar y construir la ciudadanía como parte y contraparte del ejercicio del poder político se inserta en los nuevos desafíos del binomio representación-participación.

La ampliación del Estado a la sociedad y la creciente centralidad de ésta como ámbito de ejercicio de lo público abren nuevas posibilidades

<sup>57</sup> J. Dunn (coord.), *Democracia. El viaje inacabado*, Barcelona, Tusquet, 1995; Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

de interacciones ampliadas en las dimensiones locales, nacionales, regionales y globales y comporta riesgos asociados, tal como señalamos, a una visión de la sociedad civil como comunidad moral basada en un entendimiento que conduciría necesariamente al consenso sin considerar la necesidad de mecanismos para manejar los conflictos y el disenso. En el marco de los procesos de globalización, debemos tener presentes las diferencias entre contextos en los que las identidades colectivas no han militado contra la idea de sociedad civil sino que, por el contrario, las asociaciones voluntarias se han organizado legitimando sus intereses diferenciales y sus logros conjuntos en el nivel institucional y aquéllos en los no fue aceptado el principio de autonomía individual y de igualdad como sustrato de la vida política y, consecuentemente, de las asociaciones.<sup>58</sup> En el primer caso, la interacción mutua entre valores-grupos y con el Estado estaría definida por una racionalidad instrumental, y ninguno se presenta como, ni representa, una visión moral alternativa a la sociedad en su conjunto. De allí que pensar la democracia nos remita también hacia la necesidad de distinguir los valores particulares vehiculados por colectividades como grupos de interés o bien como universos metafísico-morales alternativos y en conflicto. Ello incide de manera directa en la dimensión universal de la propuesta ciudadana.

Paralelamente, la centralidad de la sociedad civil responde a tendencias que se despliegan de manera diferente en los diversos contextos nacionales y regionales. En Latinoamérica, ésta se ha visto reforzada, entre otros factores, por las limitaciones de racionalidad, institucionalidad y gobernabilidad de los poderes políticos y por un serio déficit democrático en los procesos de reflexión y deliberación colectiva. Frente a ello se plantea hoy la posibilidad de construir nexos reparadores de las carencias y rupturas, desde

<sup>58</sup> Adam Seligman, *The idea of civil society*, The Free Press, 1992.

el ámbito de la institucionalidad política, para recuperar así el carácter público de la vida y de la acción colectiva, a partir de la conjunción del ejercicio del poder público con la construcción de consensos y la anuencia ciudadana. En otros términos, la posibilidad de la reconexión de las dos funciones básicas de la acción política: la representación y la participación.<sup>59</sup> Con ello se aspira a sustentar la creación de consensos en las decisiones de poder que deben tomarse dentro de instancias públicas reconocidas como son los gobiernos, al tiempo que la actuación de los gobiernos debe también ir correspondida con la aceptación expresa que autoriza y avala como correctas dichas decisiones tomadas.<sup>60</sup>

De allí que, junto a la búsqueda de nuevos nexos entre la sociedad civil y el Estado y entre éstos y otras formas de agrupamiento a escala regional y global, se cuestiona la posibilidad de conjuntar procesos tales como la despolitización y el empobrecimiento ciudadano con aproximaciones que exigen revisar las condiciones mínimas de la democracia operativa, precisamente a la luz de los cambios en el plano mundial. Así, las nuevas experiencias que arrojan los procesos de transición, a pesar de cumplir en lo fundamental con condiciones básicas, están lejos de producir los efectos de las democracias tradicionales. En este contexto, la experiencia continental y nacional resulta plataforma de recepción y lanzamiento de nuevas formulaciones. Ello ha obligado a diferenciar entre la fase de transición y la de consolidación.<sup>61</sup> Resulta claro que la fase de consolidación plantea nuevos retos fundamentales, tanto teóricos como prácticos, puesto que en dicha fase han de construirse las nuevas instituciones democráticas.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Víctor Alarcón Olguín, *op. cit.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Argentina, Paidós, 1989.

<sup>62</sup> J. Linz y A. Stepan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Ciertamente, la construcción democrática del espacio público refiere a su instrumentalidad para la libertad, ya que elecciones libres requieren ciertas libertades de expresión, organización, oposición, y es muy improbable que éstas no estén asociadas a otras libertades cívicas. A su vez, maximiza las oportunidades de autodeterminación de vivir bajo condiciones de ley elegidas, y fomenta la autonomía moral como la habilidad ciudadana de escoger entre opciones normativas.<sup>63</sup> Pensada desde la ciudadanía, al núcleo básico se suman sucesivas dimensiones que incorporan la cuestión de la representatividad, la rendición de cuentas, los nexos de responsabilidad gobernantes-gobernados, las condiciones para la formulación de demandas y las respuesta a las demandas ciudadanas, entre otras.

En esta línea, las instituciones, los mecanismos y las normas de la democracia se amplían para incorporar en su seno las transformaciones de la realidad contemporánea. Siguiendo a Diamond, la concepción de la democracia liberal incluye hoy, junto a los procesos electorales y las garantías de que las decisiones públicas descansan en funcionarios electos y el poder ejecutivo está constreñido constitucionalmente y de facto por el poder autónomo de otras instituciones gubernamentales, el hecho de que los ciudadanos tienen múltiples canales de expresión y de representación más allá de las elecciones. A su vez, disponen de fuentes alternativas de información, tienen igualdad política ante la ley aunque sean desiguales sus recursos políticos; las minorías tienen canales de expresión; las libertades individuales y grupales son protegidas por un poder judicial autónomo y no discriminatorio, cuyas decisiones son respetadas por otros centros de poder. De igual modo, la ley protege a los ciudadanos de detenciones injustificadas, terror, tortura, persecución, no sólo por parte del Estado sino también de

<sup>63</sup> Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993.

fuerzas antiestatales o no estatales organizadas, y, si la autoridad política será balanceada y los derechos individuales y grupales asegurados, la democracia requiere una constitución y un Estado de derecho.<sup>64</sup>

Aun ante el hecho de que la distinción entre libertades políticas y cívicas, por una parte, y libertades culturales, por la otra, está muchas veces diluida, confundida, y se plantea por lo tanto la compatibilidad o no de las primeras con otros valores, la democracia tiende a afirmarse a escala global, de modo tal que como idea-proyecto, en su carácter generalizante, parece abrir la puerta a un desarrollo en el nivel global, en el marco, indiscutiblemente, de procesos no continuos, multidimensionales, fragmentados y contradictorios. Su oscilación entre nuevas oportunidades y riesgos se vuelve más pronunciada en el contexto de la globalización, porque la emergencia y el reforzamiento de viejos y nuevos universos identitarios, la pluralización de actores y las interacciones más allá de delimitaciones espaciales fomentan la formación de redes que atraviesan grupos, etnias, naciones y regiones y ofrecen novedosos referentes de identificación. También reafirman los excluyentes. Nos remite, por tanto, a las nuevas realidades de la globalización que, al configurar el mundo como un espacio a la vez único y diferenciado, alientan las expresiones colectivas y permiten, por primera vez, construir identidades y comunidades independientemente de sentimientos, espacios y fronteras nacionales. Las posibilidades que este nuevo tipo de aproximaciones abre también nos orientan a pensar la ciudadanía a partir de la libertad para crear comunidades, para incorporarse a las existentes o bien rechazarlas.

De allí que, hoy por hoy, la ampliación social de la ciudadanía y, simultáneamente, los riesgos de fragmentación o feudalización de la vida

<sup>64</sup> Larry Diamond, *Developing democracy toward consolidation*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1999.

pública emergen como desafíos a la vez diferenciales y compartidos. El despliegue de nuevas aspiraciones de reestructuración de las esferas pública y privada, así como un cambio en la lógica de la acción colectiva e individual en el marco de sociedades que han asumido nuevas formas de automovilización y de ordenamientos políticos institucionales que buscan revigorizarse, alientan la reflexión hacia los nexos entre ciudadanía, democracia y globalización. De este modo, el resurgimiento del interés por la ciudadanía se ve alentado por procesos que, definidos en clave de los prerequisites del ordenamiento político, dan cuenta de que la democracia depende no sólo de la justicia de sus estructuras básicas sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. Ello resulta tanto más relevante a la luz del binomio de inclusión y exclusión ciudadana en los marcos de las identidades colectivas y del pluralismo institucional, de ámbitos que rebasan las fronteras tradicionales hacia el exterior e, internamente, rebasan la visión homogénea y totalizante de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rivera, José Antonio, “La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia”, *Este País*, núm. 82, México, 1998.
- Alarcón Olgúin, Víctor, “Ciudadanía y participación política en América Latina”, en Bokser, Judit (ed.), *Agendas de investigación en la ciencia política*, México, CNCP, UAM, 1999.
- Beiner, Ronald, *Theorizing citizenship*, State University of New York Press, 1995.
- Bellamy, Richard, *Liberalism and modern society*, Cambridge, Polity Press, 1992.
- Benhabib, Seyla, “Toward a deliberative model of democratic legitimacy”, en *Democracy and difference*, Princeton, N. J, Princeton University Press, 1996.
- Berlin, Isaiah, “Alleged relativism in eighteenth-century european thought”, *The Crooked Timber of Humanity*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1991.
- Bokser, Judit, “Ética y diversidad: el desafío de la sociedad civil”, *Estudios*, núm. 42, México, ITAM, 1995.
- Bokser, Judit y Alejandra Salas Porras, “Globalización, identidades colectivas y ciudadanía”, *Política y cultura*, México, UAM-Xochimilco, 1999.
- Breña, Roberto, “El debate entre el liberalismo y el comunitarismo”, *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, CIDE, 1995.
- Bryant, Christopher, “Civic nation, civic society, civic religion”, en Hall, John (ed.) *Civil society: theory, history, comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Cohen, Jean, “Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements”, *Social Research*, vol 52, núm. 4, 1985.
- Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Dahrendorf, Ralf, “Los derechos cambiantes de la ciudadanía”, *La Política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, núm. 3, Paidós, 1997.

- Diamond, Larry, *Developing democracy toward consolidation*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Dunn, J. (coord.), *Democracia. El viaje inacabado*, Barcelona, Tusquet, 1995.
- Fukuyama, Francis, *The end of history and the last man*, Londres, Hamish Hamilton, 1992.
- García Canclini, Néstor, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.
- Gellner, Ernest, *Encounters with nationalism*, Oxford, Cambridge, Blackwell, 1994.
- Giddens, Anthony, *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press, 1994.
- Haas, Peter M., “Epistemic communities and international policy coordination”, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination. International Organization*, 46, 1, invierno de 1992.
- Habermas, Jürgen, “Citizenship and national identity: Some reflections on the future of Europe”, en Beiner, Ronald (ed.), *Theorizing citizenship*, Nueva York, State University, 1995.
- Held, David, *Democracy and the global order from modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Ignatieff, M., “On civil society”, *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1995.
- Jelin, Elizabeth, “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Jelin, E. et al., *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- Katznelson, Ira, *Liberalism’s crooked circle*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1996.
- Kehoane, Robert y S. Nye Joseph Jr., “Globalizations: What’s news what’s not? (and so what?)”, *Foreign Policy*, 118 (primavera), 2000.
- Kymlicka, Will y Norman Wayne, “Return of the citizen: A survey work on citizenship theory”, en Beiner, Ronald (ed.), *Theorizing citizenship*, EUA, State University of New York Press, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Buenos Aires, Paidós, 1996.

- Lechner, Norbert, "El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos", en Winocur, Rosalía (comp.), *Culturas políticas a fin de siglo*, México, Flacso-Juan Pablos Editor, 1997.
- Linz, J., y A. Stepan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- Merquior, José G., *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Meyenberg, Yolanda, "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, 1999.
- Miller, David, "Ciudadanía y pluralismo", *La Política*, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, núm., 3, Paidós, 1997.
- O'Donnell, G., P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Argentina, Paidós, 1989.
- Offe, Clauss y Ulrich Preuss, "Democratic institutions and moral resources", en Held, David (ed.), *Political theory today*, Stanford, California, Stanford University Press, 1991.
- Ohmae, Kenichi, *The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy*, 47, Londres, Fontana, 1990.
- Paul, Ellen F., Fred D. Miller y Paul Jeffrey, *The communitarian challenge to liberalism*, Cambridge University Press, 1996.
- Przeworski, Adam, "El Estado y el ciudadano", *Política y Gobierno*, México, CIDE, 2º semestre, 1988.
- Raz, Joseph, *The morality of freedom*, Londres, Oxford, 1985.
- Roniger, Luis y Mario Snajder (eds.), *Constructing collective identities and shaping public spheres. Latin American path*, Brighton, Sussex Press, 1998.
- Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- Scholte, Jan Aart, "The globalization or world politics", en Baylis, John y Steve Smith (eds.), *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, Londres, Oxford University Press, 1998.

\_\_\_\_\_, “Beyond the buzzword: toward a critical theory of globalization”, en Kofman, Eleonore y Gillian Youngs, *Globalization: theory and practice*, Londres, Pinter, 1996.

Seligman, Adam, *The idea of civil society*, The Free Press, 1992.

Tam, Henry, *Communitarianism, a new agenda for politics and citizenship*, Londres, Macmillan, 1998.

Walzer, Michael, *Spheres of justice*, Nueva York y Londres, Basic Books and Harper Collins Publishing, 1983.

Waters, Malcom, *Globalization*, Londres, Routledge, 1995.

Wieviorka, Michel (ed.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalism en débat*, París, La Découverte, 1996.

\_\_\_\_\_, “Is multiculturalism the solution?”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 21, núm. 5, septiembre, Routledge, 1998.

Young, Iris Marion, “Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship”, en Beiner, Ronald (ed.), *Theorizing citizenship*, New York State University, 1995.

# LOS DESAFÍOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Nancy Thede

Hace poco, coordiné para mi institución, Derechos y Democracia, una evaluación del trabajo teórico y práctico en el área de desarrollo democrático durante la última década; una década fértil en experiencias democráticas. Y este examen destacó que los movimientos pro democracia en todas las nuevas democracias del Sur se enfrentan a estos dos problemas: cómo crear una cultura democrática y cómo incrementar la participación ciudadana.

¿Por qué ocupan el primer plano estos dos problemas? Yo lo relaciono con otro fenómeno que pudimos identificar durante la misma investigación: el hecho de que la única característica evidente y ampliamente compartida por las nuevas democracias en el mundo es el *desfase entre las instituciones de la democracia formal y la falta de ciudadanía efectiva en sectores amplios de la población*. Este fenómeno de *democracias inciviles* afecta todas las nuevas democracias en un mayor o menor grado, sea en Asia, en África o en las Américas. Esto significa que la esfera de las instituciones políticas oficiales y la acción ciudadana se limita a un pequeño círculo de gente que goza de una *ciudadanía efectiva*.

En esta reflexión que estamos emprendiendo hoy sobre los nuevos actores y los retos de la cultura democrática, tres ideas son para mí fundamentales y de ellas voy a hablar. La *primera*, es que la cultura democrática no puede ser

vista en sí y de por sí. Al contrario, ella forma parte de un conjunto dinámico que involucra también otros tres fenómenos o procesos. Ellos son: los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía. *Segunda idea*: el problema principal de las nuevas democracias es la exclusión estructural de grandes sectores de la población. Y la *tercera idea*: el reto que se nos pone es el de construir una cultura democrática que integre los valores y las perspectivas de los nuevos actores, de los excluidos ... mejor diríamos, quizá, *de las excluidas*.

## LA CULTURA DEMOCRÁTICA: ¿QUÉ ES Y CÓMO SE LOGRA?

*La cultura democrática* (un conjunto de actitudes, reglas y valores implícitos que guía a la gente en el ejercicio de su ciudadanía) es débil en la mayoría de las nuevas democracias. Para Nzomo,<sup>1</sup> la cultura democrática implica “tolerancia, inclusividad, el compartir equitativo del poder y de las responsabilidades y justicia distributiva”. Sin ello, es imposible mantener instituciones democráticas o desarrollar una sociedad democrática. La noción según la cual una cultura democrática se derivaría automáticamente de las instituciones democráticas era implícita en los primeros planteamientos de desarrollo democrático. Estudios recientes provenientes de América Latina,<sup>2</sup> Asia<sup>3</sup> y África<sup>4</sup>

<sup>1</sup> M. Nzomo, “Governance in Africa”, alocución presentada en el taller sobre Gobernanza organizado por el Centro de Investigación y Desarrollo Internacional, CRDI, Ottawa, septiembre de 2000.

<sup>2</sup> M. Lagos, “Between stability and crisis in Latin America: how people view democracy”, *Journal of Democracy*, 12:1, 2001, pp. 137-145.

<sup>3</sup> Y-H. Chou, L. Diamond y D.C. Shin, “Halting progress in Korea and Taiwan”, *Journal of Democracy*, 12:1, 2001, pp. 122-137.

<sup>4</sup> M. Bratton y R. Mattes, “African’s surprising universalism”, *Journal of Democracy*, 12:1, pp. 107-121.

sugieren sin embargo que la juventud no absorbe la nueva cultura democrática y que entre los sectores mejor preparados de la población hay cinismo más que compromiso para con la democracia.

Las tentativas para explicar esta situación apuntan hacia los patrones sociales tradicionales de autoridad jerárquica.<sup>5</sup> Una ONG de Lima, Perú –Alternativa–, identificó una relación estructural compleja entre el individuo, su perspectiva del desarrollo y su voluntad de volverse políticamente activo. Jaime Joseph escribe:

Nos encontramos con que los individuos “débiles” con poca estima de sí mismos predominan. A pesar de que son conscientes de lo que les falta, no expresan sus intereses y tampoco toman en cuenta sus propias capacidades [...] En los individuos y organizaciones débiles, también vemos que existe una perspectiva limitada del desarrollo [...] donde hay individuos débiles y una perspectiva estrecha del desarrollo, también existe una perspectiva negativa de la política y una falta de voluntad política.<sup>6</sup>

Estos estudios muestran la relación problemática entre la participación política, la cultura democrática y la exclusión social.

Pero también demuestran que la cultura democrática no se puede comprender aisladamente: hay que verla en su relación dinámica con la ciudadanía para la construcción del *bien común*. De hecho, la cultura democrática es la matriz donde los ciudadanos y las instituciones democráticas construyen y negocian el bien común. Una cultura democrática no se puede edificar sola: es a la vez un resultado y un factor de la construcción de procesos e instituciones democráticos.

<sup>5</sup> M. Lagos, *op.cit.*, p. 142.

<sup>6</sup> Jaime Joseph, “NGOs fragmented dreams”, *Debating Development*, 2000, pp. 145-162.

Los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía son, todos, a la vez procesos y principios en movimiento (la cristalización, en un momento dado, en un espacio social dado, de estos procesos) que se negocian y se construyen mutuamente. En una sociedad democrática, forman parte de un consenso social de base sobre las reglas del juego. Como procesos, no son irreversibles, pero se nota sin embargo en el mundo actual cierto efecto acumulativo. Hay excluidos de este consenso social que presionan para ser tomados en cuenta, al mismo tiempo que transforman los términos de dicho consenso. De ahí, surgen principios y procesos cuyas transformaciones no resultan forzosamente evidentes a primera vista, ni antes de transcurrido mucho tiempo.

Cuando empezó el movimiento actual de transiciones democráticas, se pensaba que la cultura democrática sería la consecuencia natural de la apertura democrática. La experiencia nos ha mostrado que no es el caso. La cultura democrática debe ser un proceso consciente. Sus valores clave de tolerancia, diálogo y respeto a los derechos deben ser promovidos por los ciudadanos y sus organizaciones, y también por el Estado y sus instituciones, y dentro de ellas. Es un proceso largo y progresivo. Se manifiesta a través de las dinámicas de la esfera pública, el comportamiento de los partidos políticos, la capacidad de los ciudadanos de hacer aplicar sus derechos. Pero también se manifiesta en los actos más sencillos y en los espacios cotidianos: en la parada del autobús, en clase, con la familia. En todas estas áreas, el Estado desempeña un papel irremplazable en la articulación y la promoción de los parámetros de un comportamiento público y privado en democracia.

El capital social necesario para sostener las instituciones democráticas (se puede también concebir como la esencia de una cultura democrática) se deteriora (o nunca se desarrolla) en muchas democracias nuevas. Una encuesta pública realizada en varios países de América Latina llegó a la siguiente conclusión:

Niveles de confianza interpersonal bajos o en declive constituyen una barrera importante para la acumulación del capital social y el desarrollo de una sociedad civil que pueda proporcionar bases sólidas para la estabilización, la profundización y la consolidación de democracias turbadas, insatisfechas y cínicas. La confianza interpersonal determina las actitudes frente a las instituciones, la democracia, las políticas y la economía. La confianza es un requisito previo para el desarrollo de una participación política efectiva y para el funcionamiento de las reglas del juego democrático.

[...] En medio de las presiones múltiples debidas a la globalización y a la liberalización económica, el mayor desafío para la democracia en América Latina en los próximos años es cómo generar la confianza social y ampliar y restablecer las redes de capital social.<sup>7</sup>

Esta situación no es peculiar de América Latina: vale también para todas las nuevas democracias de Asia y África.

La teoría de la “democracia de baja intensidad” alberga un interés particular en algunas de estas “nuevas democracias”. Estos estados aparentemente democráticos, ¿evolucionan indefectiblemente hacia la democracia a medida que su economía se moderniza? La teoría de la democracia de baja intensidad sugeriría lo contrario. Escribe Guillermo O’Donnell:<sup>8</sup>

Un Estado que es incapaz de mantener su legalidad genera una democracia con ciudadanía de baja intensidad [...] Una situación donde se puede votar libremente sabiendo que el sobre de votación será convenientemente tabulado, pero donde no se puede esperar un tratamiento justo de parte de la

<sup>7</sup> M. Lagos, *op. cit*

<sup>8</sup> G. O’Donnell, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, 128, noviembre-diciembre de 1993, pp. 62-101.

policía o de la administración de justicia, es una situación que cuestiona seriamente la dimensión liberal de esta democracia y que restringe gravemente la ciudadanía.

Este fenómeno de “democracia de baja intensidad” fue recientemente calificado por otros analistas de “democracia incivil”: estados oficialmente democráticos, donde los derechos políticos son relativamente bien establecidos, pero donde los agentes del Estado siguen abusando y reprimiendo los derechos civiles, sociales, económicos y culturales de la población. Tales *democracias inciviles* socavan no sólo la credibilidad del Estado frente a la población, sino también la posibilidad para los ciudadanos de desarrollar una cultura democrática.

## NUEVOS ACTORES

Algunos me dirán que hasta ahora he hablado únicamente de los problemas de las nuevas democracias, como si no hubiera avances. Y es cierto que los hay. Los nuevos espacios y las nuevas instituciones democráticas son, de hecho, conquistas importantísimas. Pero quizás la conquista más importante es la entrada en el escenario político de cantidades de nuevos actores sociales. A ellos me referiré.

Los agentes de la cultura democrática son, en términos muy generales, el Estado y los ciudadanos. Pero no se trata de categorías estáticas. En una transición democrática, sectores completamente nuevos de la población se movilizan para el cambio y exigen ser ciudadanos efectivos, reales y activos. A continuación explicaré cómo veo yo este proceso.

La presente reflexión sobre lo que es la *ciudadanía* arranca del examen de las dinámicas de la relación entre derechos humanos y democracia. Los

ciudadanos son, desde un punto de vista histórico, los miembros de aquellos grupos dentro de la sociedad cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos y jurídicos. Desde este punto de vista, los grupos excluidos son aquellos cuyos derechos —o principales exigencias—, determinados por ellos mismos, no forman parte del consenso social que sustenta y define el sistema político. Por lo tanto, la fuerza que pone en marcha el cambio democrático viene de estos grupos no reconocidos dentro del consenso democrático y que tratan de renegociar su ámbito de aplicación y su definición mediante el reconocimiento de sus derechos. La ciudadanía es el resultado de un proceso a través del cual los grupos excluidos se movilizan para formular y reclamar sus derechos. Negociando con los demás sectores de la sociedad, logran que estos derechos sean reconocidos, legitimados y finalmente institucionalizados, y de esta manera ellos se vuelven ciudadanos con derechos.

Históricamente, los derechos ciudadanos en los regímenes occidentales fueron conquistados por los movimientos sociales, y por el movimiento obrero en particular en lo que a las formas actuales de ciudadanía se refiere. El resultado visible es el reconocimiento de ciertos derechos (al principio, y sobre todo en Occidente, los derechos civiles, y luego políticos) para determinadas categorías de la población (al principio, y siempre en Occidente, los hombres, primero los que pertenecen a las clases poseedoras y más tarde el conjunto de la población masculina adulta). Más allá de este resultado visible, el movimiento provocó un doble fenómeno: por un lado, la constitución de una comunidad ciudadana, y por el otro, la constitución de instituciones democráticas, según el contexto de la época. Se puede decir que esta situación refleja el consenso social de aquel momento histórico en cuanto a *quién* queda reconocido como ciudadano (es decir, como «derechohabiente» en el espacio público) y en cuanto a los límites de la ciudadanía (es decir, qué derechos corresponden al ciudadano); dicho de otro modo, quién es el *sujeto* de la

ciudadanía y cuál es su *objeto*. Este consenso sufrió modificaciones importantes a lo largo de las décadas (por ejemplo, el «otorgamiento» del derecho de voto a las mujeres), pero sin redefinirse fundamentalmente.

En realidad, lo que sucede, sin embargo, en las “nuevas democracias que de hecho existen”, es que estos sistemas se edifican sobre la base de la exclusión. El pleno acceso a las instituciones democráticas, el pleno respeto de los derechos (o sea, la verdadera ciudadanía) concierne solamente a ciertos sectores de la población. Otros sectores, que son a menudo la mayoría, quedan excluidos. Como consecuencia, en mi opinión, *la cuestión central para el porvenir de las nuevas democracias es la participación*: en otras palabras, la ampliación de una ciudadanía efectiva a los sectores de la población que están excluidos en la actualidad. Esta ampliación debe ser el hecho de las organizaciones o de los movimientos de estos sectores. Su inclusión va a necesitar que se redefinan los parámetros de las instituciones, valores y procesos democráticos.

Consecuentemente, los nuevos actores de la democracia son aquellos sectores excluidos que se organizan y reivindican su derecho a ser incluidos en el consenso social que está en la base de las instituciones y los procesos democráticos. Que reivindican también su derecho a participar en la definición misma de la cultura democrática. Porque sus valores y sus proyectos también deben llegar a formar parte de —e incluso transformar— la naturaleza de las instituciones y los procesos democráticos y, por lo tanto, de la cultura democrática.

En América Latina, *la ciudadanía* se ha vuelto una problemática de primer plano, tanto entre los militantes de los derechos económicos, sociales y culturales como entre los intelectuales del nuevo cambio democrático.<sup>9</sup> En África, los intelectuales, las ONG y los movimientos populares formulan

<sup>9</sup> Cf. A. Leal, “La política en el fin de siglo: democracia y derechos de ciudadanía”, *La Época* (Santiago de Chile), 19 de febrero de 1995; A. Riquelme Segovia (dir.), *Educación para la ciudadanía y acción ciudadana en América Latina. El estado del debate y los casos de Perú, Chile,*

la reivindicación de la ciudadanía como una respuesta a los estragos de las políticas de ajuste estructural (Cf. Foro de ONG y asociaciones africanas).<sup>10</sup> En Europa y en América del Norte, se propone un examen crítico del concepto y de la práctica de la ciudadanía en función de las experiencias de los grupos sociales “diferentes” (las mujeres, ciertos grupos étnicos o los pueblos indígenas, en particular),<sup>11</sup> siendo la diferencia en este caso la que separa a estos sujetos recién llegados de los sujetos habituales de la ciudadanía, es decir, los hombres adultos. En un caso de excluidas entre los excluidos (las trabajadoras del sexo en la India), la exigencia prioritaria es que se reconozca el hecho de que son sujetos de derecho y que, como tales, tienen derecho a la voz pública, a ser escuchadas en los debates públicos.<sup>12</sup> No es una casualidad si esta revalorización del concepto de ciudadanía fue lanzada por aquellas y aquellos que militan para una mayor inclusión, para la universalidad efectiva de los derechos humanos y de la democracia.

Ahora, pues, nuevos actores surgen y piden, a través de sus movilizaciones sociales, la rearticulación del consenso o «pacto social» que los integraría como *sujetos* de la ciudadanía y, al reconocerse lo bien fundado de

*Colombia y Brasil*, Santiago de Chile, NOVIB, 1995; E. Jelin y E. Hershberg, *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America*, Boulder, 1996; A. Pérez Baltodano (dir.), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997; C. Vilas, “Inequality and the dismantling of citizenship in Latin America”, *NACLA Report on the Americas*, XXXI: 1, pp. 57-63.

<sup>10</sup> Forum d'ONGs et Associations Africaines, *Citoyenneté et développement humain en Afrique. Vers le Sommet Mondial sur le Développement Social et la Conférence Mondiale sur les Femmes. Rapport final*, Túnez, ENDA, 1994.

<sup>11</sup> Cf. L. Kerber, “The meanings of citizenship”, *Dissent*, otoño de 1997, pp. 33-37; R. Lister, “Citizenship: towards a feminist synthesis”, *Feminist Review*, 57, otoño de 1997, pp. 28-48; N. Yuval-Davis, “Women, citizenship and difference”, *Feminist Review*, 57, otoño de 1997, pp. 4-27.

<sup>12</sup> N. Bandyopadhyay, “Questioning citizenship in a global world: Sex Workers Forum in Calcuta”, alocución presentada en la Conferencia *NGOs in a Global Future*, Birmingham, RRUU, 10-13 de enero de 1999.

sus reivindicaciones, se concluiría que hay derechos que se deben incluir en el nuevo *objeto* de la ciudadanía. La definición de la ciudadanía, de esta manera, refleja siempre los intereses de los sectores de la sociedad que se constituyeron actores colectivos y lograron imponerse a los demás sectores como participantes legítimos del espacio público, con derecho a la palabra en la elaboración del pacto social. La ciudadanía, así como los derechos humanos o la democracia, no es estática. Al contrario, es un acuerdo que es, *grosso modo*, el producto de una relación de fuerzas en un momento dado en una sociedad dada. Se redefine a medida que nuevos actores colectivos se constituyen en la sociedad.

Esto nos lleva a concebir la ciudadanía como un lugar de litigio y de negociación y no sencillamente como una empresa de construcción linear. La ciudadanía es un estatuto que evoluciona junto con los problemas que enfrenta la sociedad y, en particular, junto con las reivindicaciones de los movimientos sociales para que haya cambios en el marco institucional de dicha sociedad.

La sociedad civil, o la totalidad de los sectores organizados de la sociedad, es también un actor importante en el desarrollo de la cultura democrática. Si la sociedad civil en sí es un elemento esencial de la democracia, lo es primero por ser un generador de posiciones y proyectos articulados en torno a lo que atañe al conjunto de los ciudadanos frente al Estado, y en segundo lugar, por ser una “escuela de democracia”, donde los valores y las prácticas democráticas se aprenden, transmiten y desarrollan a pequeña escala a través de la sociedad. Es posible que aquellos dos aspectos no se distribuyan en igual medida en la sociedad civil en su conjunto. Por consiguiente, desarrollar la democracia también significa: 1) desarrollar la capacidad de la sociedad civil de interactuar con el Estado, y 2) construir una cultura democrática a partir y dentro de la sociedad civil misma.

Nuevos actores y espacios están emergiendo también en el marco del proceso de globalización, a pesar de todas las repercusiones negativas del

mismo. Comprenden la emergencia de nuevos espacios y actores políticos (ONG internacionales, la participación de la sociedad civil en foros intergubernamentales e internacionales): una tendencia a rechazar la soberanía del Estado y la lógica de no intervención como impedimentos para asegurar el control internacional de crímenes contra la humanidad o catástrofes humanitarias. Esta nueva dinámica parece incluso revitalizar las organizaciones regionales intergubernamentales, como es el caso de la OEA con su reciente Carta Democrática Interamericana (septiembre de 2001). Inspirándose en ello y en el éxito de las recientes campañas y estrategias en torno a las cuestiones de impunidad (el Tribunal internacional para la ex Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional, el caso Pinochet, etcétera), algunas tratan ahora de interpretar un “derecho a la democracia” que se está perfilando. Todas estas cuestiones apuntan hacia la articulación cada vez mayor de una cultura democrática supranacional o, por lo menos, hacia ciertos elementos de una potencial cultura mundial de ciudadanía y derechos.

## **DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS**

La cultura democrática no crece ni se perpetúa sola. Al contrario, necesita el involucramiento activo y continuo de los ciudadanos y el Estado. Ahí es donde radica el desafío mayor para el porvenir de la cultura democrática. Se puede dividir en tres subdesafíos: uno, la construcción de la cultura democrática en espacios ya existentes; dos, la integración de los nuevos actores en la cultura democrática; y tres, el mantenimiento de la cultura democrática bajo el impacto de los cambios emergentes.

1. *La construcción de la cultura democrática en espacios ya existentes*  
En un mundo hegemonizado por la ideología neoliberal, estos espacios están bajo presión. Eso involucra el principio político mismo, ya que en el

espacio público (lugar de la construcción de lo político) es donde las ciudadanas y los ciudadanos van asumiendo su papel de determinantes últimos de las políticas públicas y en su obra de construcción de la cultura democrática. Hay que proteger a toda costa el principio de lo político, del espacio de debate, negociación y consenso “de trabajo” provisional en torno a la cultura democrática. Pero la viabilidad de este enfoque depende de la revisión continua y crítica, por parte de la sociedad civil, del proceso de desarrollo de los vínculos horizontales y verticales. Es decir, que es preciso fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de trabajar juntas horizontalmente y, en el plano vertical, la capacidad de los privados de derechos de hacer oír su voz y ejercer una influencia hacia el Estado.

2. *La integración de los nuevos actores y perspectivas en la cultura democrática.* La participación en un sistema democrático implica a la larga la llegada de nuevos actores al escenario, especialmente aquellos que eran antes radicalmente excluidos, como las mujeres y los pueblos indígenas. Las cuestiones de inclusión no son sólo de tipo cuantitativo, como, por ejemplo, la ampliación del sistema democrático a las regiones y clases sociales que principalmente por razones de disponibilidad de recursos no tienen acceso al sistema. Se trata también de cuestiones cualitativas en cuanto a qué transformaciones en la naturaleza de las instituciones democráticas son necesarias para que las mujeres puedan participar plenamente, o de las sociedades donde la división entre el individuo y la colectividad, entre lo privado y lo público, se concibe de manera distinta a lo que sucede en la tradición occidental. Un valor fundamental de la cultura democrática es la tolerancia (en cuanto a diferencia, a diversidad). Pero el desafío va más allá de esto y atañe a la manera de negociar los nuevos parámetros de una cultura democrática que incluya las perspectivas de los sectores anteriormente excluidos.

Mencionaré aquí sólo dos tipos de problemas: uno que tiene que ver con la inclusión de las mujeres y consideraciones de género, y el otro, con la inclusión de los pueblos indígenas y el concepto de actores y perspectivas colectivas.

Charles Taylor escribe: “La cultura política no puede incluir enteramente a las mujeres sin cambiar un poco, aun si no queda claro cuáles deberían ser estos cambios”.<sup>13</sup> Una problemática puesta de relieve por la experiencia de los movimientos de mujeres es particularmente pertinente para esta reflexión. Se trata del cuestionamiento de la división consagrada por una sociedad dada entre lo público y lo privado. Al volver visible lo privado, la esfera doméstica, los movimientos de mujeres en el mundo entero demostraron que la definición de la división entre privado y público es una definición política, dada por una sociedad en un momento histórico preciso, y no una estructura inmutable.

De esta forma, ciertos problemas importantes que afectan los derechos y la participación política de las mujeres (como la violencia doméstica, el control de la sexualidad o los quehaceres del hogar) fueron redefinidos y ahora forman parte (en la mayoría de las sociedades, pero en diversa medida) de lo que se considera una panoplia legítima de temas sociales que son la responsabilidad de la colectividad política. Como consecuencia, las actividades y formas asociativas relacionadas con esta parte de un dominio antes considerado “privado” vienen a ser, ellas también, socialmente visibles y legitimadas como siendo el lugar donde se ejerce lo que se reconoce que es la ciudadanía.

Pero las instituciones políticas no han respondido a estos asuntos recién surgidos con cambios en su modo de funcionar. Los movimientos de los pueblos indígenas ofrecen un terreno de reflexión fructífero. Hay

<sup>13</sup> C. Taylor, “The dynamics of democratic exclusion”, *Journal of Democracy*, IX: 4, 1998, p. 148.

que explorar de qué manera se puede construir una ciudadanía que permita articular, por ejemplo, las estructuras políticas y jurídicas de los diversos pueblos indígenas con las de los demás ciudadanos en un contexto de respeto mutuo. Dicho de otro modo, ¿es posible imaginar un concepto de la ciudadanía que tome en cuenta tanto a colectividades como a individuos?

Las propuestas al respecto son pocas y vagas. Taylor<sup>14</sup> plantea el problema de “la manera como la gente simpatiza en medio de la diferencia sin hacer abstracción de sus diferencias [...] La idea crucial aquí es que la gente puede desarrollar vínculos, no a pesar de sus diferencias sino más bien a causa de ellas [...] la diferencia define una complementariedad”. Por lo tanto, habría que empezar primero por considerar la diferencia, no como una desventaja, sino al contrario, como una ventaja. Aquí, el potencial humano sólo se puede lograr a través del desarrollo del Otro, que tiene recursos de los que uno mismo carece. Se trata de una noción de “bien común” que se fundamenta en la articulación de la diversidad más que en alguna uniformidad.

3. *El mantenimiento de la cultura democrática bajo el impacto de los macrocambios emergentes.* Aquí, me refiero principalmente a la tendencia hacia la globalización y la hegemonía de la ideología neoliberal que está afectando a todas las democracias.

La cultura democrática es socavada, incluso en las democracias establecidas, a causa de las políticas neoliberales. A medida que el Estado se retira de los servicios sociales, que privatiza la salud y la educación, desaparece un discurso coherente sobre la cultura democrática. En Canadá, después de unos diez años de neoliberalismo, la cultura democrática ya se

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 153.

tambalea y fragmenta. Robert Putnam<sup>15</sup> ve pruebas de ello en el deporte de boliche en Estados Unidos. Mi ejemplo favorito para Canadá es el comportamiento de la gente en un transporte público. Tales detalles de la vida cotidiana son los indicadores de la salud de una cultura democrática. Debemos asegurarnos de que el Estado desempeña un papel activo y dedicado en el desarrollo y el mantenimiento de una cultura democrática.

La globalización representa un desafío importante para la ciudadanía, tanto en el nivel nacional como en el internacional. Socava los espacios y los órganos políticos en lo nacional, minando así las bases de la cultura democrática. La esencia de la globalización es que, de alguna manera, tiende a abolir los espacios intermediarios entre la ciudadana y el ciudadano por un lado y la esfera económica por el otro. O bien, en todo caso, a encogerlos y reestructurarlos de manera radical. Al mismo tiempo, abre un espacio virtual: el de la creación de un lugar de intervención ciudadana en el nivel mundial.<sup>16</sup> Ocupar este espacio, apoderarse de este lugar, ampliarlo eventualmente, exige un salto cualitativo por parte de las ciudadanas y los ciudadanos organizados.

Finalmente, un desafío que todavía no logramos medir bien en términos de la cultura democrática: el efecto negativo de los tristes acontecimientos del 11 de septiembre pasado y de las reacciones de los estados frente a lo sucedido. Es la cultura democrática (en la medida en que encierra a la vez una cultura de derecho y una cultura del diálogo) la primera víctima de esta tragedia. Las reacciones de las grandes potencias, y en primer lugar de Esta-

<sup>15</sup> R. Putnam, "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, VI: 1, 1995, pp. 65-78.

<sup>16</sup> Cf. D. Held, "Democracy and the International Order", en D. Archibugi y D. Held (dirs.), *Cosmopolitan democracy: An agenda for the New World Order*, Londres, 1995, pp. 96-120; D. Brunelle y B. Lévesque, "Pour une citoyenneté plus active sur le terrain de l'économie", *Options*: 11, otoño de 1994, pp. 63-72.

dos Unidos, se apoyan no en la legitimidad de las instituciones, sino en la respuesta militar y en la represión basada en instituciones paralelas. En pocas semanas, han socavado un esfuerzo de construcción de un marco institucional de justicia internacional que ha llevado décadas. El 11 de septiembre nos ha dejado un gran déficit de cultura democrática.

La cultura democrática, como cualquier otro tipo de cultura, se construye en la práctica y por las reglas que se imponen en la sociedad. Pero también se destruye, y mucho más rápidamente. En el mundo de hoy, son los ciudadanos los garantes de la cultura democrática. Somos los ciudadanos quienes tenemos que asegurarnos de que el Estado también cumple su papel en la construcción de la cultura democrática. Somos los ciudadanos y las ciudadanas la primera línea y el último bastión de la cultura democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bandyopadhyay, N., "Questioning citizenship in a global world: Sex Workers Forum in Calcuta", alocución presentada en la Conferencia *NGOs in a Global Future*, Birmingham, RRUU, 10-13 de enero de 1999.
- Bratton, M. y R. Mattes, "African's surprising universalism", *Journal of Democracy*, 12:1, 2001, pp. 107-121.
- Brunelle, D. y B. Lévesque, "Pour une citoyenneté plus active sur le terrain de l'économie", *Options*, 11: otoño de 1994, pp.63-72.
- Chu, Y-H., L. Diamond y D.C. Shin, "Halting progress in Korea and Taiwan", *Journal of Democracy*, 12:1, 2001, pp. 122-137.
- Forum d'ONGs et Associations Africaines, *Citoyenneté et développement humain en Afrique. Vers le Sommet Mondial sur le Développement Social et la Conférence Mondiale sur les Femmes. Rapport final*, Túnez, ENDA, 1994.
- Held, D., 1995, "Democracy and the international order", en Archibugi D. y D. Held (dirs.), *Cosmopolitan democracy: An agenda for the New World Order*, Londres, 1995, pp. 96-120.
- Jelin, E. y E. Hershberg, *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America*, Boulder, 1996.
- Joseph, J., "NGOs fragmented dreams", *Debating Development*, 2000, pp. 145-162.
- Kerber L., "The meanings of citizenship", *Dissent*, otoño de 1997, pp. 33-37.
- Lagos, M., "Between stability and crisis in Latin America: how people view democracy", *Journal of Democracy*, 12:1, 2001, pp. 137-145.
- Leal, A., "La política en el fin de siglo: democracia y derechos de ciudadanía", *La Época*, Santiago de Chile, 19 de febrero de 1995.
- Lister, R., "Citizenship: towards a feminist synthesis", *Feminist Review*, 57, otoño de 1997, pp. 28-48.

- Nzomo, M., "Governance in Africa", alocución presentada en el taller sobre Gobernanza organizado por el Centro de Investigación y Desarrollo Internacional, Ottawa, CRDI, septiembre de 2000.
- O'Donnell, G., "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, 128, noviembre-diciembre de 1993, pp. 62-101.
- Pérez Baltodano, A. (dir.), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997.
- Putnam, R., "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, VI: 1, 1995, pp. 65-78.
- Riquelme Segovia, A. (dir.), *Educación para la ciudadanía y acción ciudadana en América Latina. El estado del debate y los casos de Perú, Chile, Colombia y Brasil*, NOVIB, Santiago de Chile, 1995.
- Salvat Bologna, P., *Nueva gramática ciudadana y universalización de derechos: Desafíos para el nuevo siglo (Notas de trabajo)*, Santiago de Chile, ILADES/Univ. A. Hurtado, s.f.
- \_\_\_\_\_, "Derechos Humanos", *Boletín de Filosofía*, II: 9, abril de 1998, pp. 220-236.
- Taylor, C., "The dynamics of democratic exclusion", *Journal of Democracy*, IX: 4, 1998, pp. 43-52.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1996, *New Research Programme, 1995-1996, 1996-1997* (en línea [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org)).
- Vilas C., "Inequality and the dismantling of citizenship in Latin America", *NACLA Report on the Americas*, 1997, XXXI: 1, pp. 57-63.
- Yuval-Davis, N., "Women, citizenship and difference", *Feminist Review*, 57, otoño de 1997, pp. 4-27.

# LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

1978 - 2001

UN BALANCE COMPARADO:

*Daniel Zovatto*

## INTRODUCCIÓN Y PRECISIÓN CONCEPTUAL

La transición a la democracia en América Latina muestra a lo largo de estos 20 años dos etapas principales. Una, durante los años ochenta, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La otra, a lo largo de los años noventa, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política, situaciones que trataron de ser superadas en numerosos países de la Región mediante una doble vía: reformas constitucionales por un lado e incorporación de mecanismos de democracia directa por el otro.

Determinar hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse y cuáles han sido sus efectos principales en relación con los problemas a los cuales tratan de dar respuesta son los objetivos centrales de este trabajo. Hago el abordaje en clave comparada, cubriendo en el análisis, desde la perspectiva geográfica, los 18 países de América Latina, y desde la temporal, el periodo que va desde 1978 (fecha de arranque de la Tercera Ola en la Región) hasta fines de 2001. Debo precisar que el análisis se limita al ámbito nacional, dejando fuera la aplicación de estos mecanismos en el nivel local.

Pero antes de adentrarnos en el estudio propiamente dicho de la materia, cabe indicar que por instituciones de democracia directa entiendo, en este trabajo, las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo.<sup>1</sup>

## IMPORTANCIA DEL TEMA Y ESTADO DEL DEBATE

¿Puede lo poco posible ser deseable? Una primera respuesta diría que esta pregunta es irrelevante, ya que si la democracia directa es poco posible, no tiene sentido preguntarse si es deseable. La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más precisamente la ateniense, así como algunas de las comunas urbanas medievales, fue corta, y que los grados de democracia “pura” que alcanzaron son bastante discutibles.

Las experiencias de Liechtenstein, de Italia, de algunos estados miembros de los Estados Unidos de Norteamérica, pero sobre todo de Suiza —el ejemplo más citado y estudiado—, evidencian la importancia que estos mecanismos tienen en el proceso de formación de la voluntad política. Sin embargo, las citadas experiencias, si bien interesantes desde el punto de vista comparado, no permiten entender a cabalidad el funcionamiento de estas instituciones en nuestra región.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales, en que los parlamentos y los partidos no gozan de confianza

<sup>1</sup> M. Aragón y J. López, “Plebiscito”, en *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, tomo II, p. 981.

ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Se ha instalado así, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

En efecto, para un sector, existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que, como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa.

## PRINCIPALES MODALIDADES EN AMÉRICA LATINA

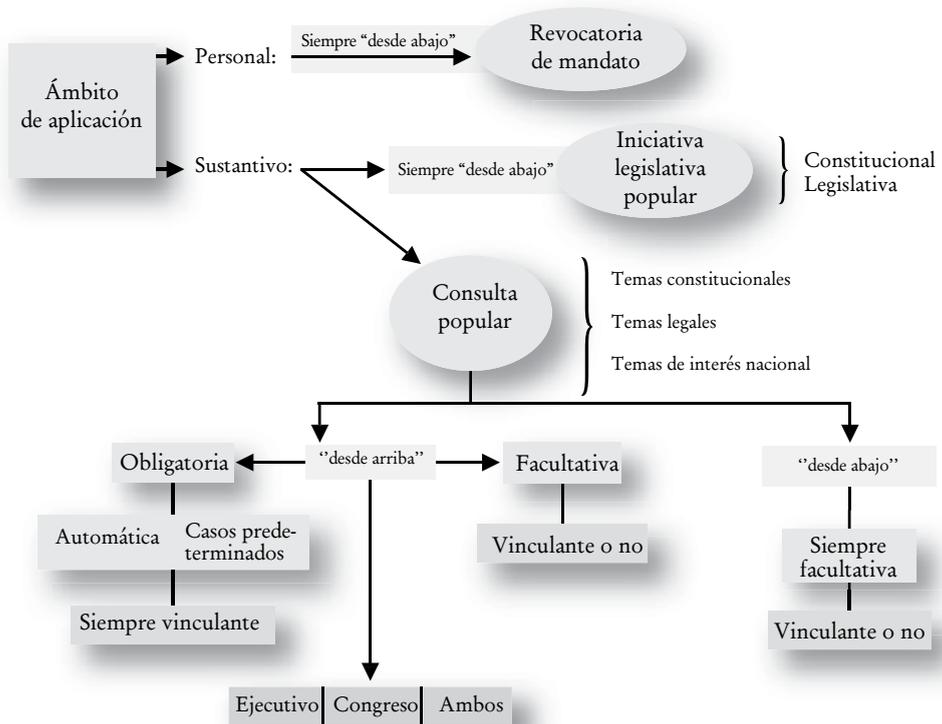
En el plano comparado latinoamericano, existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumada a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, puesto que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes –iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales–, la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional resulta casi imposible.

En este caso, he clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: la *consulta popular* (plebiscito/referéndum), por lejos el mecanismo más usado; la *iniciativa legislativa popular* y la *revocatoria de mandato*. Consciente de que toda clasificación presume grados diversos de subjetivi-

dad y arbitrariedad, el propósito que me anima es presentar un tema muy complejo de la manera más clara posible.

Un criterio combinado de clasificación distingue entre mecanismos de democracia directa personales o sustantivos (por su ámbito de aplicación) y “desde abajo” –o popular– o “desde arriba” –o institucional– (por su origen). El siguiente gráfico lo ilustra.

### Mecanismos de democracia directa



Consulta popular, plebiscito o referéndum, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para hacer referencia al más común y más utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleo el término consulta popular para referirme indistintamente a estos mecanismos. Sigo, en este sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti di Ruffia, entre otros.<sup>2</sup>

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede dividirse en: *a*) obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la Constitución, y *b*) obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Ejemplos de consulta obligatoria automática se encuentran en países como El Salvador, Panamá y Guatemala, entre otros, donde determinadas decisiones que afectan la soberanía nacional están sujetas a la decisión de los ciudadanos. En el primero, la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En el segundo, el destino del

<sup>2</sup> En esta línea, Santamaría Pastor, tras poner de manifiesto que, “conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales”, entiende que no cabe establecer ninguna distinción relevante y que se trata, en todo caso, de una cuestión meramente académica. Por su parte, Biscaretti di Ruffia considera que el término plebiscito se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral con relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno), reservando la denominación “referéndum” para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”. Véase M. Aragón y J. López, *op.cit.*, p. 980.

Canal de Panamá. En el tercero, las regulaciones del conflicto fronterizo entre ese país y Belice.

Por su parte, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así, por ejemplo, en Perú se requiere para aquellas reformas constitucionales que, teniendo mayoría absoluta, no llegan a obtener el respaldo de los dos tercios de los integrantes del Congreso. En Chile se consultan las reformas constitucionales solamente si hay divergencia entre el Ejecutivo y el parlamento.

A su vez, las consultas facultativas pueden dividirse en dos grupos: *a*) cuando la iniciativa surge “desde arriba” (es decir, cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo), y *b*) cuando la iniciativa surge “desde abajo”, es decir, de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas “desde arriba”, éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas “desde abajo”, es importante precisar cuál es la barrera que hay que sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

Consultas populares facultativas están previstas en un total de nueve países de la región. En Argentina, Brasil, Nicaragua y Paraguay la iniciativa reside principal o exclusivamente en el Congreso. En Guatemala, tanto el Ejecutivo como el Congreso están facultados para dar inicio a una consulta popular. En Colombia, es el Congreso el único que puede iniciar un referéndum dirigido a convocar una asamblea constituyente. En los países restantes, las consultas populares constituyen recursos de acción del Ejecutivo.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser vinculantes o no, y en caso de ser vinculantes, con o sin exigencia de un determinado quórum. En el constitucionalismo comparado latinoamericano, observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales.

Cabe advertir empero que la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un determinado quórum de la votación.

En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Nicaragua también lo tienen las consultas propuestas por 60% de los integrantes del parlamento. En Argentina y Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. En Argentina, los resultados de las consultas populares convocadas únicamente por el presidente no son vinculantes; tampoco lo son los resultados de las consultas iniciadas por el Congreso sin una convocatoria por ley. En Colombia, cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del parlamento sí tienen carácter vinculante.

Un aspecto para destacar es que, en un buen número de países, el campo material de aplicación de las consultas populares está restringido mediante la exclusión de determinadas materias, sobre la base de disposiciones positivas más o menos precisas, como en Ecuador, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en unos pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, cabe señalar que sólo Colombia y Uruguay cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en ambos países, determinadas materias –por ejemplo, la política fiscal– quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la iniciativa popular, entendiendo por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, cabe señalar que, con excepción de Uruguay y Colombia, su uso ha sido muy limitado.

Por regla general, salvo el caso de Uruguay, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Hay, en cambio, unos pocos países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay, las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y cuentan al menos con el apoyo de 10% de los electores hábiles deben ser sometidas directamente a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular ha sido rechazado en el parlamento, el mismo debe ser sometido a “referéndum aprobatorio” si así lo solicita 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional, salvo en los casos de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, que sí la consideran en el nivel nacional. En este último país, está establecida para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la república. Empero, a la fecha, este mecanismo no ha sido empleado en el ámbito nacional en ningún país de la región. Cabe anotar que, por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito subnacional y ha sido utilizado en algunas oportunidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

El cuadro 1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (10) en los cuales existe uno o más mecanismos y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (3) lo constituyen aquellos que, pese a tener regulado alguno de los mecanismos, no lo han utilizado.

Finalmente, el tercer grupo (5) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos en el nivel nacional.

**Cuadro 1**  
Mecanismos de democracia directa en América Latina  
(Nivel nacional)

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (Plebiscito / Referéndum)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí en el nivel provincial
Brasil	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí, para temas específicos Sin legislar	No
Colombia	Sí	Sí No se ha utilizado	Sí En el nivel subnacional
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional, cuando hay desacuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso	No
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado
Perú	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores
Uruguay	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos No se ha utilizado
El Salvador	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No

**Cuadro 1** (Concluye)

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (Plebiscito / Referéndum)	Revocatoria de mandato
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Bolivia	No	No	No
Costa Rica	No	No	No
Honduras	No	No	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

Resumiendo, y como ya señalamos en la introducción, a inicios de los noventa cobró fuerza en América Latina la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación.

En la gran mayoría de los casos, la incorporación de las instituciones de democracia directa en las constituciones reformadas a lo largo de los años noventa tuvo dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra tuvo lugar en países sumidos en una extrema crisis institucional en los cuales la elite dominante incorporó los mecanismos de democracia direc-

ta como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros).<sup>3</sup>

Resultado de este proceso, a fines del año 2001, trece países de América Latina regulan, en el nivel nacional, diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que la casi totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década de los noventa (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. El caso de Uruguay es atípico ya que estos mecanismos datan de 1934. Sin embargo, a la fecha, sólo unos pocos países han hecho uso frecuente de los mismos, entre ellos Uruguay en primer lugar y Ecuador en segundo.

En el cuadro 2 se presentan las referencias constitucionales que conciernen al uso de los mecanismos de democracia directa en los diferentes países de la región.

**Cuadro 2**  
América Latina: Mecanismos de democracia directa  
en normativa constitucional

País	Año de la Constitución	Artículos relevantes
Argentina	1853, con reforma en 1994	40
Brasil	1988, con reforma en 2001	14, 49, 18*
Chile	1980, con reforma en 2000	5, 32, 107*, 117, 119
Colombia	1991, con reforma en 2001	40, 103, 105*, 170, 297*, 307*, 319*, 321*, 377
Ecuador	1998	10, 104, 105, 106*, 107*, 109, 110, 111, 112, 113
El Salvador	1983, con reforma en 2000	73, 89
Guatemala	1985, con reforma en 1993	173, 280, Disp. Trans. Artículo 19
Nicaragua	1987, con reforma en 1995	2, 168, 173
Panamá	1972, con reforma en 1994	235*, 236*, 308, 319

<sup>3</sup> M. Barczak, "Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, p. 55.

**Cuadro 2 (Concluye)**

País	Año de la Constitución	Artículos relevantes
Paraguay	1992	121, 122, 123, 290
Perú	1993, con reforma en 2000	2, 31, 32, 190*, 206
Uruguay	1967, con reforma en 1996	79, 82, 304*, 331, 332
Venezuela	1999	6, 70, 71, 72, 73, 74

\* Hace referencia a cuestiones regionales o locales.

Por su parte, cuatro países de la región (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México) no consideran en sus textos constitucionales estos mecanismos, mientras que un quinto país, Costa Rica, lo regula constitucionalmente pero sólo en el ámbito subnacional.<sup>4</sup> Finalmente, tenemos los casos de El Salvador, Nicaragua y Paraguay, que sí los incluyen aunque nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, ha hecho escaso uso de los mismos en el ámbito nacional.

## **EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS EN EL USO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA**

El cuadro 3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa en los países de la región, durante el periodo 1978-2001.

<sup>4</sup> Actualmente, tanto en Bolivia como en Costa Rica se están discutiendo reformas constitucionales que consideran la adopción de mecanismos de democracia directa.

**Cuadro 3**  
América Latina: Mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2001<sup>5</sup>

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 1984	Consulta	Laudo Beagle	Aprobado	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta.
Brasil	Abril 1993	Plebiscito	Monarquía o república.	República	Legitimador del régimen vigente, vinculante.
Brasil	Abril 1993	Plebiscito	Parlamentarismo o presidencialismo.	Presidencialismo	Legitimador del régimen vigente y del sistema presidencialista.
Colombia	Marzo 1990	Consulta "informal"	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes ["7ma. Papeleta"].	"Aprobatoria"	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una asamblea constituyente en diciembre de 1990.
Colombia	Oct. 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación.	Aprobado	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
Chile	Sept. 1980	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobada	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral.

<sup>5</sup> En el cuadro se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de democracia directa en América Latina entre 1978 y 2001. Sin embargo, debe tomarse nota de que en cinco casos los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de que la transición a la democracia tuviera lugar: Chile (1980, 1988, 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

Cuadro 3 (Continúa)

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Chile	Oct. 1988	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del presidente, general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática.
Chile	Junio 1989	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobada	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
Ecuador	Enero 1978	Plebiscito	Constitución.	Aprobado	Legitimación de transición.
Ecuador	Junio 1986	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos.	Rechazado	Ninguno. No vinculante.
Ecuador	Agosto 1994	Consulta- encuesta <sup>6</sup> de siete preguntas	Lo más relevante de las preguntas apuntaba a dar legitimidad al presidente.	Aprobadas la mayoría, excepto el manejo del presupuesto por el parlamento	No vinculante. Mero ejercicio de apoyo al presidente del momento, Sixto Durán, iniciador del proceso. Puntos no implementados.
Ecuador	Nov. 1995	Consulta- encuesta	El punto principal era la posibilidad de que el presidente pudiese disolver el parlamento	Rechazado <i>in totum</i>	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra de la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.

<sup>6</sup> Utilizo el término “consulta-encuesta” debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

Ecuador	Mayo 1997	Consulta- encuesta de once preguntas	<p>por una vez en su mandato y la extensión a cuatro años para el mandato de los parlamentarios elegidos por provincias (hasta el momento electos por dos años, lo que implicaba la renovación total del parlamento a la mitad del período presidencial).</p> <p>Puntos principales: Apoyar la destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón.</p>	Aprobado	<p>Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta se convocó a una constituyente que aprobó una nueva Constitución donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta.</p>
Guatemala	Enero 1994	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobada	<p>Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano.</p>
Guatemala	Mayo 1999	Referéndum	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz.	Rechazadas	<p>Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate.</p>
Panamá	Abril 1983	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobada	<p>Fortalecimiento del régimen autoritario de Noriega.</p>
Panamá	Nov. 1992	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazada	<p>Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático.</p>

**Cuadro 3 (Concluye)**

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Panamá	Agosto 1998	Plebiscito	Reforma constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazada	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	Nueva Constitución.	Aprobada	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori.
Uruguay	Nov. 1989; nov. 1994; dic. 1996	Plebiscitos	Reformas constitucionales Noviembre 1989 y 1994 Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Diciembre 1996 Cambio del sistema electoral.	Aprobadas 1989, 1994 y 1996.	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos de retirados y pensionados (1989-1994).
Uruguay	Nov. 1980; ago. 1994; nov. 1994; oct. 1999	Plebiscitos	Reformas constitucionales 1980 (Nov) Nueva Constitución (origen gobierno militar). 1994 (Ago.) Reforma constitucional separando elecciones municipales y nacionales. 1994 (Nov.) 27% del presupuesto para la enseñanza.	Rechazadas Noviembre 1980; agosto 1994; noviembre 1994; octubre 1999 (I); octubre 1999 (II)	Sólo en 1994 se rechazó un acuerdo previo de la mayoría de la clase política. En los otros casos, una es una iniciativa legislativa minoritaria, otra de un grupo de interés y la tercera, la propuesta militar de 1980.

			1999 (Oct.) Dos reformas: (I) Prohibición de candidatearse a miembros de empresas estatales y (II) Porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.			
Uruguay	Abril 1989	Referéndum	Ley de amnistía general a militares y policías.	Aprobada	Dar respaldo popular a una decisión muy polémica.	
Uruguay	1992	Referéndum	Privatización parcial de empresa telefónica estatal.	Rechazada	Refrendar el “estatismo” del electorado.	
Venezuela	Abril 1999	Referéndum	Acuerdo con la resolución del Ejecutivo para elegir una constituyente y sobre su integración (dos consultas en el mismo día).	Aprobadas	Procesos que formaron parte, junto con elecciones de presidente, diputados y gobernadores, de la iniciativa del presidente Chávez para replantear la fórmula política y social del país.	
Venezuela	Dic. 1999	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobada		

Como se puede ver, entre 1978 y 2001 se realizaron un total de 30 consultas populares en diez países de la región, cinco de las cuales tuvieron lugar durante la vigencia de gobiernos autoritarios, mientras que las restantes 25 corresponden a gobiernos democráticos en los respectivos países.

En lo que respecta a las consultas realizadas durante la vigencia de regímenes autoritarios, éstas se efectuaron en Panamá en 1983, Uruguay en 1980 y Chile en 1980, 1988 y 1989. El plebiscito uruguayo de 1980 fue desfavorable para los militares, abriendo así el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la democracia. En Chile, en cambio, el régimen del general Pinochet venció en 1980 e impuso su constitución. Pero en la consulta de 1988, cuyo objetivo era asegurar la continuidad de Pinochet en el ejercicio de la presidencia, el resultado le fue adverso. La tercera consulta (1989), si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, tuvo por objetivo perfeccionar un acuerdo de salida motivado por la derrota sufrida por el régimen militar un año antes.

La finalización de los conflictos armados en Centroamérica durante los años noventa registra un solo caso de consulta popular asociado a los procesos de paz, el de Guatemala de 1999, que fue ampliamente rechazado por la ciudadanía. Ni en Nicaragua ni en El Salvador se utilizaron estos mecanismos.

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, en Colombia en 1990 (seguida de una convocatoria a una asamblea constituyente que la tornó muy relevante) y en 1997, y las que se llevaron a cabo en Ecuador, en junio de 1986, así como las *consultas-encuestas*, no tuvieron carácter vinculante, aunque la última, de 1997, dio lugar a una asamblea constituyente que incorporó buena parte de lo que había sido sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí fueron vinculantes. De éstas, 16 fueron para aprobar o rechazar reformas constitucionales<sup>7</sup> (seis de ellas en Uruguay –tres

<sup>7</sup> No tomamos en cuenta los plebiscitos brasileños de 1993, que estaban previstos en la Constitución de 1988. Tampoco la consulta chilena de 1988, prevista en la Constitución de 1980.

aprobadas y tres rechazadas—; dos en Chile, aprobadas; tres en Panamá —dos de ellas rechazadas—; dos en Guatemala —una aprobada y la otra no—; y tres aprobadas, en Ecuador, Perú y Venezuela respectivamente). Dos de las consultas fueron referéndum derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una asamblea constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999.

Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (consumado) y de Serrano Elías en Guatemala (fallido) condujeron a las consultas llevadas a cabo en ambos países en 1993, las cuales trajeron como consecuencia una nueva Constitución en Perú y reformas a la Constitución guatemalteca. Los profundos cambios que llevaron al colapso del sistema político partidario vigente en Venezuela desde el Pacto de Punto Fijo de 1961 condujeron a dos consultas populares en 1999 y a la adopción de una nueva Constitución ese mismo año.

De la totalidad de las consultas a la ciudadanía realizadas en América Latina durante el periodo 1978-2001, la gran mayoría tuvo su origen en iniciativas “desde arriba”. El poder ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, de Colombia en 1997, y las cuatro llamadas consultas-encuestas de Ecuador. En total, seis casos.

En cuanto a las aprobaciones de reformas constitucionales, cabe señalar que si bien éstas son formalmente promovidas por los órganos legislativos y/o constituyentes, en seis casos el proceso fue iniciado por el Ejecutivo: Guatemala en 1994; Panamá en 1998; Perú en 1993; Venezuela en 1999/2000, y Chile y Uruguay, ambas en 1980, durante los regímenes militares.

En síntesis, el Ejecutivo inició 13 de las 30 consultas realizadas. Otras diez fueron la consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de previsiones constitucionales previamente acordadas, como las ya citadas consultas brasileñas de 1993 y la chilena de 1988. En total, 23 de las 30 consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas “desde arriba”.

Los restantes siete casos se trataron de iniciativas “desde abajo”. Seis de ellas en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (en 1989 y 1994), dos rechazadas (en 1994 y 1999) y dos referéndum contra leyes. La séptima, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, fue de carácter informal y dio origen a la nueva Constitución de 1991.

## BALANCE

### USO Y FRECUENCIA

#### DE LA APLICACIÓN DE ESTOS MECANISMOS

El análisis de la experiencia latinoamericana de las últimas dos décadas evidencia, pese a la percepción que existe en contrario, que el uso de los mecanismos de democracia directa, a escala nacional, ha sido modesto. En efecto, estas instituciones se han utilizado en 10 de los 13 países que regulan estos institutos (todos en democracia, a excepción de Chile), pero de manera frecuente sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador), y en Venezuela desde la llegada al poder del presidente Chávez.

Sin embargo, una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (fines de 1970) evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras durante la década de los ochenta se realizaron nueve consultas populares, en la década de los noventa el número saltó a 20, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales.

A escala nacional, no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos meca-

nismos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del mecanismo de derogación de leyes por medio de un referéndum. En Ecuador, diversos presidentes en situación de asedio constante o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario muy débil y fragmentado, recurrieron inútilmente a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas.

En algunos de los países más grandes de la región, como Brasil y Argentina, estos mecanismos prácticamente no se han utilizado, y en México no se han empleado del todo, al no tenerlos regulados en su ordenamiento constitucional. Argentina, como vimos, registra a escala nacional únicamente un ejercicio ritual a través de una consulta no vinculante sobre el tema del laudo limítrofe sobre el canal de Beagle. Por su parte, la consulta obligatoria llevada a cabo en Brasil en 1993, respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, arrojó resultados adversos para ambas propuestas.

## ORIGEN DE LA UTILIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

Como ya se indicó, 23 de las 30 consultas populares tuvieron origen “desde arriba”, y sólo siete fueron iniciadas “desde abajo”, de las cuales seis se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que, si bien algunos estados prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría de los países esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Por su parte, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con suerte diversa durante el periodo

1978-2001. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registró una derrota en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales; reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del parlamento. Posteriormente, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. Por su parte, el ex presidente Fujimori de Perú y el presidente Chávez de Venezuela utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato como presidente debido al fraude cometido durante la elección del año 2000 y la consiguiente crisis política desatada.

## EL PAPEL JUGADO POR LA SOCIEDAD CIVIL

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países de la región prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de parte de aquella. Sin embargo, debe tenerse presente que, a la fecha, únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil a través de movimientos *ad hoc* se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay, en 1989, 1994 y 1999, para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al poder judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los referendos derogatorios planteados en Uruguay. El de 1989, referido a las violaciones de los derechos humanos y promovido por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa telefónica, promovido también por fuerzas partidarias de izquierda en conjunto con el sindicato de trabajadores de esa empresa, se aprobó. Como puede verse, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada en Uruguay, puesto que en los dos casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias. En Colombia, el “movimiento estudiantil de la 7ª papeleta” promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al presidente o al parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

Varios países prevén asimismo la iniciativa legislativa de parte de la ciudadanía, exigiendo para ello un determinado porcentaje de electores, que varía según el caso. Algunos países (entre ellos Brasil y Venezuela) también establecen en su Constitución que si el parlamento rechaza un proyecto presentado por iniciativa popular, un determinado porcentaje de los ciudadanos puede pedir que se someta a referéndum para su aprobación directa. Paraguay, Perú y Uruguay también prevén constitucionalmente este mecanismo, pero al igual que en los países arriba citados, aún no se sancionaron las leyes necesarias para su puesta en marcha.

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que, en general, su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo real a la sociedad civil. Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. Única-

mente en Uruguay, los mecanismos de referéndum contra leyes pueden citarse como ejemplo, si bien el resultado obtenido todavía es objeto de debate.<sup>8</sup>

Por otro lado, y pese a estar prevista constitucionalmente la puesta en marcha de estos mecanismos, la iniciativa de la sociedad civil no es fácil. Se requiere una conjunción de voluntades alrededor de un tema relevante y movilizador y la conformación de un movimiento social que lo impulse. Formalmente, y hasta el presente, salvo en el caso de Uruguay, donde hubo dos intentos de derogación de leyes –uno fracasado y el otro aprobado, como hemos visto–, y el de Colombia para la presentación de la Ley Antisecuestro, aprobada posteriormente, no existen otros ejemplos. Pero incluso en Uruguay, desde 1992 a la fecha, y pese al intento de realizar nuevos plebiscitos derogatorios en dos oportunidades, no se llegó a contar con la adhesión de 25% de los ciudadanos del padrón electoral para llegar a la consulta obligatoria.

En suma, la sociedad civil ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en unos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En el caso de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general, sin derecho a investigación, de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el periodo dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones, continúa. En el caso de la ley que permitía privatizaciones parciales en 1992, y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía; posteriormente, formas de transmisión de datos y telefonía celular fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

<sup>9</sup> Bershard Thibaut señala que difícilmente se pueda concluir que estos mecanismos refuercen la “sociedad civil”, pues no parecen disminuir el “desencanto”, sino más bien constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales. Véase B. Thibaut, “Instituciones de democracia directa”, en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 65-88.

## EL COMPORTAMIENTO DE LA CIUDADANÍA

El comportamiento general de la ciudadanía ha sido diverso. No hay una tendencia regional uniforme. La constatación es que en muchos casos los ciudadanos no se pronuncian en favor o en contra del tema puesto a su consideración, sino que expresan su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de lo que ha hecho o no el gobierno de turno. Por ello, las consultas populares en ciertos países, a diferencia de las elecciones, han servido para dar expresión al “desencanto” que existe con la política y con la clase dirigente.

También en más de un caso, aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura político-partidaria del momento. Un buen ejemplo en este sentido lo dio Guatemala en 1999, ya que las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de 36 años no interesaron a la ciudadanía, la cual mayoritariamente no participó en el proceso, y quienes sí lo hicieron votaron en un alto porcentaje en contra de su aprobación, como forma de demostrar su descontento con el gobierno de turno.

En los casos en que le correspondió a la ciudadanía resolver cuestiones de relevancia (como ocurrió en Brasil cuando debió optar entre el presidencialismo o el parlamentarismo y entre república o monarquía), la misma mantuvo el *statu quo* (en favor del presidencialismo y de la república). El único país donde se usó el mecanismo de derogación de leyes, Uruguay, muestra dos procesos con resultados diferentes: uno que mantuvo la ley (sobre el tema de derechos humanos), otro contrario a la misma (rechazo a la privatización).

Debido a este fenómeno, la clase política y los titulares del poder ejecutivo se han vuelto en la mayor parte de los países más cautos a la hora de usar estos mecanismos, apelando a los mismos cuando están seguros de un

resultado favorable o aplicándolos cuando son de convocatoria obligada, como es el caso de las reformas constitucionales.

En lo que refiere al nivel de participación electoral durante estas consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes ha sido bastante bajo. Son especialmente notorios, por su reducida participación, los casos de Guatemala y de Colombia, lo cual coincide con el alto abstencionismo que caracteriza el comportamiento electoral de estos dos países. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos de 50% de los ciudadanos inscriptos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ello ocurrió, los resultados no fueron contestados, ni su legalidad o legitimidad cuestionada por quienes resultaron derrotados.

## CONSECUENCIAS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO

### *De carácter general*

No hay elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejore o empeore el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, mientras que Estados Unidos sólo la considera en el ámbito estatal y local. Un estudio comparado del uso de estos mecanismos en Estados Unidos evidencia que su empleo suele ser más frecuente en aquellos estados que cuentan con fuertes grupos de interés, gobiernos divididos, legislaturas profesionales y en los cuales los requisitos para someter temas a consulta popular directa son bajos.

Por su parte, la experiencia a la fecha en América Latina tampoco pareciera indicar que los mecanismos de democracia directa hayan teni-

do, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, ni que hayan coadyuvado a disminuir el descontento con la política y los partidos, sino que habrían actuado más bien como canales de expresión de este “desencanto” fuera de las elecciones regulares.

### *En materia de estabilidad política*

No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal y como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado o complicado sustancialmente la estabilidad política. Como todo mecanismo de ingeniería electoral, deben ser parte de una arquitectura mayor, y su funcionamiento debe analizarse en ese marco. En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el parlamento y el Ejecutivo, salvo indirectamente en Ecuador, donde los presidentes Sixto Durán y Fabián Alarcón, respectivamente, recurrieron sin éxito a los mismos para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de sus debilitadas gestiones.

En algunos países, así como en momentos determinados, el uso indebido de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. Ecuador es de nuevo un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas, no vinculantes, sin implementación posterior, llevaron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuirse responsabilidad directa a estos mecanismos en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de dos presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en pro de la estabilidad.

### *En materia de reforma política*

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecieran favorecer soluciones conservadoras, siendo el ejemplo más claro de ello el rechazo al cambio de régimen de gobierno y político en Brasil en 1993.

En otros casos los resultados son contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994, se aprobó en 1996. En julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, pero luego las aceptó en 1994.

### *En relación con las reformas económicas*

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos vía la participación ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, la legislación de la mayoría de los países ha excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay y Ecuador, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar estos mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992. Sin embargo, el mismo esquema no siguió adelante en los años posteriores, cuando se intentó plebiscitar en contra una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas. Tampoco prosperó un intento de comenzar a cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones.

En Ecuador, por su parte, el intento de grupos de la sociedad civil de convocar una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido, según la autoridad electoral, el número suficiente de firmas para ello.

## CONSIDERACIONES FINALES

Un balance preliminar evidencia que, pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de la Región, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos siguen teniendo un bajo componente de democracia directa en el nivel nacional, con excepción de Uruguay. Hay una riqueza mucho mayor, con una gran variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estadual y local/municipal, cuyo estudio comparado sigue virgen, y valdría la pena abocarse a él.

En cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que mientras en las democracias europeas, después de la segunda guerra mundial, han tenido efectos más bien conservadores, en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulista por una parte, y posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra. En Europa, en los últimos años, se han venido utilizando cada vez más en relación con el proceso de integración.

Pero, más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse. De ahí que el tema central se plantee en términos de cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué casos.

En efecto, un adecuado empleo de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de unos derechos

fundamentales que estén plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información, la ausencia de manipulación de la opinión pública y condiciones de equidad del proceso para ambas partes. No hay que olvidar que en más de una ocasión han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso.<sup>10</sup>

Soy por ello de la opinión, como lo demuestra la práctica latinoamericana, de que los mecanismos de democracia directa son un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes que estén fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad.

Por ello, en sociedades como las nuestras, donde la pobreza crece, donde la equidad está retrocediendo y donde la política está “bajo sospecha”, si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados, pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática.

De ahí la importancia, de cara al actual contexto económico, social y político regional, de evitar el peligro de un uso patológico de estos mecanismos, estableciendo límites claros a los temas que pueden ser sometidos a consulta popular.

En suma, la experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente y

<sup>10</sup> M. Aragón y J. López. *op. cit.*

no desvirtuada de los mismos, particularmente en lo que se refiere a su empleo en el ámbito nacional. Por todo ello, e independientemente del valor agregado que pueda derivarse de su utilización, en especial a escala local (la cual creemos es el espacio idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular, al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.



LEYES  
DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN MÉXICO  
UN ACERCAMIENTO  
COMPARADO

*Víctor Alarcón Olguín*

## INTRODUCCIÓN

Un tema notoriamente inadvertido dentro de los estudios acerca del desarrollo de la ciudadanía política en México ha sido la dinámica de introducción en los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas de mecanismos de la democracia semidirecta tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular (legislativa y administrativa) o la revocación de mandato, junto con la inclusión de los procesos de organización vecinal y comunitarios como factores coadyuvantes en los actos normativos y de gobierno responsable que desarrollan las autoridades y los representantes electos.

Para los efectos de este ensayo, se definirá la participación ciudadana como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional. La participación ciudadana se asume entonces como la condición elemental que da fuerza y sentido al desarrollo, la integración, coordinación y acción de las políticas públicas que vayan a implementar las autoridades de gobierno y los

representantes populares, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación.

Coincidiendo con la perspectiva utilizada por Margaret Bowman y William Hampton en su clásico estudio sobre democracias locales,<sup>1</sup> en este trabajo se propone una estrategia comparativa que asume el método de asociación por semejanzas, a efecto de encontrar los elementos de explicación y análisis que sean más fáciles de asimilar por parte del lector. Mi línea central de argumentación es valorar que el éxito de los esquemas democráticos locales en México dependerá justamente de las capacidades de articulación e interrelación de los sistemas político y jurídico para integrar las dimensiones participativa y representativa de la acción institucional y lograr que ambas sean de fácil acceso y utilización para la ciudadanía.

De esta manera, los instrumentos de la democracia local deben estar vinculados a cuatro principios centrales: *a)* información, *b)* politización, *c)* tolerancia y *d)* eficacia. En materia de información, el ciudadano –de manera individual o colectiva– debe tener los elementos mínimos que le permitan valorar y establecer las condiciones de cómo será afectado por toda decisión o ley que pueda ser propuesta en el seno de la comunidad o región donde vive. En lo referente a la politización, todo individuo debe tener el derecho y la obligación de plantear su preferencia o rechazo a cualquier posición de una manera pública y libre, con el apoyo y la protección del Estado y las instituciones, para que esas libertades y esos derechos se puedan difundir justamente por los medios informativos que se consideren adecuados y dentro de un clima de respeto y responsabilidad. El desarrollo de la tolerancia permite que el ciudadano pueda debatir y deliberar con sus pares mediante una dinámica de reconocimiento mutuo, en la que se coloque la

<sup>1</sup> Margaret Bowman y William Hampton (coords.), *Democracias locales. Un estudio comparativo*, México, FCE (Colección Popular, 404), 1993.

búsqueda de acuerdos y consensos bajo la lógica de la razón y no sólo dejando todo el peso de la decisión al criterio numérico de la mayoría sobre las minorías. Por ello, un esquema democrático eficaz no puede omitir la necesidad de recurrir a la autocorrección y la evaluación de los instrumentos de la participación, para así ser capaz de promover la reforma y la adecuación continuas de los propios parámetros normativos que orientan a las actividades de gobierno y legislación, justamente mediante el desarrollo de la opinión y la acción públicas.<sup>2</sup>

En el momento de elaboración de este trabajo,<sup>3</sup> 24 estados de la república incluyen al menos uno de los mecanismos de democracia semidirecta en su ordenamiento constitucional local, sea con alcance estatal y / o municipal. Por el momento, sólo 13 entidades poseen disposiciones reglamentarias secundarias de participación ciudadana que permiten convocar a votaciones consultivas. En cambio, sólo existen siete entidades federativas que incluyen reglamentación con algún énfasis en la materia de la organización vecinal o comunitaria. Pero cabe señalar que, hasta ahora, únicamente el Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas y Baja California reúnen dentro de una misma ley de participación ciudadana provisiones en materia de los mecanismos consultivos como los relativos a la reglamentación de la representación en los niveles vecinal y comunitario.

De ahí que mi trabajo procure analizar por separado ambos planos de la participación ciudadana dentro de los ordenamientos locales, con el ánimo de contestar varias preguntas iniciales: ¿Qué tan convergentes entre sí son las diversas leyes en sus características generales? ¿Responden a

<sup>2</sup> Matthew Mendelsohn y Fred Cutler, "The effects of referendums on democratic citizens: information, politicization, efficacy and tolerance", *British Journal of Political Science*, Londres, vol. 30, núm. 4, octubre de 2000, pp. 685-698.

<sup>3</sup> Septiembre de 2002.

condiciones de facilitar o no la organización e inclusión de la ciudadanía tanto en los procesos consultivos como en los comunitarios? ¿Qué tanta fiscalización y defensas jurídicas existen contra el potencial abuso de dichos mecanismos por parte de las autoridades? ¿Qué tan accesibles son dichas figuras para el ciudadano?

Una primera respuesta general que se puede establecer es la condición dispar y desarticulada en la que se encuentran los diversos mecanismos para su plena aplicación. Ello hace que las figuras plebiscitarias, de referéndum o iniciativa popular encuentren restricciones u omisiones que tendrán como consecuencia la potencialidad de conflictos interpretativos en materia de convocatoria, organización, criterios de validez y el sistema de medios de impugnación. Y en el campo de la participación comunitaria, se observan condiciones en las que la ciudadanía no se ha interesado en involucrarse en los organismos de representación y gestión vecinal, debido a la falta de capacidades y efectos reales que la acción de los mismos puedan tener sobre las autoridades. En este sentido, cabría decir que la pobre actuación de los instrumentos de la democracia local en México se debe particularmente a las condiciones de protección que prevalecen en favor de las autoridades y legislaturas para desarrollar y promover mecanismos reales de fiscalización y propuesta desde la propia ciudadanía.

A partir de las respuestas que se puedan dar a los interrogantes formulados líneas atrás, bien cabría valorar la experiencia mexicana con la pretensión de cubrir otra inquietud con la cual pretendo finalizar mi texto: en este caso, definir la conveniencia de reformar los mecanismos de la democracia semidirecta en el Distrito Federal. De esta manera, conviene detenerse en una primera reflexión sobre el alcance actual de la idea de la participación ciudadana, para de ahí valorar un primer horizonte clasificatorio que nos permita manejar con mayor holgura la división conceptual propuesta entre democracia consultiva y acción comunitaria.

## **LA DEMANDA CIUDADANA BÁSICA: DEMOCRACIA CON PARTICIPACIÓN**

En los inicios del naciente siglo XXI, uno de los problemas centrales de la credibilidad y confianza en los sistemas democráticos modernos se refleja en los déficit de participación que los ciudadanos manifiestan con cada nueva convocatoria a las urnas. El agotamiento de la “edad dorada” de los partidos políticos y las instituciones representativas del parlamentarismo liberal moderno ha puesto de manifiesto la exigencia de incidir en la búsqueda de nuevos intermediarios y de espacios más directos dentro de los cuales la ciudadanía pueda expresar sus intereses en torno a los asuntos de trascendencia política y que incidan sustancialmente en la calidad de las decisiones públicas y colectivas.

De ahí el interés que se encuentra en muchas latitudes del mundo por expandir el horizonte de la participación y la identidad democráticas mediante dos importantes tendencias: una que promueve procesos regionales de elección que vinculan a zonas enteras como parte del proceso de globalización e integración de nuevos niveles de autoridad y soberanía –como ya acontece con el sistema transnacional de elecciones y partidos en la Unión Europea–; y otra que intenta fortalecer los mecanismos consultivos y decisorios de la democracia semidirecta y el gobierno local comunitario a través de la presencia de organismos y autoridades vecinales que puedan coadyuvar a la desconcentración y descentralización del poder, así como mejorar la cultura de la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Sin embargo, por lo general persiste poca o nula clarificación conceptual para diferenciar justamente los procesos consultivos de la democracia semidirecta –los cuales están diseñados para que la ciudadanía pueda opinar o decidir a partir de convocatorias relativas a la propuesta, aprobación o supresión de leyes, así como de medidas concretas de gobierno con alcance

regional o nacional— de las actividades comunitarias —que tienden a estar más ubicadas en el plano de las municipalidades o poblaciones en materia de gestión o petición directa.

En la democracia semidirecta se reglamenta la convocatoria a un proceso de votación en el que los individuos deben pronunciarse de manera afirmativa o negativa acerca de las cuestiones en las cuales les ha sido solicitada su opinión, y cuyos resultados pueden ser o no de cumplimiento obligatorio para las autoridades o representantes en cuyo ámbito recaiga el acto sometido a consulta. En contraste, la organización comunitaria puede manejarse como un conjunto de mecanismos mediante los cuales la población discute y usualmente toma decisiones que implican procesos inmediatos de coordinación y ejecución de obras en combinación o no con las autoridades. Adicionalmente, en los procesos de organización comunitaria puede darse la designación de representantes que adquieren el compromiso de ser interlocutores de la población frente a las autoridades.

Precisar estos espacios de participación ciudadana resulta sustancial, debido a que ambos —el consultivo y el comunitario— permiten expandir las potencialidades que se poseen para fortalecer las instituciones públicas y desarrollar en ellas una mejor gobernabilidad. Sin embargo, existe la idea de que los dos niveles deberían estar contrapuestos o al menos separados de manera tangible con relación a los procesos electorales tradicionales, en donde justamente los partidos políticos han mantenido un lugar sobresaliente como medios de organización y asignación de las preferencias del votante.

Esta es una tendencia que se ha venido dando en el caso mexicano, en donde varios de los ordenamientos estatales definen una clara exclusión de los partidos dentro de dichos procesos, como justamente se aplica en el Distrito Federal y en otras entidades federativas. En lo personal, no comparto esta idea de contraponer y separar los mecanismos de la participación

ciudadana y los procesos electorales. Por el contrario, cabría valorar que la complementación e interacción adecuada de dichos procesos pudieran dar como resultado la presencia de un régimen democrático más sólido que armonizara y coordinara mejor los diversos niveles de autoridad con los ámbitos regionales y locales de injerencia sobre los que deben impactar los actos legislativos y de gobierno.

La consecuencia más común de este falso criterio de distinción contrapuesta entre elecciones y participación ciudadana se manifiesta sobre todo en los aspectos relacionados con cómo propiciar igual interés y convocatoria dentro de los sujetos políticos cuando se trata de elecciones y procesos consultivos. En este caso, tenemos el dilema de convocar o no a dichos procesos de manera separada y no vincularlos con las elecciones de representantes populares. Un argumento común al respecto es que las elecciones generales opacan la discusión de los temas locales. Por el contrario, la postura favorable a la simultaneidad de procesos se guía por la idea de economizar tiempo y recursos, así como de ligar la discusión de dichos temas con las agendas nacionales y como parte de eventuales temas asociados a la posibilidad de reelección entre las autoridades y los representantes populares.

En este debate se aduce entonces que mientras en la democracia electoral representativa se pondera la intervención de las organizaciones colectivas nacionales –partidos o movimientos– por encima de los individuos, en los procesos de participación ciudadana parecería adecuado tratar de ir en sentido opuesto, esto es, privilegiar el papel individual y excluir a las organizaciones colectivas, con el fin de no partidizar o ideologizar los debates acerca de decisiones que se pretenden discutir según criterios de utilidad o eficiencia por parte de las autoridades o los propios ciudadanos, especialmente si se cuenta con el derecho de iniciativa popular legislativa o administrativa.

Sin embargo, los resultados de baja participación en los procesos consultivos hasta ahora convocados en México revelan que los individuos quedan muy aislados y desinformados por los medios y las elites, y, por ende, generan mayor distancia y desconfianza frente a los actos electorales o consultivos. En el caso mexicano, es notable hallar que varias entidades federativas carecen de previsiones legales con respecto a las formas de financiamiento y las campañas de divulgación, como ocurre en el caso del Distrito Federal, lo cual genera problemas operativos importantes en el momento de emprender los procesos de organización de las consultas o de promover las instancias de participación comunitaria. En este caso, resulta importante testimoniar que sin recursos claros por parte de la autoridad pública, las acciones en materia de participación ciudadana resultan poco trascendentes y muy sujetas a los intereses de las instancias de gobierno. En contraste, se puede destacar una experiencia como la del estado de Coahuila, en donde se ha establecido que los procesos consultivos deben ser producto de una agenda permanente de temas comunitarios –surgida de la comunicación y deliberación continua entre las autoridades, las organizaciones sociales y los actores individuales–, que a su vez alimente un programa permanente de promoción de la participación ciudadana.

El resultado de sostener un criterio de mutua exclusión entre elecciones ordinarias y acciones consultivas hace que el sistema democrático aumente paradójicamente su desgaste e imposibilidad de ofrecer mejores expectativas a los ciudadanos y a las propias autoridades, ya que, en una u otra dirección, sin identidad, sin vínculos, incentivos o legitimidad sobre los procesos políticos colectivos, cualquier actor rápidamente tiende a impugnar a los adversarios, justamente apelando a los mecanismos correctivos como pretenden ser las figuras de la democracia semidirecta, a las que se termina viendo como medios para resolver situaciones de crisis o conflicto directo extremo entre los poderes o de éstos frente a la ciudadanía, como ha ocurrido en muchas latitudes.

La democracia semidirecta no tendría que estar opuesta a la llamada democracia representativa tradicional, sino que podría ser enteramente complementaria, es decir, no ser vista como una instancia que se emplea cuando su supuesta contraparte se ha agotado, o no pretender frenar a través de ella avances o acciones de un nivel de gobierno frente a otro –como suele ocurrir cuando se presenta el problema de la separación y división funcional de poderes; por ejemplo, en las controversias entre las instancias ejecutiva y legislativa–. Tampoco es dable utilizarla con el único propósito de asumir actos de resistencia organizada frente a acciones indebidas de los gobernantes –como puede ser el caso de la rendición de cuentas o de la revocación del mandato.

El desempeño de la democracia semidirecta y la organización comunitaria hace que un concepto como la participación ciudadana tenga estas dos vertientes básicas de aplicación, como ya se ha tratado de precisar líneas arriba. Pero siguiendo la perspectiva de Geoffrey Brennan y Alan Hamlin,<sup>4</sup> la democracia moderna posee un serio desfase entre las ideas que la inspiran y los recursos que realmente le permiten cumplir con sus cometidos. Es por ello que la idea de la participación ciudadana también debe confrontar el problema de su debida instrumentación, ya que se asume a partir de un principio liberal de fuerte acotamiento de las instancias de poder. Pero por otra parte, son justamente las autoridades quienes deben crear las condiciones fácticas y culturales para que los propios ciudadanos tengan la certeza de poder ejercer sus derechos políticos y de organización en el marco de un sistema de garantías.

Siguiendo entonces esta idea de que la participación ciudadana está más bien extendida bajo las formas de configurar acciones semidirectas de consulta y vinculación decisoria, cabría distinguir, apoyándose en Joseph F.

<sup>4</sup> Geoffrey Brennan y Alan Hamlin, *Democratic devices and desires*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Zimmerman,<sup>5</sup> cuatro niveles de participación y organización ciudadanas: a) acciones de consulta y refrendo, b) procesos electivos de representantes y autoridades, c) procedimientos de iniciativa legislativa y d) mecanismos de gestión y decisión en el control directo de políticas públicas. Veamos cada uno de ellos.

a) *Acciones de consulta y refrendo.* Los representantes legislativos o funcionarios de gobierno usualmente convocan a la ciudadanía a manifestarse para apoyar o modificar ordenamientos o decisiones de gobierno que afectan de manera relevante a la propia comunidad. Sin embargo, las provisiones constitucionales también pueden facultar para que, reuniendo una cantidad mínima de electores y niveles consultados, sea la propia ciudadanía la que desee rechazar las acciones y leyes propuestas por los representantes y / o las autoridades. Aquí, las dos figuras concretas que regularmente aparecen son el *plebiscito* –referido generalmente a la consulta sobre actos de gobierno– y el *referéndum* –asociado específicamente con las acciones que afectan a los textos constitucionales o leyes sustanciales aprobadas por el Congreso o el gobierno–. Los sectores de población consultados pueden estar en los niveles nacional, estatal o local –comunitario / municipal–. La legislación deberá especificar las materias y los umbrales mínimos con los que un proceso de consulta ciudadana podrá convocarse y declararse válido, además de indicar las condiciones en las cuales podrán participar los diversos sectores de la ciudadanía en la difusión e información de los efectos favorables o desfavorables que tendría el mantener o no la decisión adoptada. Esto es, se debe especificar si los resultados pueden tener o no un alcance de decisión *vinculatorio* –es

<sup>5</sup> Joseph F. Zimmerman, *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa-Noriega Editores, 1992.

decir, si existe la obligación de acatar o no el resultado de la consulta–, o si el alcance del plebiscito permite derogar parcial o totalmente la legislación o el acto de gobierno impugnado, y si estos actos pueden o no impugnarse ante el órgano jurisdiccional electoral. De igual manera, el efecto también puede ser *facultativo*, es decir, que la autoridad, una vez obtenida la aprobación del electorado, pueda proceder a la realización de una acción determinada según su criterio. Finalmente, cabe ubicar otro criterio de valoración de los referendos y plebiscitos, en cuanto a la dimensión en que se pueden *abrogar, derogar, suspender o crear*, de manera parcial o total, los ordenamientos constitucionales, la legislación secundaria o los bandos y reglamentos que emanen de una autoridad administrativa.

- b) *Procesos de elección de representantes y autoridades.* Éstos pueden variar en función del tipo de órgano y jurisdicción. Aquí se puede distinguir si los representantes que son electos pueden ser revocados o impugnados directamente por los propios ciudadanos en caso de no desempeñarse adecuadamente en los órganos vecinales, legislativos o de gobierno. En todos los casos, los representantes son elegidos para desempeñar su función por periodos establecidos por la legislación, pero el dato significativo de la participación ciudadana es que las constituciones puedan incluir procedimientos directos como la revocación de mandato *–recall–*, los cuales no deben confundirse con los medios tradicionales de controversia que se pueden presentar con el Ejecutivo y el Legislativo con las impugnaciones de destitución *–impeachments–* y / o la disolución del Congreso dentro de los regímenes presidenciales; o los llamados *voto de confianza* y / o *voto de censura* existentes en los sistemas parlamentarios, los que, de ser negativos, implican la disolución del parlamento y la celebración de nuevas elecciones.

- c) *Procedimientos de iniciativa legislativa.* Bajo esta modalidad, los ciudadanos pueden tener la capacidad de proponer o derogar leyes constitucionales o secundarias, así como de proponer acciones de gobierno en el ramo de reglamentos y decretos que vayan a ser adoptados por el Ejecutivo nacional, estatal o local, siempre y cuando cubran los requisitos legales para que el cuerpo legislativo proceda a su eventual discusión y aprobación, a partir de lo cual posteriormente existiría la posibilidad de una convocatoria para la población mediante plebiscito o referéndum por parte del propio Congreso o el titular del gobierno, especialmente en el caso de que se trate de modificaciones al ordenamiento constitucional.
- d) *Mecanismos de gestoría, decisión e información ciudadana.* Incorpora las obligaciones de rendición de cuentas –*accountability*– que los gobernantes o representantes populares electos en organismos legislativos locales, asambleas o comités vecinales deben realizar mediante la convocatoria regular de sus electores o representados. También se puede regular la realización de reuniones que pueden definir la administración directa de programas o, a través de la promoción y supervisión mediante cuerpos consultivos, el desarrollo de éstos ante los órganos legislativos y de gobierno. Sus acciones se pueden sustentar mediante la realización de asambleas o audiencias dentro de comités vecinales y / o unidades territoriales. Por último, se puede considerar en este conjunto de mecanismos el derecho de petición e información, que puede también producir consecuencias obligatorias de acciones para los funcionarios y legisladores, como lo establece la práctica de la “afirmativa ficta”, la cual asume que el ciudadano al que no le sea rechazada una petición hecha a la autoridad competente sobre cualquier asunto público en los plazos establecidos por la ley, deberá entender que su solicitud le fue aceptada y no se le podrá dar respuesta más que en esos términos.

En general, las experiencias de la democracia semidirecta en otros países nos muestran que el uso de estos mecanismos no se halla exento de desviaciones como las que destaca Giovanni Sartori<sup>6</sup> al reconocer que la ciudadanía puede quedar inmovilizada por el peso desmedido de la partidocracia, así como por la falta de estímulos e información desde los medios de comunicación masiva para definir la importancia de las reformas legales y de gobierno sujetas a revisión. Aunque también tenemos autores, como Gladio Gemma,<sup>7</sup> que señalan la subutilización que generalmente ha conllevado la práctica de los instrumentos de participación ciudadana, tanto por las restricciones formales con las que suelen estar reglamentados, como por la complejidad y el desgaste adicional que muchas veces provoca su constante realización para electorados saturados por procesos electorales continuos.

Por ello conviene pasar ahora a una revisión de cómo se ha venido dando este proceso de instauración y práctica de las figuras de la participación ciudadana en los ordenamientos legales en México, cuestión que trato en el siguiente apartado.

## DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Un cuadro sobre la idea de participación ciudadana en México no podría quedar nítido si se carece de una mínima ubicación del proceso histórico de su puesta en práctica. Se puede identificar la presencia formal del plebiscito

<sup>6</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997.

<sup>7</sup> Gladio Gemma, "Plebiscito" (pp. 1208-1209) y "Referéndum" (pp. 1394-1395), en Norberto Bobbio e Incola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982.

en 19 entidades de la república, sea en los niveles estatal o municipal, e incluso con alcance regional como existe en el estado de Jalisco. Sin embargo, sólo 12 poseen condiciones de reglamentación plena para llevarlo a cabo. El referéndum también está incluido en 19 estados, sea con alcance derogatorio total o parcial, y en los niveles constitucional, legislativo y administrativo, aunque 13 entidades pueden desarrollarlo de manera integral. La revocación de mandato está definida hasta ahora sólo en los estados de Tlaxcala (sólo se aplica en el ámbito municipal), Chihuahua y Zacatecas, pero sus condiciones de operación son todavía imprecisas. La iniciativa popular ciudadana, tanto en su modalidad legislativa como administrativa, se ubica en 21 estados de la república, aunque, de ellos, sólo en la mitad se puede proceder de manera plena a su aplicación.

Renglón aparte está el rubro de la organización comunitaria, la cual, por la escasa relevancia que aún posee, sólo nos permite ubicar a seis estados que la han incorporado en ordenamientos específicos sobre la materia: el Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas, Baja California, Guerrero, Guanajuato y Aguascalientes. Los dos primeros incluyen un concepto amplio de la organización comunitaria y vecinal mediante la definición de estructuras de representación como son comités y consejos establecidos por la propia ciudadanía, mientras que los otros tres estados sólo se restringen a planos de colaboración en materia de planeación, financiamiento y supervisión de obras o en el terreno de la seguridad pública.

La línea en este campo se vuelve muy tenue, debido a que otros estados de la república, como Nayarit, Tlaxcala, Oaxaca o Chiapas, también podrían ser considerados en la medida en que practican sistemas de usos y costumbres, o desarrollan mecanismos de audiencia pública, de colaboración y / o consulta vecinal según la idea del *cabildo abierto*. En este sentido, la disparidad de niveles y ámbitos hace que un análisis serio dentro del campo de la organización comunitaria tendría que desarrollar una revisión

jurídico-procedimental que permitiera uniformar la descripción conceptual de las figuras utilizadas, así como proceder a examinar las leyes de planeación y las de organización municipal de los estados, ya que en ellas se encuentran disposiciones relativas a mecanismos de colaboración y consulta en campos específicos. En esta situación se encuentran estados como Sonora, Yucatán, Tabasco o Hidalgo, que aluden en sus cartas fundamentales a la facultad de los gobiernos locales para convocar a foros de consulta, así como integrar consejos consultivos de participación en materia de planeación y desarrollo económico. Sin embargo, este ensayo se detiene por el momento en el análisis de las figuras más convencionales y asociadas con los mecanismos de votación consultiva y la iniciativa popular.

Como bien lo ubica Rubén García Clark,<sup>8</sup> el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la etapa reciente de la reforma del Estado en México se inició con la inclusión formal de los mecanismos del referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal dentro del texto del artículo 73 constitucional, la cual tuvo vigencia entre 1977 y 1987, sólo seguida después por el estado de Guerrero, que en 1984 incluyó la figura de referéndum en la constitución local del estado, para luego aprobarse una Ley de Fomento a la Participación Comunitaria, en mayo de 1987.<sup>9</sup>

El proceso de aprobación de figuras de participación ciudadana se reactiva en el año 1994, con la inclusión de éstas en la Constitución de Chihuahua. En 1995 se dio la aprobación de la primera ley de participación ciudadana en el Distrito Federal y las consiguientes reformas en el Estatuto

<sup>8</sup> Rubén García Clark, "La participación ciudadana dentro de la reforma del Estado: premisas e iniciativas", *El Cotidiano*, México, UAM, año 16, núm. 100, marzo-abril de 2000, pp. 217-225.

<sup>9</sup> García Clark no registró en su trabajo la existencia de dicha ley secundaria, si bien ésta se refiere al ámbito de la gestión ciudadana y no propiamente a los temas plebiscitarios o de referéndum.

de Gobierno, proceso que fue seguido en ese mismo año por Puebla (en el ámbito de la Constitución local) y el Estado de México, en donde específicamente se promulgó la ley reglamentaria del artículo 14 de la Constitución local en materia de referéndum en agosto de ese año. En 1996, San Luis Potosí incluyó las figuras de participación ciudadana en la Constitución estatal y aprobó la ley reglamentaria en la materia en 1997. También Querétaro procedió en 1996 a introducir dichos instrumentos en su texto constitucional.

Jalisco haría lo propio en 1997 en el nivel constitucional, y al año siguiente estableció su ley de participación ciudadana. Tlaxcala<sup>10</sup> y Guanajuato también iniciaron su proceso de incorporar figuras de participación ciudadana dentro de sus ordenamientos constitucionales en 1997, aunque cabe señalar que Guanajuato lo hizo para fundamentar una ley de comités estatales de participación ciudadana, cuyo ámbito se limita a la materia de planeación y de obras públicas, mientras que Baja California inició el proceso de incluir figuras de participación ciudadana en su Constitución local, para expedir su ley reglamentaria en el año 2000. Zacatecas incluyó en 1998 los mecanismos de participación ciudadana en su Constitución local, y emitió su ley de participación ciudadana en 2001, mientras que Tabasco incluyó en su texto constitucional el plebiscito territorial en materia municipal. Igualmente, en 1998 Chihuahua decidió regular su proceso de participación ciudadana mediante la aprobación de un libro específico dentro de su ley electoral, siendo éste el único caso del país en que las disposiciones en la materia se reúnen dentro de ese tipo de ordenamiento. El Distrito Federal, también en 1998, realizó reformas a sus leyes

<sup>10</sup> Cabe indicar que en el momento de redactar este ensayo, el Congreso tlaxcalteca mantiene en estudio la aprobación de reformas a los diversos ordenamientos relacionados con la materia electoral, con el fin de expedir una ley de participación ciudadana.

locales, tanto en su Estatuto de Gobierno como en la Ley de Participación Ciudadana, y posteriormente determinó la inclusión de una serie de disposiciones complementarias sobre la materia en el Código Electoral del Distrito Federal, en 1999.<sup>11</sup>

Los estados de Chiapas y Morelos proceden a realizar la inclusión constitucional de las figuras de participación ciudadana en 1999, si bien el segundo estado mencionado completa la aprobación de su ley de participación ciudadana en el año siguiente. Michoacán y Aguascalientes las incluyeron en su Constitución en el año 2000, mientras que Colima aprobó cambios a su Constitución local y aprobó la ley de participación ciudadana correspondiente en ese mismo año, al igual que Veracruz y Baja California Sur. En el año 2001, el estado de Puebla incorporó nuevas alusiones sustantivas en su Constitución local, mientras que los estados de Baja California y Zacatecas (ya mencionados), así como los de Baja California Sur, Tamaulipas y Coahuila, aprobaron sus leyes de participación ciudadana. El siguiente cuadro presenta el apretado recuento que acaba de hacerse; el lector podrá apreciar en él lo vertiginoso del proceso, una característica que quizás sea causa adicional de las dificultades existentes dentro de los diversos ámbitos de poder y de la propia ciudadanía para asimilar sus ventajas y habituarse a su práctica.

<sup>11</sup> Javier Hurtado, "Las figuras de la democracia directa en México. Del populismo a la demagogia y a su utilización como instrumentos de poder", *Diálogo y debate*, México, CERE, núm.4, 1998, pp.173-194. Este trabajo se restringió a comparar tres entidades federativas: Jalisco, San Luis Potosí y Chihuahua.

**CUADRO 1**  
Figuras de participación ciudadana en las entidades federativas

Estado	Plebiscito	Nivel de legislación	Referéndum	Nivel de legislación	Iniciativa popular	Nivel de legislación	Revocación de mandato	Nivel
Aguascalientes *	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	—
Baja California	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	No	—
Baja California Sur	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal	No	—
Coahuila	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	No	—
Colima	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal	Sí	Estatal Municipal	No	—
Chiapas *	Sí	Estatal	No	—	Sí	No precisa	No	—
Chihuahua **	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal	Sí	Estatal Municipal Legislativo
Distrito Federal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	—
Edo. de México	No	—	Sí	Estatal	Sí *	Estatal	No	—
Guanajuato ***	Sí	Municipal	No	—	No	—	No	—
Guerrero ***	No	—	Sí	Estatal	No	—	No	—
Jalisco	Sí	Estatal Regional Municipal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	—

Michoacán *	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	—
Morelos	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	No	—
Nuevo León *	No	—	No	—	Sí	Estatal	No	—
Puebla *	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	—
Querétaro *	No	No precisa	Sí	No precisa	Sí	No precisa	No	—
Tabasco *	Sí	Municipal	No	—	No	—	No	—
Tamaulipas	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	—
Tlaxcala *	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal	Sí	Municipal
San Luis Potosí	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal	Sí *	Estatal	No	—
Sinaloa *	No	—	No	—	Sí	No precisa	No	—
Veracruz	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal	Sí	Estatal Municipal	No	—
Zacatecas	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí	Estatal Municipal	Sí *	No precisa

FUENTE: Elaboración propia con base en las leyes de participación ciudadana y las constituciones locales de las entidades federativas.

\* Indica que la figura está consignada en la Constitución local, pero carece de ley de participación ciudadana o el procedimiento no está contenido en ella.

\*\* El procedimiento de realización está en el Código Electoral.

\*\*\* Poseen reglamentos de participación ciudadana que sólo tocan materias de organización comunitaria.

## DIMENSIONES COMPARATIVAS

Hasta ahora, coincidiendo con la valoración general que realizan autores como Pedro Salazar Ugarte<sup>12</sup> o Roberto Mellado,<sup>13</sup> apenas estamos conjugando los diversos elementos que permitan cubrir las exigencias de la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la discusión sobre este particular ha venido a generar criterios de interpretación sugestivos respecto a en qué rubros se puede o no convocar y cómo esto puede o no afectar las instancias de representación social, o también respecto a si dichos procesos poseen cualidades de complementación con las agendas nacionales desde el punto de vista de contribuir al sostenimiento de condiciones tendientes a la gobernabilidad.

¿Cuál es la situación general que guardan las entidades federativas en los diversos ámbitos de la materia? Para proceder a una evaluación de la efectividad y consistencia de las figuras de participación ciudadana, como puede observar el lector en los cuadros 2 y 3 que se anexan al final del trabajo, definí 16 variables de comparación del plebiscito y el referéndum. Éstas son:

- 1) Definición formal del instrumento
- 2) Fundamento constitucional
- 3) Materias que pueden ser convocadas
- 4) Materias no sujetas a convocatoria
- 5) Modalidades y niveles
- 6) Restricciones técnicas o temporales para solicitar el proceso

<sup>12</sup> Pedro Salazar Ugarte, "La situación de la participación ciudadana en el D. F.: un punto de vista legal", *Diálogo y Debate*, México, CERE, núms. 5/6, julio-diciembre de 1998, pp. 109-147.

<sup>13</sup> Roberto Mellado Hernández, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001.

- 7) Periodos y plazos para solicitar el proceso
- 8) Instancias solicitantes
- 9) Instancia que recibe solicitud, califica y ordena convocatoria
- 10) Instancia organizadora del proceso
- 11) Instancia que formula las preguntas
- 12) Campaña de divulgación y financiamiento general del proceso
- 13) Instancia encargada del cómputo y para dar validez
- 14) Niveles de participación para validar el proceso
- 15) Instancia encargada para revisar recursos y apelaciones
- 16) Efectos

Por otra parte, en el cuadro 4 consideré seis dimensiones para el estudio de la iniciativa popular, tal y como lo podrá observar el lector. Éstas son:

- 1) Nivel y modalidad
- 2) Requisitos de convocatoria
- 3) Instancia calificadora
- 4) Condiciones de validez
- 5) Efectos
- 6) Recursos

No obstante el esfuerzo de condensación que se realiza en cada uno de estos cuadros, no quisiera dejar de llamar la atención sobre algunos factores que requieren cierta valoración adicional a la que el propio lector pueda encontrar en ellos.

Una primera condición sintomática que cubren adecuadamente casi todas las legislaciones constitucionales y reglamentarias es poseer una definición técnica de las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Con claridad se define en ellas que los procesos plebiscitarios se convocan para cuestionar actos o decisiones de gobierno en los ámbitos estatal y municipal, que los referéndum permiten a la ciudadanía derogar parcial o

totalmente una reforma de ley o a la Constitución local, así como también cuestionar en su caso la reglamentación elaborada en los ayuntamientos. Finalmente, hay una clara interpretación del proceso de iniciativa popular ciudadana, la que debe canalizarse a través de la propuesta de ley o reglamento que se quiera introducir por la vía del Congreso local o del Ejecutivo estatal o municipal.

Sin embargo, un problema regular que apareció en estas definiciones se refiere a las materias y el ámbito en que se puede convocar a las figuras de participación, ya que en la mayor parte de las entidades de la república sólo se considera que dichos asuntos deben ser trascendentes para la vida pública, pero sin definir cuáles pueden ser éstos. Algunos estados tales como Baja California Sur, Colima o Jalisco procuran definir ese criterio de trascendencia partiendo de que la medida debe afectar a dos terceras partes de la población. Son estos mismos estados de los pocos que de manera puntual definen los rubros en que pueden ser convocados los procesos de consulta ciudadana. Por el contrario, de manera más común, se puede indicar que existen tres campos de restricción generalizada dentro de las entidades y que se aplican a las tres figuras consultivas. En primer lugar, no se puede cuestionar la Constitución federal, así como la legislación local que esté ligada de forma directa con ella; en segundo lugar están los asuntos fiscales, presupuestales y tributarios; y en tercer término, no se puede someter a consulta el régimen interior de los poderes del estado ni el de los ayuntamientos allí donde se aplique la posibilidad de la convocatoria municipal.

La mayoría de los estados que cuentan con dichos ordenamientos asumen la posibilidad de convocar a la ciudadanía de manera parcial o total, esto es, se autorizan procesos de consulta en los niveles municipal y / o estatal, como ocurre en Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas. En el plano estatal, únicamente lo prevén el Distrito Federal, Aguascalien-

tes, Puebla, Tamaulipas y el Estado de México. En el plano estrictamente municipal encontramos casos como Tabasco y Guanajuato.

En lo relativo a los tiempos y condiciones en que pueden ser convocados los plebiscitos y referéndum, la característica más sintomática de las legislaciones en materia de participación ciudadana en México es que se convoca a dichos procesos en periodos distintos a las elecciones estatales y federales, y con periodos de restricción previa y posterior al desarrollo de elecciones ordinarias (que usualmente van de 60 a 90 días antes y después del proceso electoral ordinario), y también que se limita el número de consultas por año a una o dos convocatorias por figura, lo cual en mi opinión comprime en mucho la potencialidad de los asuntos que pueden ser debatidos. Excepciones notables en cuanto a la restricción de la convocatoria en año electoral son Baja California Sur, San Luis Potosí y el Estado de México.

Un punto positivo es que casi todos los estados aceptan aplicar las figuras en los niveles estatal y municipal, así como cuestionar a los congresos, los ayuntamientos y los ejecutivos. Sin embargo, una de las temáticas interesantes que resalta es la existencia de variantes acerca de cuáles deben ser las instancias que organicen los procesos, los que uno supondría que deberían estar asociados con la función básica de los institutos electorales locales. Pero no es el caso. Por ejemplo, en la fase de la solicitud de plebiscito o referéndum, encontramos un caso extremo como Veracruz, en donde los ciudadanos, los ayuntamientos o el Congreso no pueden solicitarlos directamente, y en donde, a la par de los casos del Distrito Federal y Tamaulipas (para el plebiscito), Guerrero y Estado de México (en el referéndum), el peso del gobernador para determinar el curso de acción posterior del proceso es significativo. En lo que concierne al referéndum, hay casos como Colima, Tamaulipas y el Distrito Federal en los que la ciudadanía también está condicionada a la aprobación de su solicitud, esta vez por la instancia legislativa local. En Aguascalientes se atribuye al Congreso estatal la capacidad de aprobar

no sólo las convocatorias a plebiscito, sino también las de referéndum, las que después remitirá al instituto estatal electoral para su difusión.

Otra variación importante en cuanto a la dinámica de la convocatoria a los procesos electores es la existencia de instituciones paralelas en las que recae el peso de la organización de las consultas ciudadanas. En entidades como San Luis Potosí, Morelos, Estado de México, funcionan los consejos estatales de participación y / o consulta ciudadana, los que supervisan la legalidad y la organización de los mecanismos, quedando entonces los institutos electorales como órganos técnicos de apoyo. Una característica es que en estos organismos hay presencia de funcionarios del gobierno estatal, lo cual de suyo da un margen de autonomía no muy adecuado al proceso. Un caso especial en materia de convocatoria y control del proceso es Chihuahua, donde se hace intervenir al Tribunal Estatal Electoral junto con el Consejo Estatal Electoral en las fases de convocatoria, organización y cómputo de los resultados para así declarar su validez.

También cabe indicar que existen contrastes muy marcados en los umbrales de apoyo ciudadano que se solicitan en las entidades federativas para el desarrollo de los plebiscitos y referéndum. Se puede destacar un criterio de equidad asequible como lo es el esquema de asociar la proporción de apoyo mínimo con la densidad poblacional, tal como se emplea en Zacatecas, Jalisco y Coahuila. Sin embargo, hay estados con escaso porcentaje de exigencia, como son el Distrito Federal, Tamaulipas y Baja California (con 1% en el nivel plebiscitario). Para los procesos de referéndum cabe ubicar nuevamente a estos tres estados, con 1% el Distrito Federal y Tamaulipas, y 2.5% Baja California. Este último porcentaje también es aplicable para el caso de Jalisco. Sin embargo, la mayor parte de los estados oscilan entre 3 y 10% y solamente existen algunos casos aislados que se mueven por encima de 20% (Jalisco o el Estado de México, por ejemplo). Antes de concluir este punto, valdría la pena resaltar una condición enteramente singular del caso

de Coahuila, cuya ley de participación orienta al instituto electoral local a que apoye a quienes soliciten el desarrollo de un proceso en la recolección de firmas e informe de ello a la población para que, en su caso, se pueda juntar el porcentaje requerido para solicitar la realización del plebiscito o referéndum, e incluso posee la figura de consulta ciudadana, con la cual es posible sondear a la ciudadanía para conocer su opinión sobre la conveniencia o no de realizar dicho proceso.

En el aspecto del desarrollo de las fases organizativas de los procesos ciudadanos, queda muy claro que la mayoría de las leyes de participación ciudadana no contienen previsiones sobre la materia del financiamiento de las campañas, las reglas informativas y las conductas que deben guardar los actores interesados. Sin embargo, cabe mencionar casos como el de Morelos, en donde se estipula que las partes deben costear sus campañas. Aunque también se ubican entidades como Baja California Sur, Coahuila, Colima, Jalisco o Zacatecas, en las que el gobierno debe asumir total compromiso de proporcionar los fondos necesarios para la realización del proceso.

Una excepción es Baja California, cuya ley la obliga a programar dentro de su presupuesto una partida específica para las acciones y procesos de participación ciudadana. La ambigüedad y omisión en las leyes locales en materia de estipular las fuentes de financiamiento de los mecanismos de consulta hicieron que el tema se volviera controversial en el Distrito Federal, como se hizo evidente en la controversia suscitada con motivo del desarrollo del plebiscito del 22 de septiembre sobre la construcción de nuevas vialidades rápidas en la ciudad de México.

Salvo los casos ya mencionados, como Chihuahua, donde se organiza mediante el Tribunal Electoral, y los estados de México, Morelos y San Luis Potosí, donde prevalece la instancia de los consejos estatales de participación como mecanismos rectores del proceso –un tipo de cuerpo organizador similar en sus características al viejo comité central que funcionó en el

Distrito Federal y que estuvo vigente en el ordenamiento de participación ciudadana de 1995–, la realización de los procesos técnicos de la jornada electoral, el cómputo y la declaración de validez quedan en manos de los institutos electorales. Llamamos aquí la atención a las condiciones que se establecen para declarar válido el proceso y el umbral de votación requerido para que se tengan vínculos obligatorios. Zacatecas es el caso extremo; allí ningún proceso consultivo tendrá efectos para la autoridad. El Distrito Federal y Tamaulipas manejan este criterio para el caso del referéndum. Sin embargo, todos los estados asumen que de no alcanzarse las previsiones estipuladas, los resultados pueden tener el valor de orientadores. En caso de rechazo, las previsiones de una reconsideración se ubican en periodos de uno a tres años o en el sometimiento a consulta del ordenamiento en uno o dos periodos legislativos posteriores, en el caso del referéndum o la iniciativa popular, con excepción de Tamaulipas, donde se determina que toda iniciativa rechazada no podrá ser sujeto de nueva valoración por parte del Congreso local.

Sin embargo, cabe destacar que la mayor parte de los estados utiliza un criterio de mayoría relativa –en algunos reforzado, como en el Distrito Federal, con la premisa de que se cuente a partir de la votación emitida válida– asociado con una cobertura mínima del padrón electoral. En Veracruz y San Luis Potosí se evade este criterio de cobertura mínima del padrón. Sin embargo, una constante es el criterio de la mitad más uno de los votantes y el porcentaje solicitado de cobertura del padrón –que en el Distrito Federal o Tamaulipas es de un tercio, similar al requerido en Zacatecas y Colima, aunque en Jalisco se eleva hasta 40%, en contraste con Morelos (15 por ciento).

Finalmente, en materia de controversias y recursos, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, el Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Tamaulipas y Veracruz permiten acudir a

la acción de los tribunales electorales locales. Excepciones notables son el Estado de México, Morelos y San Luis Potosí, donde se define que el Consejo Estatal de Participación Ciudadana es la única y última instancia que interviene en la materia. A estas entidades también cabría agregar Zacatecas, que limita las acciones de impugnación de los procesos en el ámbito del instituto electoral del estado.

De esta manera, se podría aducir que los procesos tendientes a generar cierta transparencia y convergencia en los instrumentos de participación y consulta ciudadanas distan mucho, por ahora, de poder ser comparables con las experiencias prevalecientes en otras latitudes del orbe en donde se aplican mecanismos como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular legislativa.

Es claramente visible la enorme discrecionalidad con que cuentan las instancias receptoras de las iniciativas populares, aunque los niveles de apoyo requeridos para promover una acción administrativa o de ley sean muy bajos: porcentajes de 0.5% en Baja California Sur, Veracruz, Jalisco o Coahuila, de 1% en el Distrito Federal, Tamaulipas y Chihuahua, o mil firmas en Baja California. Morelos y Colima son los estados con los niveles de apoyo más exigentes. Sin embargo, cabe señalar un caso como el de Aguascalientes, en donde la Constitución local, de manera algo ambigua, le confiere al instituto estatal electoral la misión de organizar el proceso de consulta de la iniciativa popular, con lo que técnicamente se convierte en el único estado de la república en donde la iniciativa popular no estaría sujeta sólo a la aprobación vía dictamen legislativo, sino que se procedería a un mecanismo de votación ciudadana directa. El tema es sustancial, porque entonces tendríamos un modelo donde el propio ciudadano se tornaría legislador, cuestión que para muchos autores terminaría por poner en riesgo a la democracia representativa, ya que se cuestionaría de fondo el papel de los congresos y parlamentos.

No podría concluir esta parte de mi análisis sin mencionar la condición de estados como el Distrito Federal, Coahuila y Tamaulipas, que han trazado una ruta distintiva con respecto a las demás entidades federativas, en la medida en que su legislación considera mecanismos y procesos relacionados con las figuras de representación local como son los comités vecinales, así como acciones relacionadas con la rendición de cuentas y la fiscalización continua de los funcionarios públicos locales mediante el desarrollo de actividades consultivas y de cogestión en el diseño y orientación de las políticas públicas de manera regular. Tales acciones están a cargo de figuras electivas y consultivas como los comités vecinales –Distrito Federal– y los consejos de participación comunitaria y ciudadana –Coahuila–, a la par de la existencia de instancias como la audiencia pública y la colaboración ciudadana en el desarrollo de obras y servicios, como se da específicamente en el caso de Tamaulipas. Como ya también se indicó, existen estados como Guerrero, cuya Ley de Fomento a la Participación Comunitaria garantiza la figura de cabildo abierto municipal, así como la presencia de comités de participación ciudadana en apoyo de las diversas políticas públicas. Más restringidas aparecen las leyes de participación ciudadana en materia de seguridad pública de Aguascalientes o los comités estatales de participación ciudadana de Guanajuato, que están asociados con la gestión y supervisión de obra pública.

Desde luego, esto no implica que otras entidades de la república no contengan alusiones respecto a alguna dinámica de participación u organización consultiva. Por ejemplo, tenemos la Ley de Participación Ciudadana de Baja California, que establece que serán los municipios los que fundamentalmente, mediante reglamentos específicos, las acciones válidas en materia de organización comunitaria.

## LECCIONES PRELIMINARES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en México refleja en sus diversos niveles dificultades significativas de implementación. La falta de información y práctica adecuada de los instrumentos hace que dichas figuras estén rodeadas por una atmósfera de descrédito que mucho puede afectar una potencial ruta de implementación en el plano federal. La experiencia de la participación ciudadana en procesos informales como los celebrados en la ciudad de México, o de tipo legal en Veracruz (que realizó su primer proceso plebiscitario en 2001 con una asistencia de participación apenas superior a 10%), nos hace ver las dificultades que estos procesos presentan cuando justamente la ciudadanía tiene escasa o nula influencia en las materias que se ponen a consulta.

A pesar de contarse desde 1995 con una legislación en la materia, la que sufrió su primera reforma importante en 1998, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal presenta varias deficiencias que ya se han tratado de resaltar en el análisis comparativo de nuestra sección previa. Sin embargo, cabría sacar algunas conclusiones provisionales:

1. Toda legislación debe responder a un criterio de garantías que le ofrezcan al ciudadano una certidumbre sobre la aplicación y los beneficios que pueda recibir. Mientras la democracia participativa no muestre con claridad cuáles son esos incentivos más allá de una dimensión cultural y ética, las consecuencias serán muy claras; tendremos que observar un proceso muy lento de adquisición de valores y principios que la población pueda ubicar como factor de cambio en la calidad de vida y los servicios que la rodean.

2. La ley debe modificar con claridad los criterios de acceso para que la ciudadanía pueda solicitar de manera directa al Instituto Electoral del Distrito Federal la celebración de los procesos plebiscitarios y de referéndum. Con ello también se fortalecería la actuación del propio Tribunal Electoral del Distrito Federal, por cuanto permitiría un desempeño menos politizado y protagónico como el que se da desde las instancias legislativa y ejecutiva. Un ejemplo claro de la situación son los comités vecinales (los cuales no pudieron renovarse en el año 2002 por las condiciones de confusión y descoordinación que genera la propia ley de participación respecto a quién debe ser responsable de patrocinar los procesos). Una transferencia integral de atribuciones en materia de convocatoria, organización y financiamiento de los procesos consultivos en favor del Instituto Electoral del Distrito Federal permitiría una contextualización y normatividad operacional más racionales y acordes con lo que prevalece en otras entidades de la república.
3. Debe quedar claro que para lograr esto hay que presionar y negociar políticamente. En este sentido, debería ser la propia ciudadanía la que pudiera presionar y promover una reforma estructural de este nivel mediante una iniciativa popular legislativa que pudiera tener tres niveles de efecto: *a)* de tipo territorial, *b)* de tipo funcional-organizativo y, desde luego, *c)* de naturaleza política.

En el primero de ellos, habría que considerar las ventajas de generar un proceso de descentralización y desconcentración de las acciones públicas en términos de transferir hacia los espacios de representación ciudadana nuevas y más amplias decisiones que puedan favorecer la comprensión de las decisiones y posturas emitidas por el gobierno y los legisladores.

Dentro de lo funcional-organizativo, una redefinición oficial de los valores, estructuras y funciones concretas de la administración de procesos

tales como la participación ciudadana, ayudaría sobremanera para abrir la discusión en materia de tolerancia, deliberación y debate respetuoso entre los actores, sin temor al desgaste electoral que comienza a verse asociado con las figuras de la democracia participativa.

Finalmente, en cuanto a lo político, habrá que asumir que los ciudadanos debemos buscar rutas hacia la adquisición de capacidades que nos hagan cada vez más protagonistas y responsables de nuestros derechos y obligaciones. Esto implica debate y acción desde múltiples arenas que conducen hacia la política. Política desde los vecindarios, las escuelas, los medios de comunicación. La participación ciudadana es política que puede buscar la cooperación, la solidaridad y el cambio desde, y gracias a la presencia de, un orden institucional. Es ahondar en los criterios que deben otorgar validez y sentido práctico —lo que se conoce como legitimidad— a todo ese marco arquitectónico que son los ordenamientos jurídicos —la legalidad—. Promover y pensar las figuras de la participación ciudadana es una tarea que debemos percibir como necesaria en la medida en que nuestro país ha entrado en una fase muy acelerada de transformaciones, ante la cual no podemos quedarnos rezagados.

4. Por eso, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal debe ser provista de una articulación con los demás ordenamientos legales para que su uso no se dé en condiciones de excepcionalidad o de confrontación, sino que constituya un instrumento desde el cual podamos ir agregando dimensiones temáticas que se asocien más con la implementación que con la definición conceptual del problema. Por ello, resulta impostergable una reforma ciudadana no sólo aplicable a las leyes, sino que comience desde nosotros mismos y nuestra idea de la política. Existe en el país testimonio de dicho proceso. La aprobación de cerca de una decena de leyes en materia de participación en menos de cinco años así lo evidencia. No podemos ignorar más esta

suerte de “revolución silenciosa”, por lo que debemos adentrarnos en este nuevo campo de análisis y reflexión para poder entresacar del mismo importantes lecciones que nos permitan mejorar nuestro desempeño como actores de la política y como individuos interesados en el ejercicio de la convivencia humana con dignidad. Esto es un imperativo por resolver si se pretende extender la aplicación de los instrumentos de la participación ciudadana como parte de nuestros derechos en el plano constitucional federal.

El autor agradece a Diana Lois Alejandre el apoyo brindado para la elaboración de este artículo. De igual manera, reconoce al Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República por las fuentes de información brindadas en materia de participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baldassarre, Antonio, “Referendum e Legislazione”, en Luciani, M. y M. Volpi, (a cura di), *Referendum*, Roma, Editori Laterza, 1992, pp. 32-44.
- Bowman, Margaret y William Hampton (coords.), *Democracias locales. Un estudio comparativo*, México, FCE (Colección Popular, núm. 404), 1993.
- Brennan, Geoffrey y Alan Hamlin, *Democratic devices and desires*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Dahl, Robert A., “Efectividad del sistema o la participación ciudadana: un dilema democrático”, en *Política social y participación ciudadana*, México, PRI, 1994, pp. 213-226.
- De la Madrid, Miguel, “Las formas de la democracia directa”, en Concha Cantú, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 429-451.
- Fishkin, James, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995.
- García Clark, Rubén R., “La participación ciudadana dentro de la Reforma del Estado: premisas e iniciativas”, *El Cotidiano*, México, UAM, año 16, núm. 100, marzo-abril de 2000, pp. 217-225.
- Gemma, Gladio, “Plebiscito” (pp. 1208-1209) y “Referéndum” (pp. 1394-1395), en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México. Siglo XXI, 1982.
- Hurtado, Javier, “Las figuras de la democracia directa en México. Del populismo a la demagogia y a su utilización como instrumentos del poder”, *Diálogo y Debate*, México, CERE, núm. 4, 1998, pp. 173-194.
- Frey, Bruno S., “¿Democracia representativa o democracia directa?”, en Krause, Martín y Margarita Molteni (coords.), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, pp. 21-31.

- Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- Mendelsohn, Matthew y Fred Cutler, "The effects of referendums on democratic citizens: information, politicization, efficacy and tolerance", *British Journal of Political Science*, Londres, vol. 30, núm. 4, octubre de 2000, pp. 685-698.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), 1995.
- Orozco Hernández, J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, "Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México", en Concha Cantú, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 597-637.
- Panebianco, Angelo, "Plebiscitos y democracia", en *El precio de la libertad*, Buenos Aires, Losada, 1999, pp. 29-48.
- Pasquino, Gianfranco, "Participación política, grupos y movimientos", en Pasquino, G. et al., *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1988, pp. 179-215.
- Prud'homme, Jean Françoise, *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 15), 1997.
- Salazar Ugarte, Pedro, "La situación de la participación ciudadana en el D. F.: Un punto de vista legal", *Diálogo y Debate*, México, CERE, núms. 5/6, julio-diciembre de 1998, pp. 109-147.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997.
- Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, México, Limusa-Noriega Editores, 1992.

## FUENTES DE LEGISLACIÓN\*

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*La Constitución del pueblo mexicano*, México, LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2001, 369 pp. (incluye el texto constitucional de 1917 vigente con sus reformas y adiciones hasta agosto de 2001).

- b) Constituciones de las 31 entidades federativas y Estatuto de Gobierno del D. F.\*

- c) Leyes de participación ciudadana

### Baja California

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, 16 de febrero de 2001.

### Baja California Sur

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur, 13 de junio de 2000.

### Coahuila

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, 1 de noviembre de 2001.

### Colima

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, 22 de enero de 2000.

\* Se incluye la fecha de publicación de la versión más reciente, la que se cotejó, en cada caso, en las páginas electrónicas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (<http://www.trife.gob.mx>) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (<http://www.juridicas.unam.mx>)

## Chihuahua

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, Libro Séptimo, De los procesos plebiscitarios, del referéndum y revocación de mandato, 30 de diciembre de 1998.

## Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998.

## Estado de México

Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 30 de agosto de 1995.

## Guanajuato

Ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana, 28 de julio de 1989.

## Guerrero

Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad, 16 de agosto de 1994.

## Jalisco

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, 7 de marzo de 1998.

## Morelos

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos, 26 de diciembre de 2000.

## San Luis Potosí

Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, 30 abril de 1997.

## Tamaulipas

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas, 28 de mayo de 2001.

Veracruz

Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz-Llave, 18 octubre de 2000.

Zacatecas

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas, 8 de septiembre de 2001.

**Cuadro 2**  
Plebiscito en las entidades federativas

Estado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Aguascalientes *	2 (1/3) y 4 (5%)	2 (2/3) que luego lo remite a 3	1 (No fija plazo)	NP	1	NP	NP	NP	NP	1
Baja California	1, 2 (2/3), 3 y 4 (1%)	3	1 (Debe realizarlo en 60 días)	1 (No procede entre inicio de proceso electoral y 60 días posteriores. No más de un plebiscito estatal al año y puede haber más de uno en el nivel municipal) No es materia legislación posterior al 5-2-2001	1	1 (Sí)	2	1 (Mayoría de la votación válida emitida con 25% mínimo del padrón electoral)	1 (No podrá someterse nuevamente dentro de un mismo año calendario)	1 y 2
Baja California Sur	1, 2 (2/3) 3 y 4 (4% AD y 33% Mun)	3	1 (Debe realizarlo en 90 días)	2 (Puede solicitarse hasta 90 días posteriores al acto impugnado)	1	1 (Sí)	1	1 (Mayoría de 2/3 del padrón para M)	1	1
Coahuila	(nivel estatal) 1, 2 (50%) 3 (1/2 + 1 en el Edo.) y 4 (3%) (nivel municipal) 1, 2	3	1 (Debe realizarlo en lapso	1 (NP, pero indica que no podrán realizarse más de dos plebiscitos al año)	1	1 (Sí)	1	1 (Mayoría de la votación válida y 20% del padrón)	1 y 2 (En caso de no cumplirse con los requisitos de validez)	1 y 2



Cuadro 2 (Concluye)

Estado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Guana- juato +	4 (NP)	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
Jalisco	1, 2 (2/3 partes) 3 y 4 (5% M < 300 mil 3% M > 300 mil)	3	1 (No fija plazo)	1 (Los ciudadanos podrán pedirlo hasta 30 días posteriores en materia municipal)	1	1 (NP)	1	1 (Mayoría 50% + uno de los votantes 40% cobertura del padrón)	1	1 y 2
Michoa- cán +	1 y 3	1	1 (no fija plazo)	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
Morelos	1, 2 (2/3), 3 (MMC) y 4 (5% LPC // 10% CO)* AD	3 recibe y 5 emite	2 (Con apoyo de 1)	1 (No procede ni 60 días antes ni después de elecciones)	1 (Si)	1 y 3	1 y 3	3 y apoyo de 1. Mayoría relativa con 15% del padrón(LPC) 30% (CO)*	1	3 y 2
Puebla +	1 y 2 (2/3)	NP	1 (No fija plazo)	1 (No entre el inicio de proceso electoral y 90 días posteriores. No más de dos plebiscitos al año) Debe haber un mínimo de 90 días previos a la fecha convocada	NP	NP	NP	NP (Mayoría de 50% + 1 de los electores y cobertura de 40% del padrón)	1	np
Tabasco +	3 y 4 (Mun)	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP (2 / 3 del padrón para M)	1	NP

Tamaulipas	1 y 4 (1%)	1	1	1 (No entre el inicio de proceso electoral y 60 días posteriores. Debe haber un mínimo de 90 días previos a la fecha convocada)	2	NP	NP	1 (Mayoría de votos válidos con asistencia de 1/3 del padrón)	1 y 2 (Si no se cumple con el requisito de mayoría previsto)	2
Tlaxcala	1, 2 (2/3) y 4 (25%)	3	1 (no fija plazo)	NP	NP	NP	NP (2/3 del padrón para M)	NP	1	NP
San Luis Potosí	1, 2, 3, 4 (20% AD y 25% Mun)	3	2 (con apoyo de 1 en 90 días)	2 (NP)	1	NP	NP	3 y apoyo de 1 de votantes sin % mínimo del padrón)	1 para plebiscito convocado por autoridades y 2 en plebiscito convocado por ciudadanos	3
Veracruz	1, 2 y 3 (no ciudadanos)	1	1 (Debe realizarlo en 60 días)	1 (NP)	2	1 (NP)	1 (NP)	1 (Mayoría relativa de votantes sin % mínimo del padrón)	1	1 y 2 (No ciudadanos)
Zacatecas	1, 2, 3 (Mun) y 4 (5% AD y 1) (10% < 10 mil; 7% > 10mil; 5% > 30 mil en Mun)	3	1 (Debe realizarlo en 90 días y en día domingo)	1 (NP)	1	1 (NP)	1 (NP)	1 (Mitad más uno de los votos válidos y 30% del padrón. 70% del padrón en caso de M)	2	1 y 2 (CO) La LPC señala que no hay recurso alguno contra las resoluciones

## Cuadro 2

FUENTE: Elaboración propia con base en las leyes de participación ciudadana y las constituciones locales de las entidades federativas.

### Claves

- A. *Instancia convocante*: 1) Gobernador, 2) Congreso (entre paréntesis se señala la proporción de miembros requeridos), 3) Ayuntamientos, 4) Ciudadanos (entre paréntesis se señala el porcentaje de cobertura del padrón electoral).
- B. *Actor emisor de la convocatoria*: 1) Gobernador, 2) Congreso, 3) Instituto o Consejo Electoral, 4) Tribunal Estatal, 5) Consejo Estatal de Participación Ciudadana.
- C. *Instancia organizadora*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Comité o Consejo de Participación (entre paréntesis se indica el número de días que tiene en su caso para desarrollar el proceso).
- D. *Restricciones*: 1) No simultaneidad con proceso electoral, 2) Se permite simultaneidad con proceso electoral, NP = No precisa plazo (entre paréntesis se señala en su caso el periodo en que se puede o no presentar solicitud).
- E. *Preguntas*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Gobernador.
- F. *Campaña de divulgación* 1) Regulada, NP = No precisa (entre paréntesis indica si tiene facultad expresa para suspender o cancelar el proceso).
- G. *Instancias de financiamiento del proceso*: 1) Autoridades, 2) Instituto o Consejo Electoral, 3) Ciudadanos, NP = No precisa.
- H. *Instancia de cómputo y criterios para validez*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Tribunal Electoral, 3) Consejo Estatal de Participación Ciudadana (entre paréntesis se señala en su caso el criterio de mayoría y nivel de cobertura requerido del padrón electoral).
- I. *Efectos*: 1) Obligatorio, 2) Consultivo.
- J. *Instancia para interponer recursos*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Tribunal Estatal, 3) Consejo Estatal de Participación Ciudadana.

Edo = Plebiscito estatal, M = Plebiscito Municipal, AD = Actos administrativos, L = Actos del Poder Legislativo, Mun = Actos de creación, supresión o fusión de municipios o decisiones municipales, MMC = Mayoría del cabildo.

\* La constitución local (CO) y la ley de participación ciudadana (LPC) de Morelos difieren en los porcentajes. Los números entre paréntesis hablan del nivel requerido.

+ Carece de ley de participación ciudadana que reglamente la figura.

**Cuadro 3**  
Referéndum en las entidades federativas

Estado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Agua- calientes *	2 (1/3) y 4 (5%)	2 (2/3) que luego lo re- mite a 3	1 (No fija plazo)	NP	1	NP	NP	NP	NP	1
Baja California	Para RC 1, 3 y 4 (2.5%), para RL 1, 3 (2 o más municipios) y 4 (1%)	3	1 (Debe realizar- lo en 60 días)	1 (No se puede rea- lizar entre el inicio de proceso electoral y hasta 60 días pos- teriores. No más de un referéndum al año. No es materia la legislación poste- rior a 5 feb. 2001). En RC se podrá soli- citar hasta 30 días hábiles posteriores al acto de ley. En RL los ciudadanos tie- nen 30 días hábiles y el gobernador y ayuntamientos 15 días hábiles	1	1 (Sí)	2	1 Para RL, mayoría de la votación válida emitida con 25% mí- nimo del padrón electoral. Para RC, mayoría de la votación válida emitida con 35% mí- nimo del padrón electoral y en la mi- tad más uno de los municipios.	1 (No podrá so- meterse nueva- mente dentro de un mismo año calendario)	1 y 2

Cuadro 3 (Continúa)

Estado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Baja California Sur	Para RC 1 y 4 (5%) para RL y RAD 1 y 4 (4%)	3	1 (Debe realizarlo en 90 días)	2 (Puede solicitarse hasta 90 días naturales posteriores al acto de ley LPC. La CO señala 60 días) ***	1	1 (SI)	1	1 Para RC, mayoría de 2 / 3 de los votantes y 50% + 1 del padrón. Para RL, mayoría de votantes y 50% del padrón.	1 (No podrá ser presentada de nuevo en un lapso de 3 años)	1
Coahuila	1, 2 (50%) 3 (1/2 + 1 en el Edo y con MMC) y 4 (3%)	3	1 (Debe realizarlo por lo menos en 30 días)	1 Indica que no podrán realizarse más de 2 referéndum al año. Podrán solicitarse 90 días antes o después de la realización de un acto de ley)	1	1 (SI)	1	1 (Mayoría de la votación válida y 20% del padrón)	1 (¿ en caso de no cumplirse con los requisitos de validez) (No se fija restricción para volver a presentar la propuesta en caso de rechazo)	1 y 2
Colima	Para RC y RL 4 (7%) vía 2 (sólo estatal)	2 y 4 (vía 2)	1 (Debe realizarlo en 90 días)	1 (Podrá solicitarse hasta 45 días naturales posteriores al acto de ley)	1	1 (SI)	1	1 (Mitad más uno de los votantes y 1/3 parte del padrón)	1 (No podrá ser presentada nuevamente en menos de 2 años)	1 y 2
Chihuahua	4 (10% electores para RC) (5% electores para RL. CEE. 4% CO) *	Para RC 4 Para RL 3	1 (No fija plazo)	NP (Podrá solicitarse hasta 45 días posteriores al acto de ley)	NP	NP	NP	2 (Mayoría 50% + 1 de los votantes que asistieron. No indica nivel mínimo del padrón)	1 (Restricción de 18 meses para reconsiderar leyes municipales y 2 años en leyes estatales)	2

Distrito Federal	2 (2 / 3) y 4 (1% vía 2)	2	1 (No fija plazo)	1 (No podrá convocarse entre el inicio de proceso electoral y hasta 60 días posteriores. No más de un referéndum al año. Debe haber un mínimo de 90 días previos a la fecha de la consulta y 90 días naturales antes de la realización del acto de ley)	2 (con apoyo de 1)	NP	NP	1 (No hay niveles mínimos de validez)	2 (Sólo prevé proceso extraordinario en 30 días posteriores en caso de nulidad o empate)	1 y 2
Estado de México	Para RC y RL 1 y 4 (vía 1) (20%)	1 convoca y 5 emite	2 (Con apoyo de 1) (realización entre 30 y 60 días)	2 (Se podrá solicitar hasta 30 días naturales después del acto de ley)	4 (a partir de las bases dadas por 2)	NP	NP	3 (Mayoría de votantes y 20% del padrón)	1 (No fija plazos de reconsideración en caso de rechazo)	3
Guerrero +	1	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP

Cuadro 3 (Continúa)

Estado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Jalisco	Para RC 1 y 4 (proporción similar a la residente en la mitad + 1 de los municipios del estado) para RL 1 y 4 (2.5%) para RAD 2 (2/3 partes) y 4 (2.5%)	3	1 (No fija plazo)	1 (Se podrá convocar hasta 60 días antes del inicio de proceso electoral ordinario. El plazo es de 30 días hábiles si el acto es impugnado por ciudadanos o el Congreso; y 20 días hábiles si lo impugna el gobernador)	1 (NP)	1 (NP)	1	1 Para RL (mayoría 50% + 1 de los votantes y 40% cobertura del padrón) Para RC (mayoría 50% + 1 de los votantes en la mitad más 1 de los municipios y 40% de cobertura del padrón)	1 (Reconsideración después de 18 meses)	1 y 2
Michoacán +	2	1	1	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
Morelos	1, 2 (2/3), 3 y 4 para RC (10% en la mitad de los municipios LPC 15% CO) para RAD y RL (5% LPC y 10% CO) **	3 recibe y 5 emite	2 (Con apoyo de 1)	1 (No se podrá convocar 60 días antes ni después de elecciones ordinarias. Se podrá solicitar hasta 90 días naturales posteriores al acto de ley)	4	1 (Sí)	1 y 3	3 y apoyo de 1 (Mayoría relativa con 15% del padrón (LPC) 30% (CO) **	1 (No fija plazos de reconsideración)	3 y 2
Puebla +	1 y 4 (15%)	1 y 3	1 (No fija plazo)	1 (Se podrá solicitar hasta 30 días posteriores al acto de ley)	NP	NP	NP	NP (Mayoría de 50% + 1 de los electores y cobertura de 40% del padrón)	1 (No fija plazos de reconsideración)	NP

Querétaro + Tamaulipas	4 2 (2 / 3) y 3 (1%)	NP 2	NP 1 (No fija plazo)	NP 1 (No podrá convocarse entre el inicio de proceso electoral y hasta 60 días posteriores). Deben existir 90 días antes de la realización del mismo.	NP 3	NP NP	NP NP	NP NP	NP 2	NP
Tlaxcala + San Luis Potosí	RC 1 y 4 (10%) RL - RM 1 y 4 (5%) 1 y 4 (10%) para RC y de 7.5% para RL y RAD)	NP 3 3 recibe y 5 emite	NP 1 (No fija plazo) 2 (Con apoyo de 1 en 90 días)	NP 1 Se podrá solicitar hasta 40 después del acto de ley 2 (No es sujeto a referéndum legislativo previa al 1 enero 1997). Se podrá solicitar hasta 45 días naturales posteriores al acto de ley)	NP NP 4	NP NP NP	NP (2 / 3 del padrón para M) NP 3	NP 1 si fue convocado por autoridades 2 si fue promovido por ciudadanos (No fija plazo de reconsideración)	NP 3	NP
Veracruz	1 y 2 (Edo. y Mun) 3 (Mun)	NP 1 y 2 (vía 1)	NP 1 (Debe realizarlo en 60 días)	NP 1 (NP)	NP 2	NP 1 (NP)	NP 1 (Mayoría relativa de votantes sin % mínimo del padrón)	NP 1 (No fija plazo de reconsideración)	NP 1 y 2 (No ciudadanos)	NP

Cuadro 3 (Concluye)

Estado	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Zacatecas	RC, RL y RM 1, 2 (1/3), 3 (1/3 de los municipios) y 4 RM (10% < 10 mil; 7% > 10 mil; 5% > 30 mil) RC y RL (5%)	3	1 (Debe realizarlo en 90 días y en día domingo)	1 (Podrá solicitarse hasta 30 días naturales después del acto de ley)	1	1 (NP)	1	1 (Mitad mas uno de los votos válidos y 30% del padrón)	2 (No fija plazo de reconsideración)	1 y 2 (CO) La LPC señala que no hay recurso alguno con tra las resoluciones

FUENTE: Elaboración propia con base a las leyes de participación ciudadana y las constituciones locales de las entidades federativas.

Claves

- A. *Instancia convocante*: 1) Gobernador, 2) Congreso (entre paréntesis se señala la proporción de miembros requeridos), 3) Ayuntamientos, 4) Ciudadanos (entre paréntesis se señala el porcentaje de cobertura del padrón electoral).
- B. *Actor emisor de la convocatoria*: 1) Gobernador, 2) Congreso, 3) Instituto o Consejo Electoral, 4) Tribunal Estatal, 5) Consejo Estatal de Participación Ciudadana.
- C. *Instancia organizadora*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Consejo de Participación Ciudadana (entre paréntesis se indica el número de días que tiene en su caso para desarrollar el proceso).

- D. *Restricciones*: 1) No simultaneidad con proceso electoral, 2) Se permite simultaneidad con proceso electoral, NP = No precisa plazo (entre paréntesis se señala en su caso el periodo en que se puede o no presentar solicitud).
- E. *Preguntas*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Gobernador, 3) Congreso Estatal, 4) Consejo Electoral de Participación Ciudadana.
- F. *Campaña de divulgación*: 1) Regulada, NP = No precisa (entre paréntesis indica si tiene facultad expresa para suspender o cancelar el proceso).
- G. *Instancias de financiamiento del proceso*: 1) Autoridades, 2) Instituto o Consejo Electoral, 3) Ciudadanos, NP = No precisa.
- H. *Instancia de cómputo y criterios para validez*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Tribunal Electoral, 3) Consejo Estatal de Participación Ciudadana (entre paréntesis se señala en su caso el criterio de mayoría y el nivel de cobertura requerido del padrón electoral).
- I. *Efectos*: 1) Obligatorio, 2) Consultivo (entre paréntesis se señala el periodo durante el cual no se podrá presentar de nuevo la propuesta en caso de rechazo).
- J. *Instancia para interponer recursos*: 1) Instituto o Consejo Electoral, 2) Tribunal Estatal, 3) Consejo Estatal de Participación Ciudadana.
- RC = Referéndum constitucional, RL = Referéndum legislativo, RM = Referéndum municipal, Mun = Creación, supresión o fusión de municipios o decisiones municipales, RAD = Referéndum sobre actos o decretos, MMC = Mayoría del cabildo.
- \* La Constitución local (CO) y el Código Estatal Electoral (CEE) de Chihuahua difieren en los porcentajes.
- \*\* La Constitución local (CO) y la Ley de Participación Ciudadana (LPC) de Morelos difieren en los porcentajes.

\*\*\* La Constitución local (CO) y la Ley de Participación Ciudadana (LPC) de BCs difieren en el número de días hábiles.  
 + Carece de ley de participación ciudadana que reglamente la figura.

Estado	Nivel	Requisitos de convocatoria	Instancia calificadora	Condiciones de validez	Efectos	Recursos
Aguascalientes *	Estatal	NP	Señala que el instituto estatal electoral organizará el proceso	NP	NP	NP
Baja California	Estatal Municipal	1 mil firmas de ciudadanos	El Congreso local responderá en un plazo de cinco días hábiles en caso de hallar errores, que solicitará a los postulantes sean subsanados. Y si las observaciones de forma son satisfechas, en un plazo de 30 días hábiles se determinará si se turna al pleno del Congreso	Turnada al Congreso, seguirá el proceso interno sin fijar plazos para resolver sobre la iniciativa	En caso de improcedencia inicial de solicitud o rechazo en el pleno del Congreso local, ninguna iniciativa se podrá reconsiderar hasta el siguiente periodo de sesiones	NP
Baja California Sur	Estatal Municipal	0.5% de los electores	El Congreso local	Trámite de aprobación con base en la reglamentación interna del Congreso no mayor a 2 meses	Si es desechada la iniciativa, no podrá reconsiderarse en un plazo no menor de un año	NP
Coahuila	Estatal Municipal	0.5 % de los electores	En caso de iniciativa legislativa, se presentará ante el Congreso y éste la turnará a una comisión de siete diputados que determinará su proce-	En el caso de iniciativa legislativa, será turnada para su dictamen dentro de los términos usuales marcados por la Ley	Efectos vinculatorios en caso de aprobación	En caso de ser rechazada, la iniciativa popular en cualquiera de sus modalidades puede ser

			<p>dencia apoyándose en el Instituto Electoral para confirmar la autenticidad de los solicitantes. Si es de orden administrativo, se tramitará ante el Ejecutivo estatal, y si es de tipo municipal, se estudiará por una comisión de siete miembros del ayuntamiento.</p>	<p>Orgánica del Congreso estatal. En el caso de procedimientos administrativos, la procedencia será resuelta con la concurrencia de una comisión especial que forme el Ejecutivo. Y en lo relativo a municipios, se regirá bajo los lineamientos del código municipal para el estado. Los ciudadanos tendrán derecho a tener hasta tres representantes en el proceso de discusión de la iniciativa en materia legislativa, y de igual modo podrán hacerlo en las materias administrativa o municipal, aunque sin fijar limitación en número.</p>		<p>presentada de nuevo, aunque se requiere que haya transcurrido un año. Toda controversia en materia de acreditación de electores será resuelta por el Tribunal Electoral.</p>
--	--	--	--	--	--	---

Cuadro 4 (Continúa)

Estado	Nivel	Requisitos de convocatoria	Instancia calificadora	Condiciones de validez	Efectos	Recursos
Colima	Estatad	4% de los inscritos en el padrón electoral para iniciativas legislativas estatales. Se considera la iniciativa popular municipal.	Para definir su procedencia, la Oficialía Mayor del Congreso deberá responder en un lapso no mayor de 10 días hábiles.	Las iniciativas legislativas serán dictaminadas en el siguiente periodo ordinario al que fueron presentadas.  En caso de aceptación, el cabildo deberá dictaminar la iniciativa dentro del plazo de seis meses.	En caso de improcedencia inicial o de rechazo de la solicitud en el pleno del Congreso, ésta no podrá considerarse nuevamente sino hasta que haya transcurrido un año.  En caso de improcedencia inicial o de rechazo de la solicitud en el pleno del cabildo, ésta no podrá considerarse nuevamente sino hasta que haya transcurrido un año.	NP
Chiapas *	NP	NP	NP	NP	NP	NP
Chihuahua	Estatad	1% de los ciudadanos	Congreso local	Procedimiento interno del Congreso estatal	Obligatorio en caso de aprobación en el pleno	NP
Distrito Federal	Estatad	1% de los electores	La Asamblea Legislativa del D. F. determinará, mediante el trabajo en comisiones, la procedencia de someter o no a dictamen la propuesta de iniciativa.	La Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa recibe la propuesta y la hace del conocimiento del pleno, el que la turna a una comisión especial que determina su	Efectos vinculatorios si se aprueba en el pleno.	El IEDF y el TEFDF sólo podrán intervenir en lo relativo a la acreditación de

Estado de México *	Estatad	NP	Congreso local	procedencia en un lapso no mayor de 30 días hábiles.	NP	los solicitantes.
Jalisco	Estatad	0.5% de los ciudadanos	Congreso local	Procedimiento interno del Congreso estatal (Dictamen en periodo no mayor de dos meses)	Obligatorio en caso de aprobación. Deberán pasar seis meses en caso de reconsideración	NP
Michoacán	Estatad Municipal	Iniciativa popular municipal En la creación de un nuevo municipio, éste debe promoverse por la petición expresa de cuando menos un millar de residentes con residencia mínima de tres años en la fracción territorial a ser considerada, la cual no puede ser menor de 10 mil habitantes.	Congreso local	NP	NP	NP

Cuadro 4 (Concluye)

Estado	Nivel	Requisitos de convocatoria	Instancia calificadora	Condiciones de validez	Efectos	Recursos
Morelos	Estatal Municipal	En materia legislativa, respaldo al menos de 3% de los electores. El mismo criterio aplicará en iniciativas turnadas al Ejecutivo. (Art. 42 LPC) El apoyo para las iniciativas municipales será de 10% (Art. 43, LPC). La Constitución local incrementa el nivel a 20% (Art. 19-B CO)	Toda iniciativa de ley se turnará a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para luego turnarla al pleno del Congreso para su estudio y dictamen correspondiente en comisiones. En materia de decretos y reglamentos, se podrán turnar al Ejecutivo o los ayuntamientos para su análisis y eventual implementación	Para declarar la procedencia de la iniciativa, la autoridad respectiva deberá responder adoptando o desechando la propuesta en un lapso no mayor de 60 días hábiles	Efectos vinculatorios en caso de aprobación. No fija restricción para considerar la iniciativa en caso de rechazo	En caso de controversia sobre la acreditación de los postulantes, se podrá solicitar la intervención del instituto electoral y del tribunal electoral
Nuevo León *	NP	NP	Congreso local	NP	NP	NP
Puebla *	NP	2.5% de los integrantes del padrón electoral	Congreso local	NP	NP	NP
Querétaro	NP	NP	Congreso local	NP	NP	NP
San Luis Potosí	Estatal Municipal	NP	Congreso local	NP	Dictaminada en contra, la iniciativa derrotada no podrá discutirse hasta el siguiente periodo ordinario	NP
Sinaloa *	NP	NP	Congreso local	NP	NP	NP

Tamaulipas	Estatad	1% de los electores	Congreso local. Se formará comisión especial para dictaminar procedencia en 30 días hábiles	Se asume que el Congreso decidirá conforme a los procedimientos internos. No estipula plazo mínimo.	Obligatorio en caso de aprobación por el pleno. No hay reconsideración posterior en caso de rechazo.	En caso de controversia sobre la acreditación de los postulantes, se podrá solicitar la intervención del instituto electoral y del tribunal electoral.
Tlaxcala *	NP	NP	Congreso local	NP	NP	NP
Vera Cruz	Estatad	0.5% de los electores	El Congreso local definirá la admisión o no procedente para dictamen en 30 días	El Congreso deberá dictaminarlas en un plazo no mayor de 30 días	Obligatorio en caso de aprobación. Deberán pasar dos periodos ordinarios para reconsideración	NP
Zacatecas	Estatad Municipal	500 ciudadanos para leyes o disposiciones administrativas que conciernan al poder ejecutivo. En el ámbito municipal, serán 100 ciudadanos en localidades con más de 20 mil electores, y 50 en aquellas con menos de 20 mil habitantes.	Congreso local Ejecutivo estatal y ayuntamientos Dictaminarán conforme a sus procedimientos internos	Las autoridades resolverán conforme a lo marcado en sus reglamentos, en caso de procedencia del dictamen.	Efecto no vinculatorio. Toda iniciativa desechada no podrá ser presentada de nuevo sino hasta que haya transcurrido un año.	En caso de controversia sobre la acreditación de los postulantes, se podrá solicitar la intervención del instituto electoral y del tribunal electoral

**Cuadro 4**  
Iniciativa popular en las entidades federativas

FUENTE: Elaboración propia con base en las leyes de participación ciudadana y las constituciones locales de las entidades federativas  
 \* Lo señala como facultad de los ciudadanos en la Constitución local respectiva.

Estado	Definición	Fundamento legal
Aguascalientes	No indica definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 17 CO
Baja California	El objetivo del plebiscito es consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo sobre actos de gobierno.	Art. 13 LPC
Baja California Sur	Es la consulta pública a los ciudadanos para que expresen su opinión sobre las controversias generadas por actos del Ejecutivo estatal o los ayuntamientos, o para la formación, supresión o fusión de municipios.	Art. 9 LPC
Coahuila	Es la consulta mediante la cual los ciudadanos electores aprueban o rechazan las decisiones del Ejecutivo estatal o de los ayuntamientos.	Arts. 4 y 23 LPC
Colima	Es el proceso de consulta directa a los ciudadanos para que expresen aprobación o rechazo a la realización de obras, o actos o decisiones de los poderes legislativo y ejecutivo o de los presidentes municipales.	Art. 27 LPC
Chiapas	Es el derecho de los ciudadanos para participar en las decisiones trascendentes del estado mediante el plebiscito, en los términos que indique la Constitución y la ley reglamentaria que se expida sobre la materia.	Art. 10 fracción IV CO
Chihuahua	Es la consulta para aprobar o rechazar actos o decisiones de los poderes ejecutivo, legislativo o de los ayuntamientos.	Art. 214 CEE
Distrito Federal	Define que se podrán rechazar o aprobar las decisiones del jefe de Gobierno que se consideren trascendentes para la vida pública.	Arts. 10, fracción III y 13 LPC
Guanajuato	No indica definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 14 CO
Jalisco	Es el procedimiento para evaluar decisiones o propuestas de actos del gobierno estatal o los ayuntamientos.	Arts. 9, 11 y 12 LPC
Michoacán	No indica definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 8 CO
Morelos	Indica que permite la aprobación o el rechazo de los actos de autoridad trascendentes en los planos estatal o municipal.	Art. 2 LPC

Puebla	No indica definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 22 fracción I CO
San Luis Potosí	Es la consulta pública para expresar afirmación o rechazo con respecto a los actos de gobierno estatal o municipal o del poder legislativo.	Art. 14 LPC
Tabasco	No indica definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 64 fracción VI CO
Tamaulipas	A través del plebiscito, el gobernador podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo a actos o decisiones del mismo trascendentes para la vida pública del estado.	Art. 9 LPC
Tlaxcala	No indica definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 12 fracción VII y Art. 21 fracción XI CO
Veracruz	Es el medio para participar en la consulta de decisiones o medidas administrativas de interés social dentro del estado.	Art. 2 LRPIP
Zacatecas	Es el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se aprueban o rechazan actos de los poderes ejecutivo y legislativo, así como de los ayuntamientos.	Art. 24 LPC

**Cuadro 5**  
Definición técnica del plebiscito

FUENTE: Elaboración propia con base a las leyes de participación ciudadana (LPC), las constituciones locales de las entidades federativas (CO) y los códigos electorales estatales (CEE).

Estado	Definición	Fundamento legal
Agascalientes	No precisa definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 17 CO
Baja California	Proceso de consulta para expresar aprobación o rechazo acerca de reformas a leyes, decretos o reglamentos expedidos por el Ejecutivo, los ayuntamientos o el poder legislativo.	Art. 24 LPC
Baja California Sur	Proceso mediante el cual los ciudadanos expresan su aprobación o rechazo a los diversos tipos de reformas de la Constitución o leyes locales expedidas por el Congreso o a la creación, supresión o fusión de nuevos municipios.	Art. 4 LPC
Coahuila	Consulta mediante la cual los ciudadanos electores aprueban o rechazan una ley o un decreto, o una ley o un decreto del Congreso.	Art. 31 LPC
Colima	Proceso de consulta directa donde los ciudadanos pueden decidir la derogación parcial o total de una reforma a la Constitución.	Art. 39 LPC
Chihuahua	Procedimiento por el que los ciudadanos del estado o de los municipios manifiestan aprobación o rechazo de leyes, reglamentos municipales, reformas a la Constitución estatal.	Art. 218 CEE
Distrito Federal	Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expida la Asamblea Legislativa.	Art. 10 fracción V y Art. 25 LPC
Estado de México	Proceso que permite expresar su aprobación o rechazo a las leyes o reformas constitucionales emitidas por el Congreso local.	Art. 2 LRR
Guerrero	Señala como responsabilidad del poder ejecutivo local el desarrollo de referéndum que toquen cuestiones relacionadas con el bienestar popular y que impliquen la destinación de recursos fiscales.	Art. 25 CO
Jalisco	Procedimiento derogatorio tanto de los reglamentos y decretos del gobernador, como de las leyes expedidas por el Congreso local, por parte de la ciudadanía.	Art. 6 LPC
Michoacán	No precisa definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria. Sólo lo señala como derecho para iniciar leyes .	Art. 8 CO

Morelos	Instrumento de consulta en materias constitucionales, de legislación emitida por el Congreso y sobre reglamentos y bandos emitidos por los ayuntamientos.	Art. 2 LPC
Puebla	No precisa definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria. Sólo lo señala como derecho para iniciar leyes.	Art. 22 fracción I CO
Querétaro	No precisa definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria. Sólo lo señala como derecho para iniciar leyes.	Art. 13 CO
San Luis Potosí	Mecanismo que pueden emplear los ciudadanos para expresar aprobación o rechazo a las reformas, cambios o derogaciones a la Constitución local y las leyes estatales expedidas por el Congreso local.	Art. 9 LPC
Tamaulipas	Mecanismo de participación directa mediante el cual se manifiesta aprobación o rechazo previo a una decisión del Congreso antes del dictamen legislativo correspondiente.	Art. 21 LPC
Tlaxcala	El gobierno podrá apoyarse para conocer la opinión ciudadana mediante el ejercicio del referéndum.	Art. 48 CO
Veracruz	Señala que el procedimiento de referéndum se destina para la aprobación, reforma o abolición de leyes y decretos del Congreso.	Art. 2 LRPP
Zacatecas	Mediante el voto mayoritario, la figura del referéndum podrá poner a consulta disposiciones legislativas en los niveles estatal y municipal, para aprobarlas o rechazarlas de manera total o parcial.	Art. 45 CO y Art. 13 LPC

**Cuadro 6**  
Definición técnica del referéndum

FUENTE: Elaboración propia con base en las leyes de participación ciudadana (LPC), las constituciones locales de las entidades federativas (CO) y los códigos electorales estatales (CEE).

Estado	Definición	Fundamento legal
Aguascalientes	No precisa definición exacta en la Constitución local y carece de ley reglamentaria.	Art. 17 CO
Baja California	Es el mecanismo mediante el cual se podrán presentar al Congreso propuestas de ley o decretos, o supresión de las mismas.	Art. 28, fracción VI CO Art. 70 LPC
Baja California Sur	La iniciativa ciudadana es la facultad para promover legislación ante el Congreso del Estado.	Art. 39 LPC
Coahuila	La iniciativa popular es el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general.	Art. 40 LPC
Colima	Es la facultad que tienen los ciudadanos para presentar ante el Congreso propuestas que expidan, reformen, adicionen o deroguen códigos, leyes o decretos, así como en materia de reglamentos para el nivel municipal.	Arts. 7 y 17 LPC
Chihuahua	El derecho de iniciativa popular inicia el estudio de los proyectos de reforma, abrogación o derogación de leyes.	Art. 68-V CO
Chiapas	Es el derecho de los ciudadanos para formular iniciativas de ley conforme lo establezcan las leyes correspondientes.	Art. 27, fracción V CO
Distrito Federal	A través de la iniciativa popular se podrán presentar ante la Asamblea Legislativa proyectos de creación, abrogación, derogación o modificación de leyes.	Arts. 10 fracción IV y 36 LPC
Estado de México	Los ciudadanos de la entidad tienen derecho a presentar iniciativas de ley en todos los ramos de la administración.	Art. 51, fracción V CO
Jalisco	Es la facultad que tienen los ciudadanos para presentar proyectos de ley o reforma ante el Congreso estatal para su estudio y eventual aprobación.	Art. 44 LPC
Michoacán	Es el derecho a promover iniciativas de ley de los ciudadanos, las cuales se someterán al proceso de dictamen legislativo conforme a los reglamentos que tenga el Congreso.	Arts. 8 y 36 CO

Morelos	Se establece que la ciudadanía podrá promover leyes y reglamentos en los niveles estatal o municipal, sea ante el Congreso o ante los ayuntamientos.	Arts. 2 y 39 LPC
Nuevo León	Señala el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes ante el Congreso.	Art. 36, fracción III CO
Puebla	Es el derecho de los ciudadanos para participar en los procesos de iniciativa popular en los términos que indique la ley respectiva.	Art. 22, fracción I CO
Querétaro	Los ciudadanos están facultados para iniciar leyes en los términos que la ley lo indique.	Art. 33, fracción V CO
San Luis Potosí	La iniciativa popular expresa el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes.	Art. 61 CO
Sinaloa	Los ciudadanos y los grupos legalmente organizados de la entidad pueden iniciar leyes, remitiéndolas al Congreso estatal, el que las dictaminará conforme a los procedimientos que estipule su ley orgánica para darle el trámite respectivo.	Art. 45, fracciones V y VI CO
Tamaulipas	Es un mecanismo mediante el cual se podrá presentar ante el Congreso del estado proyectos de ley respecto de materias que sean de su competencia.	Art. 32 LPC
Tlaxcala	Los ciudadanos podrán presentar iniciativas de ley en los términos que se precisen en los ordenamientos que regulan el trabajo del poder legislativo local.	Art. 12, fracción VI CO
Veracruz	Es el derecho que tienen los ciudadanos para iniciar leyes o decretos ante el Congreso estatal.	Art. 34-VII CO y Art. 2 LIRPP
Zacatecas	La iniciativa popular se desarrollará como un derecho de los ciudadanos para mejorar las leyes estatales y las ordenanzas municipales.	Arts. 48 y 60-VI CO, Art. 61 LPC

**Cuadro 7**  
Definición técnica de la iniciativa popular



# IMAGINARIOS CIUDADANOS E IMAGINARIOS SOBRE LO CIUDADANO: PROCESOS ELECTORALES E IDENTIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

*Héctor Tejera Gaona*

El análisis que realizaremos pretende mostrar algunos de los contenidos de la identidad ciudadana en el ámbito de los procesos electorales en el Distrito Federal, con el propósito de reflexionar sobre las características de la participación política ciudadana basadas en dichos contenidos.

Enfocaremos los partidos políticos como instituciones que acotan el contenido de lo ciudadano a esquemas de representación simbólica –imaginarios<sup>1</sup> derivados de su identidad partidaria; esquemas a partir de los cuales se realizan determinadas prácticas proselitistas para relacionarse con los ciudadanos. Por su parte, examinaremos a los ciudadanos como actores que, con imaginarios resultantes de su identidad, sus necesidades y sus expectativas, configuran en su relación con los partidos políticos el *campo político* y sus *arenas políticas*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Entendemos los imaginarios a partir de la definición de Bronislaw Baczko (*Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1991), como la forma en que “una comunidad designa su identidad elaborando una representación de sí misma; marca la distribución de los papeles y las posiciones sociales; *expresa e impone ciertas creencias comunes, fijando especialmente modelos formadores*”. [Cursivas nuestras]

<sup>2</sup> El *campo político* puede entenderse como el conjunto de actores e interrelaciones sociales que se estudian en un tiempo y espacio determinados. En el campo político pueden existir

En términos particulares, mostraremos cómo algunas de las prácticas utilizadas por los principales partidos que actúan en el ámbito político de la capital del país (PAN, PRD y PRI)<sup>3</sup> expresan formas específicas de reconocimiento de lo ciudadano. Estas prácticas, a su vez, inciden en el autorreconocimiento y, en consecuencia, en la identidad ciudadana. Igualmente, mostraremos que la identidad ciudadana incide sobre las prácticas que utilizan los partidos políticos cuando éstos realizan actividades proselitistas.

Iniciaremos presentando en términos muy generales algunos de los fundamentos teóricos del enfoque que guiarán nuestra exposición sobre los procesos electorales. Posteriormente, expondremos una panorámica de la dinámica de las relaciones entre partidos políticos y ciudadanos para, finalmente, reflexionar sobre sus aspectos más relevantes.

## LA IDENTIDAD CIUDADANA

Proponemos que la identidad ciudadana se construye a partir, no solamente del hecho formal de gozar de derechos y tener deberes o compartir, por ejemplo, ciertos principios sobre la democracia, sino de prácticas sociopolíticas que se expresan en el contexto local y cotidiano.

No obstante que la concepción contemporánea de ciudadanía está relacionada con el Estado-Nación, es en el ámbito *local* donde los ciudadanos participan –ya sea de manera directa o indirecta– en procesos donde se rela-

una o diversas *arenas políticas*, donde las relaciones entre distintos actores políticos se establecen con base en un “repertorio de valores, significados y recursos” [Marc J. Swartz (ed.), “Introduction”, *Local-level politics; social and cultural perspectives*, Chicago, Aldine Publishers, 1968, pp. 6-9]. Véase también Ted C. Lewellen, *Political anthropology: an introduction*, Westport, Bergin & Garvey, 1992, pp. 114-115.

<sup>3</sup> En orden alfabético.

cionan con diversas estructuras institucionales, donde se expresan como tales y donde manifiestan el sentido que otorgan a su ciudadanía.<sup>4</sup>

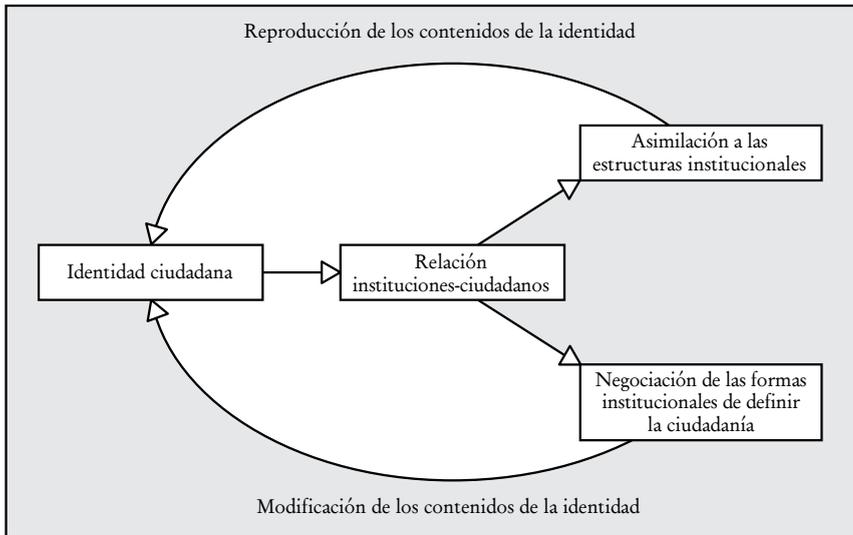
La relación con las instituciones es muy importante, ya que muchos elementos de la identidad ciudadana se configuran en ella. Esta relación presenta características particulares ya que, en lo general, el contenido del reconocimiento que las instituciones otorgan a la noción de ciudadano es usualmente delimitado y no abierto a negociaciones. Es más, se presenta acompañado de una serie de condiciones subyacentes que restringen la participación ciudadana a expresiones consideradas institucionalmente como adecuadas, excluyendo otras que pudieran poner en entredicho el control institucional.<sup>5</sup>

En la relación ciudadano-instituciones, el reconocimiento implícito o explícito de lo ciudadano se realiza a través de prácticas políticas que, dependiendo de su articulación con la identidad ciudadana, tienen como resultado dos probables vías de expresión: *a)* la asimilación de los ciudadanos a las estructuras institucionales o la posible adecuación de estas estructuras a las expresiones de dicha identidad, lo que reproduce sus contenidos preexistentes; *b)* la negociación de nuevas formas de definir su ciudadanía –de nuevas reglas del reconocimiento intersubjetivo– las que, a su vez, al reformar las prácticas políticas, generan nuevos contenidos en la identidad, modificando en consecuencia las formas en que se articulan las relaciones políticas. Ambos derroteros en la identidad ciudadana no están exentos de tensiones y se expresan como un constante fluir de encuentros y desencuentros. El siguiente gráfico sintetiza nuestra propuesta.

<sup>4</sup> Siguiendo a Pal Ahluwalia (“Citizenship, subjectivity and the crisis of modernity”, *Social Identities*, vol. 5, núm. 3, Oxfordshire, 1999, p. 321), el *sentido de la ciudadanía* refiere al contenido afectivo que la gente otorga a su pertenencia a una comunidad política en particular.

<sup>5</sup> C. Taylor, “The politics of recognition”, en A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism*, Princeton, 1994.

**Gráfico 1**  
Dinámica de la configuración de la identidad ciudadana.<sup>6</sup>



Desde nuestra perspectiva, la ciudadanía significa tanto la posibilidad de participar en los procesos políticos, como la de tener acceso a los recursos del Estado. Esta participación tendrá expresiones y resultados diferentes según se ubique en procesos de asimilación o de negociación. Estos procesos, a su vez, incidirán en los contenidos de la identidad y, en consecuencia, en las relaciones políticas que los ciudadanos entablen con los partidos políticos y las instituciones gubernamentales.

Los procesos electorales son uno de los espacios donde pueden analizarse los procesos de asimilación o negociación; particularmente, el de las campañas políticas de los candidatos que realizan sus actividades cara a cara con los ciudadanos, como es el caso de aquellos que se postulan a diputado-

<sup>6</sup> Por supuesto, el gráfico tiene un carácter esquemático, ya que en la dinámica de las relaciones políticas ambos procesos pueden suscitarse al mismo tiempo y con intensidad distinta.

nes locales, federales, o como jefes delegacionales. Durante las campañas políticas, los ciudadanos entablan *transacciones políticas*<sup>7</sup> con los candidatos, asimilándose a sus estrategias proselitistas o negociando los términos de su relación con ellos. Una u otra situación depende tanto de la identidad ciudadana, como de los términos de las transacciones que los candidatos de los diferentes partidos establezcan con base en sus imaginarios sobre las motivaciones ciudadanas. Imaginarios que, como hemos dicho, se expresan en las actividades proselitistas mediante las cuales pretenden incidir en el comportamiento electoral.

En términos generales, puede sostenerse que los partidos políticos intentan transformar la identidad ciudadana en una identidad partidaria y, para hacerlo, “crean y propagan un tipo de cultura que tiene que ver con los simbolismos de conseguir y desempeñar el poder”.<sup>8</sup> Para ello despliegan lo que podemos denominar un *performance*, ya que muchas de sus actividades proselitistas son representaciones –con contenidos prácticos y / o discursivos– de eficacia en la intermediación y la gestoría, o de identificación con las expectativas ciudadanas, con el propósito de validarse ante los posibles electores.

## IDENTIDAD CIUDADANA Y PROCESOS ELECTORALES: UN ENFOQUE CULTURAL

Los ciudadanos encuentran en los procesos electorales la oportunidad de condicionar su voto a cambio de la satisfacción –inmediata o diferida– de

<sup>7</sup> Sobre las transacciones políticas nos detendremos en las siguientes páginas.

<sup>8</sup> Jorge Alonso, “Partidos y cultura política”, en Jorge Alonso (coord.), *Cultura política y educación cívica*, México, Porrúa, 1994, p. 115.

ciertas necesidades o expectativas, sean éstas de carácter específico o general. Pero en cuanto al tema que nos ocupa, es importante destacar que las características de la identidad ciudadana *no* se desprenden de las transacciones de bienes –materiales o simbólicos– entre ciudadanos y candidatos, sino que son resultado del contenido de las prácticas de reconocimiento de lo ciudadano que acompañan dichas transacciones.

Enfocaremos los procesos electorales como prácticas culturales que se ponen en juego en la arena política con el propósito de negociar adhesiones a la designación de determinados representantes. Estas prácticas han estructurado la identidad ciudadana, a la vez que ésta puede modificar el contenido de aquellas cuando se contraponen a la identidad. Lo importante es que, en esta dinámica, es posible hallar indicadores acerca del carácter de las relaciones políticas que ha establecido la ciudadanía del Distrito Federal.

Ahora bien, ¿por qué realizar un análisis cultural de las prácticas políticas para establecer algunos de los elementos que configuran la identidad ciudadana? Porque la identidad se sustenta en relaciones de reconocimiento intersubjetivo,<sup>9</sup> y este reconocimiento es de carácter cultural. Se expresa, para el caso que nos ocupa, en los esquemas simbólicos que estructuran las relaciones políticas entre ciudadanos y candidatos.

Debido a que el lector puede asociar esta estrategia de análisis con el enfoque de lo que usualmente se denomina “cultura política”, no está de más precisar que *no* abordaremos la identidad ciudadana desde dicho enfoque. Nuestra perspectiva es diferente; en primer lugar, porque no partimos de la existencia de “culturas particulares” –una de las cuales sería la “cultura política”–, lo que tendría como consecuencia sostener que los sujetos sociales son portadores de “culturas” que establecen valores y com-

<sup>9</sup> Jürgen Habermas, *Moral consciousness and communicative action*, Cambridge, 1995.

portamientos específicos para cada uno de los ámbitos a que refiere. En segundo lugar, porque consideramos que la cultura es intrínsecamente política; en otras palabras, que los significados culturales que sustentan las relaciones sociales dominantes son resultado de la pugna social por designar y delimitar los sentidos con los cuales dichas relaciones se perciben. En tercer lugar, porque en el ámbito político, la cultura no solamente es un conjunto de percepciones sobre los “objetos políticos”,<sup>10</sup> sino que adquiere una dinámica derivada del interés de los sujetos sociales para modificar lo que existe en función de lo que se quiere que exista. Finalmente,<sup>11</sup> en cuarto lugar, porque la identidad social no se circunscribe a un conjunto de normas y valores que determinan el comportamiento social, sino que está sujeta a un proceso constante de negociación y renegociación. En este sentido, es más un orden simbólico de carácter operativo, que una identidad inmanente.

De esta forma, estudiar la identidad ciudadana requiere abordar los significados y representaciones de las prácticas políticas; en este caso, las construcciones culturales empleadas en la relación entre ciudadanos y partidos políticos.

En síntesis, la construcción y el ejercicio de la identidad ciudadana es resultado de las particularidades en las formas de reconocimiento y autorreconocimiento ciudadano derivadas de la relación con las instituciones. Estas formas influirán en la construcción de su identidad y, por ello, los procesos electorales son un ámbito que permite analizar algunos de los aspectos que la expresan, refuerzan o modifican.

<sup>10</sup> Como sucede en la clásica definición de Gabriel Almond y Sydney Verba (*The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, New Jersey, Princeton University Press, 1963, p. 14).

<sup>11</sup> Jorge Alonso, “Cultura política y partidos en México”, en Esteban Krotz (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, México, CNCA / CIESAS, 1996, p. 193.

## LAS TRANSACCIONES POLÍTICAS: ASIMILACIÓN O NEGOCIACIÓN

Los procesos de asimilación y negociación entre ciudadanos e instituciones se sustentan en *transacciones políticas*. En los procesos electorales, se expresan como transacciones entre ciudadanos y los representantes de los partidos políticos (los candidatos), y con base en ellas se acuerdan intercambios entre bienes materiales o simbólicos.

Las transacciones pueden dividirse en *difusas* y *específicas*. Las primeras, son ofertas generales y de carácter público que refieren, por ejemplo, a promesas y compromisos por parte del gobierno<sup>12</sup> y los partidos políticos, o a expresiones de adhesión de grupos de ciudadanos y organizaciones. Las segundas, pueden manifestarse como acciones de intermediación, gestión o atención directa de demandas particulares por parte de los partidos políticos y la administración gubernamental y como apoyos político-electorales provenientes de la sociedad civil y los ciudadanos.

Además, las transacciones presentan una estructura de intercambio en la cual podemos distinguir los *intercambios simbólicos* –ideas y convicciones que ciudadanos, partidos y gobierno ponen en juego en las relaciones políticas– y los intercambios político-materiales –oferta y demanda de servicios y votos.

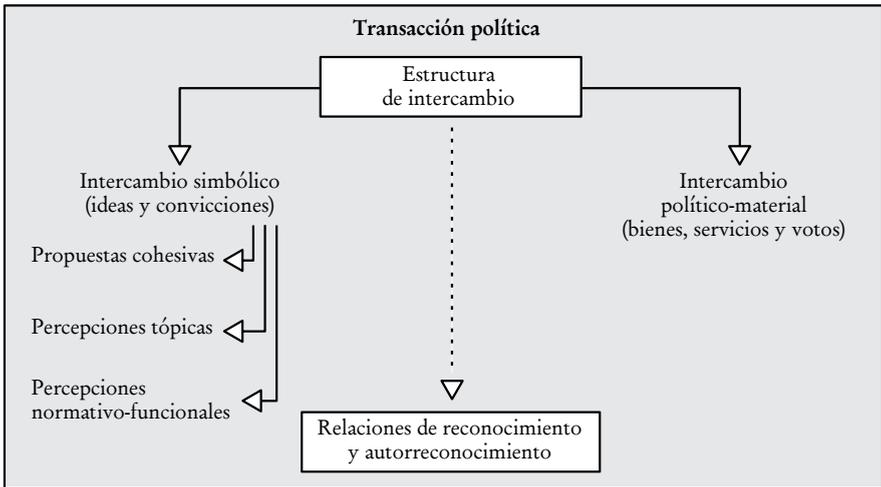
A su vez, el intercambio simbólico se divide en propuestas cohesivas –las cuales pretenden generar vínculos políticos–, percepciones tópi-

<sup>12</sup> En este contexto entenderemos como gobierno el ejercicio del poder del Estado asociado y restringido a las instituciones formales producto de una democracia constitucional de carácter representativo (Michel Foucault, “The subject and power”, en H. Dreyfus y P. Rabinow, *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*, Chicago, Chicago Press, 1982, p. 224). Lo anterior porque el tema que abordamos refiere a las transacciones ciudadanas con dichas instituciones formales. Esto no significa que existan muchas otras formas de participación ciudadana.

cas –que se refieren a los temas que son recurrentes cuando se establecen las transacciones–,<sup>13</sup> y percepciones normativo-funcionales. Éstas actúan en el campo de las transacciones como marcos de referencia –como el *deber ser*– del papel social de ciudadanos, candidatos, partidos y gobierno, y del contenido general de valores difusos tales como la justicia social y la democracia.

Finalmente, a partir de los elementos culturales que se muestran en las transacciones y su estructura de intercambio es posible establecer los contenidos de la identidad ciudadana y partidaria, así como los procesos que han dado lugar a ellas. El siguiente gráfico sintetiza lo arriba expuesto.

**Gráfico 2**  
Elementos componentes de la transacción política



<sup>13</sup> Por ejemplo, el tema de la inseguridad pública puede considerarse una percepción tópica por parte de la ciudadanía, ya que constantemente forma parte de las conversaciones a partir de las cuales se inician las transacciones entre candidatos y ciudadanos.

## PRÁCTICAS POLÍTICAS E IMAGINARIOS: LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y “LO CIUDADANO”

Abordaremos, pues, los procesos electorales en el Distrito Federal, específicamente algunas de las campañas realizadas por candidatos a diputados locales, federales y jefes delegacionales<sup>14</sup> pertenecientes a los tres principales partidos (PAN, PRD y PRI) antes de las elecciones de julio de 1997 y 2000.<sup>15</sup> Esto, con la finalidad de establecer cómo están influyendo en la configuración de la identidad ciudadana o cómo dichas campañas han sido modificadas por efecto de ésta.

Hemos afirmado que las prácticas políticas expresan tanto los imaginarios ciudadanos sobre la política y el poder, como los imaginarios de candidatos y partidos políticos sobre lo ciudadano. Muchos de ellos no se manifiestan con base en un discurso estructurado, y algunos ni siquiera son explícitos. En realidad, algunos de sus contenidos son nociones generales —a veces contradictorias—, que se expresan en prácticas y discursos con los cuales los ciudadanos condicionan su voto y los candidatos de los diversos partidos planifican y llevan a cabo la mayoría de sus actividades proselitistas. Hemos dicho la mayoría porque, ciertamente, no todas las actividades proselitistas pueden considerarse resultado de dichos imaginarios. Encontramos algunas

<sup>14</sup> Obviamente, las campañas de jefes delegacionales se siguieron a partir de 2000.

<sup>15</sup> El siguiente cuadro sintetiza las delegaciones, los distritos electorales y partidos cuyas campañas se analizaron en los periodos electorales mencionados.

Delegaciones, distritos y campañas estudiadas			
Delegación	Distritos Electorales	Campañas en 1997	Campañas en 2000
Tláhuac y Milpa Alta	27	PRD	PRD y PRI
Benito Juárez	15	PRD, PAN y PRI	PRD y PAN
Benito Juárez e Iztacalco	14	PRD, PAN y PRI	PAN
Cuauhtémoc	x, 8 y 10	PRI	PRD y PRI

que se sustentan en lo que denominamos *reglas pragmáticas*, que provienen de experiencias previas consideradas exitosas.<sup>16</sup> Otras son *prácticas inerciales*, las cuales definimos así debido a que son retomadas de otros partidos porque se *intuye* que pudieran tener algún efecto en el comportamiento electoral.<sup>17</sup>

## IMAGINARIOS Y CLIENTELISMO

La importancia de abordar las estrategias proselitistas empleadas por el PRI radica en que fueron predominantes, no solamente en el Distrito Federal sino en todo el país, por más de tres cuartos de siglo, en que, hay que destacarlo, han tenido un papel central en la conformación de la identidad ciudadana contemporánea.<sup>18</sup> Por ello nos parece conveniente iniciar deteniéndonos en el carácter de la relación política entre este partido y los ciudadanos en el marco de los procesos electorales de 1997 y 2000.

En ambos procesos, pero especialmente en el primero, la estrategia proselitista más importante de este partido se centró —en la medida en que

<sup>16</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de la entrega de regalos utilitarios, que muchos partidos consideran necesarios para ganarse la simpatía ciudadana, aunque su eficacia en el comportamiento electoral no haya sido demostrada.

<sup>17</sup> Un ejemplo de estas prácticas inerciales es la adopción de las caravanas de autos, las cuales fueron vistas por primera vez en el Distrito Federal en 1988, cuando Manuel J. Clouhtier se postuló para presidente de la república por el PAN. Solamente a partir de estas *prácticas* puede explicarse que un candidato a diputado federal del PRD, que efectuó su campaña en 1997 en una delegación *rururbana* del Distrito Federal, cierre su campaña con una caravana en un medio donde la mayoría de sus habitantes carece de vehículo. Pero es más sorprendente cuando en la elección de 2000 el candidato a jefe delegacional de esa misma zona, también del PRD, que se ostentaba como oriundo del lugar, haya realizado la misma práctica, pero ahora para iniciar su campaña. *Las denominamos prácticas inerciales porque son adoptadas por imitación, sin que en ningún momento hayamos encontrado que algún candidato haya evaluado su eficacia proselitista.*

<sup>18</sup> Independientemente de que en los últimos años el PRI no sea el partido predominante en las preferencias electorales de los votantes en el Distrito Federal.

ella contaba en ese entonces con apoyo gubernamental— en la reafirmación o el establecimiento de relaciones clientelares,<sup>19</sup> bajo el principio de que así podría incidirse en la preferencia electoral. Además, se puso el acento en ella debido a la conciencia entre muchos simpatizantes, militantes, integrantes de comités de campaña y candidatos, de la posibilidad de una derrota electoral.

Los candidatos del PRI basaron sus prácticas políticas en el imaginario que este partido tiene sobre los ciudadanos y sus motivaciones, sustancialmente el carácter clientelar de dichas motivaciones. En consecuencia, su práctica política asignó a lo ciudadano el papel de un demandante de bienes y servicios.

En términos prácticos, la reafirmación o generación de relaciones clientelares se realizó a través de procedimientos tales como: *a)* atender de manera inmediata demandas específicas, especialmente solicitudes de pintura y mantenimiento en general de unidades habitacionales de carácter popular;<sup>20</sup> *b)* recoger las demandas ciudadanas y establecer compromisos de atención

<sup>19</sup> Son múltiples los autores que han estudiado y conceptualizado el clientelismo, el cual puede definirse como el intercambio recíproco que vincula individuos o grupos en condiciones de desigualdad económica y política, y se encuentra rodeado por una tipología simbólica (“los de arriba y los de abajo”, “ricos y pobres”, “los que tienen influencia y quienes no la tienen”, etc.). Dicho intercambio, si bien puede ser desigual, es considerado por quienes intervienen en el mismo como equivalente. En la interacción patrón-cliente, el primero otorga ayuda, protección o mediación frente a quienes pueden proporcionar servicios (o proporcionarlos él mismo), y los clientes corresponden a esto bajo una perspectiva cuasi moral de lealtad o reciprocidad, brindándole a cambio su apoyo cuando se les requiere. Es común que dichas relaciones sean consideradas ilegítimas en el marco de contenidos no necesariamente explícitos, donde usualmente se oponen las relaciones personalizadas a las institucionales o se las enfoca desde la dicotomía tradicional (carismático-autoritario) y moderno (democrático-racional). Pero más allá de la perspectiva desde la cual los propios investigadores del fenómeno cataloguen dichas relaciones, existe un punto central en las relaciones clientelares al cual pocas veces se otorga importancia: *su papel en la formación de identidades sociales.*

<sup>20</sup> Atención que en 1997 se otorgó con recursos de campaña o por medio de los denominados “programas especiales” realizados por las delegaciones políticas para este propósito.

posterior a las elecciones; c) ampliar los servicios de atención en los locales de los comités de este partido;<sup>21</sup> d) resaltar en reuniones con ciudadanos el apoyo otorgado (o que se otorgaría) para la construcción y rehabilitación de sus viviendas, el abasto de leche Liconsa y, en términos más generales, la estabilidad que este partido había brindado al país. Todo lo anterior, aderezado con la entrega de *regalos utilitarios* de diverso tipo.

Las estrategias proselitistas de los candidatos del PRI se concentraron en el ámbito de las transacciones específicas, particularmente en el campo de los intercambios político-materiales, en el ofrecimiento u otorgamiento de bienes y servicios a cambio de votos. Dichas transacciones dejaron poco espacio para aquellas de carácter general y de intercambio simbólico, aunque habría que precisar que, desde el punto de vista cultural, todo intercambio simboliza, es decir, actúa, sobre los significados de las relaciones sociopolíticas. En este sentido no es neutro, e incluso puede generar lazos “morales”.

Ahora bien, podría sostenerse que la derrota de este partido en las dos elecciones en el Distrito Federal mostró que su estrategia no corresponde ya a las motivaciones ciudadanas. Pero lo cierto es que en las transacciones políticas establecidas entre ellos, el reconocimiento de los ciudadanos a los candidatos se dirigió a tratarlos como intermediarios o satisfactores directos de sus demandas. En consecuencia, no puede sostenerse que no haya habido una coincidencia entre las estrategias empleadas por el PRI y los imaginarios ciudadanos con respecto a los candidatos de este partido.

Un indicador importante de los contenidos de la identidad ciudadana fue la aceptación implícita de las condiciones subyacentes, de los términos con base en los cuales se realizó la transacción política. En efecto, entre los

<sup>21</sup> Por ejemplo, servicio de óptica, asesoría jurídica, asistencia administrativa y médica.

ciudadanos del Distrito Federal y los candidatos del PRI dicha transacción se ubicó, generalmente, en la esfera de la demanda por el mejoramiento de la vivienda o los servicios por parte de los primeros, mientras que los segundos respondieron a las mismas considerando que su atención sería la mejor estrategia para obtener su voto.

Si bien esto puede explicarse porque, desde la perspectiva de los ciudadanos, se encontraban ante la presencia de un “representante del gobierno”, habría que considerar que también se adecuaron fácilmente a “las reglas del juego”, es decir, a que la transacción entre ellos se estableciera con base en demandas específicas y votos. En este sentido, encontramos que, en lo general, hubo una asimilación de los ciudadanos a las prácticas políticas de este partido.

No puede más que proponerse que esta situación es resultado de la importancia que en la conformación de la identidad ciudadana han tenido las relaciones clientelares y corporativas;<sup>22</sup> relaciones que han sido favorecidas por condiciones estructurales, entre ellas, la carencia de canales de negociación para incidir en las decisiones de gobierno.<sup>23</sup> Ciertamente, la distancia<sup>24</sup> entre ciudadanos y gobierno ha sido capitalizada políticamente por los partidos políticos y, además, como su intermediación es presentada como una decisión personal –como un acto volitivo de los candidatos–, es por ello autoritaria. Las consecuencias de lo anterior no son menores: el

<sup>22</sup> Lo anterior, independientemente de que dichas relaciones se hayan debilitado en la medida en que lo ha hecho el Estado Benefactor.

<sup>23</sup> El frecuente reclamo ciudadano a los candidatos de todos los partidos políticos que –palabras más, palabras menos– se sintetiza en la frase: “después de que votamos por ustedes, no los volvemos a ver”, expresa tanto la carencia de dichos canales de negociación con el gobierno, como el intento de convertir a los legisladores en gestores y de mantener una relación perdurable con ellos.

<sup>24</sup> En efecto, uno de los grandes problemas de la democracia contemporánea es que el voto no acota ni establece el sentido de las acciones gubernamentales.

clientelismo y el autoritarismo despojan de su carácter institucional a la atención que el Estado debe brindar a los ciudadanos.

Por lo demás, las reglas del juego en las relaciones políticas y las condiciones estructurales que permiten su mantenimiento facilitan la asimilación ciudadana a determinadas formas de reconocimiento institucional. En consecuencia, las condiciones subyacentes que configuran y delimitan la relación ciudadana con las instituciones no son solamente resultado de la eficacia de las prácticas políticas. Éstas no podrían operar si no fueran propiciadas por el entorno sociopolítico en que se despliegan. Ambas se conjugan para construir, no sin tensiones y conflictos, la autopercepción ciudadana.

Regresemos a la cuestión de cómo puede sostenerse que la estrategia proselitista del PRI se adecuó a la identidad ciudadana, mientras que los resultados electorales parecieran desmentir tal afirmación. Al respecto, consideramos que es necesario distinguir las reglas y condiciones estructurales, de otros aspectos de orden coyuntural.

Una cosa es afirmar que la ciudadanía del Distrito Federal está dispuesta a entablar relaciones clientelares, y otra sostener que actualmente se incline a establecerlas con el PRI. En efecto, los ciudadanos se relacionaron con este partido en una misma arena política, donde los valores y los recursos coincidieron. Pero las transacciones políticas no incidieron en las adhesiones electorales debido a que, si bien se sustentaron en estrategias adecuadas a la identidad ciudadana, no fueron suficientes para incidir en su comportamiento electoral. No lo fueron a causa de dos razones: a) porque no pudieron remontar en 1997 el descrédito del PRI desde 1994 y el bajo perfil de su candidato presidencial en 2000; b) porque las relaciones clientelares se establecen por medio de vínculos de reciprocidad que requieren haber demostrado su eficacia, más aún si el capital político del partido que representan quienes intervienen en dichas negociaciones (en este caso los candidatos del PRI) se ha devaluado.

Un candidato del PRI decide realizar, como parte de sus actividades de cierre de campaña, una reunión con vecinos de una colonia a la que se cita a las once de la mañana. Para ello se pegan avisos, pero a las doce solamente están presentes los dos vecinos que organizaron la reunión y algunos de los brigadistas. El candidato y su suplente llegan a la una de la tarde. En total se logra reunir a ocho vecinos. La reunión se realiza afuera de una tienda de abarrotes donde se han ubicado algunas sillas. Los vecinos le piden que coloque semáforos, el desasolve de las coladeras y, sobre todo, que intervenga para que se incremente la seguridad pública ya que los asaltos no han disminuido. Algunos le expresan la tristeza que sienten por el partido ya que “ha decaído el nivel y el prestigio”. La dueña de la tienda ofrece a los presentes refrescos y una botana. Sin embargo, son pocos los que se acercan a participar en la reunión. En la pared de la tienda se ha colocado una manta que anuncia la reunión. Al verla, algunos de los transeúntes, o quienes pasan en coche, hacen la señal de la victoria foxista o gritan: ¡Arriba Cárdenas!, ¡Viva el PAN! o ¡Fox les va a ganar!<sup>25</sup>

En términos muy generales, puede decirse que en los procesos electorales de 1997 la ciudadanía del Distrito Federal depositó sus expectativas en Cuauhtémoc Cárdenas, y en los realizados en 2000, en una combinación entre López Obrador y Vicente Fox.

Lo que es importante resaltar del estudio de la relación establecida entre los candidatos del PRI y los ciudadanos es que la identidad ciudadana es resultado de prácticas políticas tradicionales, pero, además, que tiende a reproducir dichas prácticas. Al respecto, encontramos que muchos ciudada-

<sup>25</sup> Reunión de candidato del PRI, 17 de junio de 2000. Las actividades y fechas que se señalan de aquí en adelante se refieren al trabajo de seguimiento directo de las campañas electorales realizado por el autor.

nos manifestaron su descontento cuando la tónica de las campañas electorales de este partido se modificó. Por ejemplo:

Durante un recorrido en un “mercado sobre ruedas” por parte del candidato a diputado federal y su suplente, quienes los acompañan solamente reparten trépticos con el perfil profesional del primero. Algunos de los comerciantes y de quienes están comprando (en su mayoría amas de casa) preguntan: “¿Nos van a dar regalos?” Incluso hay quienes los exigen. El candidato explica que no están dando regalos para demostrar que son parte del nuevo PRI y que “lo único que queremos es su apoyo para las siguientes elecciones ya que yo, como vecino, estoy preocupado por los problemas de la colonia y quiero representarlos en el Congreso, siendo la voz de los habitantes de mi distrito”. Muchos de quienes lo escuchan solamente mueven la cabeza en señal de desaprobación. En otro recorrido que sigue la misma tónica, aparece la candidata a jefa delegacional del PRI, acompañada de brigadistas que cargan bolsas con tortilleros, los cuales van regalando a su paso. Los entregan fundamentalmente a quienes compran, por lo que los tianguistas se quejan: “Nos deberían dar a todos parejo”. Gente que había rechazado la propaganda del candidato, se acerca ahora a recibir de manos de la candidata el tortillero que tiene el logotipo del candidato a jefe de Gobierno por ese partido.<sup>26</sup>

En consecuencia, los resultados electorales obtenidos por este partido durante las elecciones de 1997 y 2000, no necesariamente indican que la identidad ciudadana se haya transformado sino que –proponemos– en realidad expresan la búsqueda de nuevos interlocutores políticos.

Pero esta propuesta requiere demostrar que la identidad ciudadana ha sido de tal manera marcada por dichas prácticas políticas tradicionales, que

<sup>26</sup> Recorrido y reparto de volantes de candidatos del PRI, 2 y 8 de junio de 2000.

se contraponen con otras formas de reconocimiento de lo ciudadano. Para ello, abordaremos la relación de los ciudadanos con los candidatos durante las campañas electorales de los otros dos partidos políticos.

## IMAGINARIOS Y PARTICIPACIÓN

Durante los dos periodos electorales, fue posible diferenciar los imaginarios de los candidatos del PRD entre quienes participaban de un enfoque clientelar y quienes hicieron hincapié en la participación ciudadana.

Estos imaginarios estaban asociados a dos sectores con distintas experiencias y concepciones sobre la política. El sector de candidatos que mostró propensión a establecer relaciones de carácter clientelar a través de sus actividades proselitistas deriva o ha estado relacionado con los movimientos urbano-populares. Entre las situaciones que pueden haber causado dicha propensión puede señalarse el hecho de que algunos candidatos han forjado su liderazgo a partir de la disputa por el control de sus organizaciones con el PRI. En consecuencia, han actuado –digámoslo así– “en el mismo terreno”. Incluso, su racionalización sobre esta cuestión –obtenida en diversas entrevistas–, giró alrededor de que “la única forma de ganarle al PRI es arrebatándole la gestión de las demandas ciudadanas”. Otros fueron militantes o integrantes de organizaciones priistas, de las cuales se separaron para formar sus propias organizaciones. Pero dicha separación fue más de forma que de fondo, ya que han reproducido los procedimientos clientelares y autoritarios en que se educaron políticamente. Por último, encontramos a quienes hallaron que las relaciones clientelares y autoritarias eran las reglas del juego más cómodas, o las únicas existentes desde la perspectiva de los integrantes de las organizaciones urbano-populares. Pero lo cierto es que se adecuaron –por lo demás muy fácilmente–

te— a estas reglas, no haciendo esfuerzo alguno por impulsar procesos más participativos en su interior.

Por su parte, el segundo sector estaba integrado sustancialmente por académicos o intelectuales —con experiencia partidaria o no— que fueron postulados como candidatos del PRD. Éstos apostaron a la participación ciudadana como un aspecto que era fundamental para cubrir las carencias y solucionar los problemas que aquejan a los ciudadanos.<sup>27</sup> Su visión correspondió con el imaginario sobre lo ciudadano que —al menos formalmente— ha mostrado el PRD en su quehacer gubernamental. En el trabajo presencial encontramos que este imaginario se expresó con base en tres ejes discursivos: el resurgimiento de la sociedad civil a partir de los sismos de 1985; el triunfo del PRD en las elecciones de 1997 y la convicción de que solamente la participación hará posible un gobierno realmente democrático.

En 1997, los candidatos del primer sector realizaron campañas que, en términos generales, no se diferenciaron de las del PRI, aunque sus recursos limitados impidieron que las equipararan con las de ese partido.

Sin embargo, en las campañas de 2000 la situación fue un tanto distinta. Por ejemplo, los candidatos a diputados federales o a jefes delegacionales que habían sido diputados locales pudieron apelar frente a los ciudadanos al apoyo que les habían brindado de manera directa —asesoría jurídica, por ejemplo— o indirecta —por medio de la gestión de servicios para unidades habitacionales o determinadas calles, avenidas o colonias— a través de las comúnmente conocidas como Casas de Atención Ciudadana.<sup>28</sup> Además, tuvie-

<sup>27</sup> Cabe distinguir entre una noción de participación que refiere a la organización para presionar a las estructuras de gobierno, usualmente empleada por los integrantes del primer sector, y la participación como *injerencia ciudadana* en la elección de representantes y en la definición de las acciones de gobierno, más propia del segundo sector.

<sup>28</sup> Como se sabe, en el Distrito Federal se han instalado 66 módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas a cargo de los diputados locales.

ron la posibilidad de acudir a las delegaciones políticas para que éstas atendieran aquellas demandas que les fueron presentadas durante las campañas electorales. Reiteramos, sus campañas no se diferenciaron sustancialmente de las realizadas por el PRI en 1997 y, por tanto, la dinámica de las relaciones establecidas con la ciudadanía fueron similares a las descritas páginas arriba.

En cuanto a los candidatos que mostraron un imaginario distinto en lo que toca a la relación que este partido debía establecer con los ciudadanos, encontramos en ellos la convicción de que no se debía continuar estableciendo un tipo de relación con los ciudadanos “como la que ha caracterizado al PRI”.

Ahora bien, ¿cuál fue la reacción ciudadana cuando estos candidatos intentaron establecer relaciones políticas diferentes a las ya mencionadas para el caso del PRI y el primer sector del PRD?

Podemos referirnos a su decisión de presentar, en las reuniones que realizaron con grupos de ciudadanos, el proyecto legislativo que pensaban impulsar en caso de ser electos. En estos casos, los ciudadanos escucharon con mayor o menor paciencia dicho proyecto, pero en el momento en que tuvieron la oportunidad de entablar un diálogo con los candidatos, inmediatamente llevaron la tónica de la reunión al ámbito de la petición, solicitándoles su intervención para la solución de diversos problemas. En consecuencia, acotaron las intenciones de estos candidatos –delimitaron el sentido de lo ciudadano– y los ubicaron en el terreno de la intermediación. Así, por ejemplo, ante las propuestas de un candidato a diputado federal relacionadas con mejorar la situación de los pensionados y jubilados, bajar el IVA, que sólo pagasen tenencia los autos de lujo y que, en general, “paguen los que más tienen”, un vecino descontento le espetó: “Usted siga con su política. Mientras, nosotros seguiremos aquí, en la lucha”.<sup>29</sup> Otro ejemplo lo tenemos en la siguiente descripción de un recorrido de dos candidatos.

<sup>29</sup> Recorrido de candidato del PRD, 23 de junio de 2000.

La candidata a diputada federal realiza una visita a una unidad habitacional. En la reunión que tiene con los vecinos, éstos le piden pintura para las fachadas y que se limpie la cisterna, peticiones que ella promete atender. Posteriormente, es alcanzada por otro candidato a diputado federal cuyo distrito se ubica en la misma delegación. Ambos realizan un recorrido en varias vecindades ubicadas en una calle aledaña, durante el cual los vecinos les solicitan, entre otras cosas, la rehabilitación de un parque para los niños y jóvenes, “ya que hay mucha delincuencia en el lugar” y no cuentan con un centro deportivo “como el que hay en Tepito”. También les manifiestan su descontento debido a que “la candidata a la Delegación, solamente nos visitó una vez, nos prometió muchas cosas, pero no nos cumplió. Vamos a votar por ella porque somos perredistas, pero no estamos contentos con ella”.

En una reunión con aproximadamente 40 personas, el candidato toma la palabra, afirmando, entre otras cosas, que “ustedes deben estar conscientes de que la labor de legislar es diferente a la de gobierno. Lo que necesita el país es la organización de la gente porque ella les da la oportunidad de resolver los problemas que tengan”. Al terminar, uno de los asistentes pregunta: “¿En qué nos puede ayudar la Delegación?” Otro pide instalar topes para una calle ya que “los automovilistas pasan a gran velocidad”; otro más solicita que se solucione el problema de recolección de basura: “Tenemos una persona encargada de la limpieza de la calle, pero tiene problemas para que la Delegación le asigne esa calle”. Un grupo le pide pintura e impermeabilizante para seis vecindades; otra señora le solicita que se ponde un árbol que tiene las raíces “muy salidas” y puede dañar el drenaje.

La candidata se adelanta a cumplir con otras reuniones programadas, mientras el candidato se queda intentando dar respuesta a las demandas. Al terminar la reunión, comenta a un pequeño grupo de colaboradores: “No me gusta la forma en que las candidatas (a diputada federal y jefa de-

legacional) se comprometen con los vecinos. Siento que es de un estilo muy priista”.<sup>30</sup>

De lo anterior se desprende que la identidad ciudadana se contrapuso a la estrategia de campaña de los candidatos que no se ubicaron en el ámbito de la intermediación en las transacciones políticas. En consecuencia, los ciudadanos hicieron lo posible por negociar el contenido de lo ciudadano con el propósito de que las prácticas políticas se adecuaran, en términos generales, a su identidad y, en términos particulares, a sus demandas y expectativas.

### IMAGINARIOS Y “PERSONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA”

Durante los periodos electorales estudiados, los candidatos del PAN apelaron a la personalización de la política, intentando despojar su candidatura de los contenidos negativos que los ciudadanos usualmente adscriben a lo político o a los políticos. Además, mostraron la tendencia a no tomar en consideración la gestión de demandas ciudadanas como parte de su estrategia proselitista.

Durante una de las visitas domiciliarias, un candidato se introduce en una vecindad. En el transcurso de una conversación con una vecina, ésta finaliza diciéndole: “Nosotros somos panistas de corazón. No se preocupen, todos los de esta casa vamos a votar por ustedes”. El candidato agradece el apoyo y la señora continúa: “Le pido que si llegan a ganar, a ver si pueden hacer algo por nuestras casas, están en muy mal estado”. El candidato responde a la señora: “No se preocupe, si llegamos a ganar nos vamos a hacer cargo de todos estos problemas”. Al salir, le comenta al candidato a diputado local,

<sup>30</sup> Recorrido y reuniones con vecinos por parte de los candidatos del PRD, 5 de junio de 2000.

quien también recorre las calles: “Cómo ves, quieren que les arreglemos sus casas”. A lo que el otro contesta irónicamente: “Cómo no, mañana les traemos ladrillos”.<sup>31</sup>

Los candidatos de este partido recibieron el mismo tratamiento que aquellos pertenecientes a otros partidos, es decir, constantemente se les plantearon demandas de muy diversa índole, aunque lo cierto es que sus campañas no estaban organizadas para atenderlas. Incluso, como hemos dicho, muchos ni siquiera las habían considerado y, por tanto, tampoco contaban con una estructura para su registro, recopilación, organización y gestión. Lo anterior puede explicarse, en parte, porque no contaban con las redes políticas para que, en caso de realizarlas, sus gestiones fructificasen, ya que las delegaciones apoyaron a los candidatos del PRI en 1997 y a los del PRD en 2000.<sup>32</sup> Pero, sustancialmente, porque su imaginario sobre lo ciudadano era, en ese entonces, muy distinto al mostrado por los otros partidos.

Este imaginario fue más difícil de precisar, ya que la identidad que aglutina a militantes y simpatizantes del PAN se sustenta en una cultura que, en el Distrito Federal, participa de los valores de la clase media católica.<sup>33</sup> En cambio, la mostrada por parte de los priistas y algunos perredistas se ha formado a partir de prácticas y relaciones políticas con profundo arraigo en nuestro país. En este sentido, al menos hasta 2000, la identidad partidaria

<sup>31</sup> Visitas domiciliarias de candidatos del PAN, 3 de mayo de 1997.

<sup>32</sup> En los procesos electorales de 1997, una delegación política estuvo dirigida por una reconocida integrante del PAN, la cual apoyó a los candidatos ubicados en su demarcación en cuestiones que les fueron solicitadas a éstos por los vecinos: por ejemplo, mayor seguridad pública. Aprovechando tal coyuntura, este partido instaló mesas de atención ciudadana para gestionar demandas en algunos de los festivales que realizó en esa demarcación. Sin embargo, no encontramos que esta práctica se haya realizado en otras delegaciones o distritos electorales federales o locales.

<sup>33</sup> En cambio, como hemos visto, muchas de las prácticas políticas en que muchos perredistas se han —utilizando un eufemismo— educado políticamente, pertenecen a la escuela del PRI.

del PAN no se había sustentado en relaciones clientelares y, en consecuencia, sus integrantes no parecen haberse planteado que éstas fueran importantes en el ámbito de las relaciones políticas.<sup>34</sup>

Por lo demás, el imaginario de este partido sobre lo ciudadano se expresó de forma más difusa, sobre todo porque sus candidatos no siguieron –tampoco tuvieron muchas oportunidades de donde escoger– alguna estrategia específica para pretender incidir en el comportamiento electoral de la ciudadanía. Si bien la actividad fundamental fueron las visitas domiciliarias, lo cierto es que denotó la carencia de redes sociopolíticas para realizar reuniones vecinales, mítines y festivales. No queremos decir que no se hayan efectuado, pero sí que fueron notoriamente menos frecuentes en comparación con las celebradas por el PRD y el PRI.<sup>35</sup>

La “impronta personal” –la perspectiva de cada candidato sobre lo ciudadano– tuvo mayor influencia en sus campañas que la observada en las realizadas por los candidatos de otros partidos. No obstante, encontramos algunas constantes en el diálogo con los ciudadanos que fueron indicativas de algunos contenidos del imaginario que los candidatos del PAN comparten sobre los ciudadanos. Por ejemplo, cuando manifestaron que las “visitas domiciliarias” se debían a su interés por establecer una “relación personal” con ellos; que eran “vecinos de la colonia”; que estaban “interesados en servir a la comunidad”; que eran “padres de familia” preocupados por el “bienestar de su esposa e hijos”; que gozaban de una situación económica desahogada –o

<sup>34</sup> Actualmente (2002) encontramos en el Distrito Federal bardas que invitan a los ciudadanos a acudir a los comités del PAN para, entre otras cosas, recibir apoyo de tipo jurídico y en la gestión de sus demandas.

<sup>35</sup> Como regla general, puede encontrarse que mientras menos vínculos previos existen entre un partido y diversos sectores, grupos y organizaciones sociales, la estrategia a la que los candidatos se ven obligados a recurrir es la de recorrer las secciones de los distritos electorales y efectuar “visitas domiciliarias”.

incluso privilegiada—, por lo que “no necesitamos robar para vivir”. Igualmente, algunos entregaron tarjetas de presentación con los teléfonos de su domicilio: “para que usted me llame si necesita algo”. Además, cuando obsequiaron diversos regalos utilitarios tales como saleros, los acompañaron con una frase que consideraron simpática: “para que tenga el PAN hasta en la sopa”.

En ambos procesos electorales encontramos que algunos de los candidatos de este partido resaltaron su formación profesional y, en su caso, su experiencia empresarial, como aspectos que garantizarían su buen desempeño como representantes. De esta forma, uno de ellos afirmaba:

Soy egresado de la UNAM, soy sociólogo y soy un ciudadano preocupado e indignado por los abusos al pueblo por parte del gobierno. Es por ello que desde hace dos años me he integrado al PAN y me he convertido en candidato a diputado federal en una reunión democrática de mi partido, en la que me comprometí a tocar puerta por puerta para conocer el sentir de la ciudadanía, conocer sus necesidades e inquietudes, pero también, para saber la opinión de la gente para mi partido por medio de un diálogo personal y directo con la gente. Soy comerciante [a veces utiliza el término empresario] y me dedico a vender [...] Soy una persona que vive de su trabajo, que no necesita robar para enriquecerse. Ahora que soy candidato no voy por los 25 000 pesos, no me interesan. Lo que me interesa, lo que deseo, es colaborar y contribuir con un granito de arena. Si otras gentes menos preparadas pueden, yo por qué no. Soy una persona normal, llevo a mis hijos a la escuela, no necesito guaruras para venir a verlos; ni tampoco de grandes operativos de seguridad, ni autos lujosos. No tengo vínculos con la CTM, ni con el grupo Atlacomulco, no soy un político de invernadero, ni estoy detrás de un escritorio.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Reunión de candidato del PAN con ciudadanos, 9 de mayo de 1997.

Es por los contenidos de esta estrategia que hemos afirmado que los candidatos de este partido intentaron *personalizar la política*, tratando de salvar la desconfianza de la ciudadanía hacia “los políticos”. Así, el sentido que otorgaron a su *performance* puede sintetizarse en la frase: “No votes por un político, vota por un ciudadano”, ya que destacaron el contenido apolítico –sin que nosotros suscribamos esa posibilidad– de su interés por ocupar un puesto legislativo o como jefes delegacionales.

Pero en las reuniones con ciudadanos, los candidatos de este partido –de forma análoga a algunos del PRD– tendieron a presentar su proyecto legislativo, y su experiencia fue similar: los ciudadanos se mantuvieron en silencio y no hicieron ninguna pregunta cuando se les invitó a ello, o pasaron a plantear demandas relacionadas con el ámbito local.

## **IDENTIDAD CIUDADANA, PARTICIPACIÓN Y PROCESOS ELECTORALES: A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Los imaginarios de los candidatos que participaron en los procesos electorales estudiados mostraron diferencias en cuanto a lo ciudadano, conforme al partido al que pertenecían. En consecuencia, las transacciones políticas de los primeros dos partidos se ubicaron, sustancialmente, en el ámbito de las que hemos denominado *transacciones específicas*, expresándose en acciones –o el compromiso de acciones– de intermediación o gestión de demandas particulares.

En este sentido, los intercambios fueron de carácter *político-material*. Lo anterior no significa que no hayan sido acompañados de interacciones propias del intercambio simbólico, especialmente por *propuestas cohesivas* mediante las cuales se pretendió establecer un proceso de identificación en-

tre candidatos y ciudadanos. La estrategia seguida por el PAN giró alrededor de este tipo de intercambio simbólico.

Sin embargo, debido a que la relación entre ciudadanos y gobierno se ha caracterizado por aquella establecida por el PRI, la tendencia fue a que la ciudadanía buscara relaciones en el ámbito político-material. Este partido ha propagado un tipo de cultura que ha impactado en los contenidos de la identidad ciudadana, al circunscribir las formas de reconocimiento de lo ciudadano a relaciones “adecuadas” para mantener formas de control político de corte clientelar y corporativo. Al respecto, es importante mencionar que, evidentemente, los sectores más desfavorecidos de la población del Distrito Federal con la cual los candidatos tuvieron contacto mostraron mayor tendencia a buscar que los candidatos se convirtieran en intermediarios. Pero lo cierto es que en las reuniones celebradas en colonias de clase media y alta, no importando el puesto al que aspiraran los candidatos, también se les solicitó que intervinieran para mejorar los servicios o la seguridad pública.

En este contexto, *la relación entre candidatos y ciudadanos tendió a la asimilación de los ciudadanos* ya que, en los procesos electorales, los aspirantes a puestos de representación utilizaron, por lo regular, prácticas clientelares. Además, éstas fueron las que los ciudadanos consideraron más adecuadas para satisfacer sus demandas.

La identidad ciudadana tiene como referente el *nosotros* para construir la imagen de los *otros* pero, al mismo tiempo, los *otros* definen el *nosotros*, puesto que la identidad se genera en los procesos de interacción e intercomunicación social a partir de los contenidos de identificación o diferencia que se ponen en juego en las prácticas políticas. Por esta razón, hemos presentado algunos aspectos de dichas prácticas, ya que es a partir de ellas como consideramos posible profundizar en algunos de los contenidos de la identidad ciudadana.

Por el lado de los *otros* –de los candidatos–, encontramos que, por lo general, su reconocimiento de lo ciudadano a través del proselitismo electo-

ral no fue un elemento que propiciara la transformación de la identidad ciudadana. Por el contrario, su interés por llegar al poder provocó que emplearan estrategias acordes tanto con las prácticas políticas en que habían sido formados, como con los contenidos de la identidad ciudadana. Usualmente, los aspirantes a puestos legislativos consideraron que las prácticas políticas tradicionales eran una garantía para obtener votos, aun cuando, cabe señalarlo, algunos candidatos mantuvieron estrategias mediante las cuales intentaron establecer una relación distinta con los ciudadanos.

Los procesos electorales en el Distrito Federal mostraron que las actividades legislativas están lejos de las preocupaciones ciudadanas. Forman parte de ese ámbito donde “solamente se hace política”, lo que, en otros términos, significa que los ciudadanos no encuentran relación entre tales actividades y sus necesidades y expectativas. Por ello, muchos consideraron que los diputados deberían “dedicarse a resolver los problemas de la comunidad”. En un sondeo realizado en febrero y marzo de 1998 en tres distritos electorales federales del Distrito Federal, encontramos que su percepción sobre el papel de los diputados locales fue la que se recoge en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
¿Cuál es la función de los diputados locales?

Respuesta	Frecuencia	%
No sabe	209	58.2
De apoyo a las necesidades de la comunidad	57	15.9
Apoyar la solución de problemas de la colonia	44	12.3
Proponer soluciones legislativas	21	5.8
Gestionar y dar solución a los problemas del Distrito Federal	12	3.3
Sólo ven por su beneficio personal (son corruptos)	5	1.4
Supervisar la administración del Distrito Federal	5	1.4
Establecer el presupuesto del Distrito Federal	4	1.1
Supervisar el cumplimiento de las leyes	2	0.6
Total	359	100.0

Si únicamente se toma en cuenta a quienes respondieron la pregunta, el resultado indica que 75% consideró que los diputados locales tienen como principal actividad –o deberían tener– la solución de problemas o necesidades ciudadanas.<sup>37</sup>

Ha sido tal la importancia de las prácticas políticas tradicionales, que las percepciones normativo-funcionales expresadas por la ciudadanía se centraron en considerar a los legisladores como gestores. Por ello, los desencuentros entre ciudadanos y candidatos se ubicaron, en lo general, en el ámbito de los imaginarios que unos y otros manifestaron en sus relaciones cara a cara. Desencuentros que surgieron cuando los candidatos destacaron la actividad legislativa como el quehacer sustancial que realizarían en caso de ser elegidos o cuando apelaron a la organización ciudadana para resolver algunas de sus carencias.

Estas percepciones normativo-funcionales pueden correlacionarse con las expectativas ciudadanas en cuanto a las cualidades que debe tener un candidato, expectativas que no se diferencian demasiado entre quienes prefieren a uno u otro partido. El siguiente cuadro, elaborado con base en los resultados de una encuesta realizada en mayo de 2000 por una empresa contratada por un candidato del PRD a jefe delegacional en una delegación *rururbana*,<sup>38</sup> es indicativo de ello.

<sup>37</sup> Llama la atención que casi 60% de los entrevistados no haya respondido la pregunta. Probablemente esto se debió a que en la capital del país la figura de diputado local era de reciente creación. Sin embargo, la pregunta nos resultó sugerente, ya que en muchos casos en que se desconocía la responsabilidad de los diputados locales, los ciudadanos manifestaron sus expectativas sobre el papel que éstos debían cumplir.

<sup>38</sup> Como actualmente las definen los especialistas que analizan los procesos de transformación socioeconómica y política de aquellos ámbitos donde la interacción entre campo y ciudad es una constante.

**Cuadro 2**

¿Cuál es la cualidad más importante que debe tener un candidato?

Respuesta	Preferencia electoral de los encuestados		
	PAN (%)	PRD (%)	PRI (%)
Tener ética, ser honrado y trabajador	32	27	33
Contacto con la ciudadanía	28	35	34
Experiencia en los problemas de la delegación	25	24	20
Vivir en la delegación	8	8	7
Experiencia en la administración pública	5	5	5
No sabe	1	1	1
No contestó	1	0	1
Total	100	100	100

N = 1 608

Las razones por las cuales los ciudadanos que simpatizaron con el PAN consideraron importante que fuera un individuo con ética y honrado, fueron distintas a las de los ciudadanos que prefirieron al PRI. Durante el seguimiento de las campañas, encontramos que los panistas tendieron a mostrar una perspectiva “moral” de la política, mientras que los priistas, por ejemplo, se inclinaron a sostener que los candidatos no debían ser “dinosauros”, sino jóvenes con una nueva visión de las cosas para salvar a su partido del desprestigio en que se encontraba.

Resalta entre los ciudadanos que prefirieron al PRD la importancia que otorgaron al “contacto con la ciudadanía”. Durante las campañas encontramos a muchos ciudadanos que se quejaron ante los candidatos de los diferentes partidos de que tanto el gobierno como el PRI “nos han abandonado”. Por lo anterior, es explicable que consideraran una cualidad fundamental de los candidatos el que éstos mantuvieran un estrecho contacto con ellos.

Lo importante es que los aspectos anteriores son indicativos de los contenidos de la identidad ciudadana. En efecto, como hemos dicho, ésta *mostró resistencias significativas a ubicarse en nuevas formas de reconocimiento de lo ciudadano* y, en lo general, se manifestó en un autorreconocimiento

acotado por las prácticas políticas que han caracterizado la relación entre sociedad y gobierno. Es una identidad resultado de la experiencia “didáctica” de dicha relación.

Es un avance sustancial en el fortalecimiento de la democracia el hecho de que los ciudadanos del Distrito Federal perciban una mayor relación entre cubrir sus necesidades y/o alcanzar sus expectativas y participar en los comicios. En otras palabras, que adscriban credibilidad a las elecciones y consideren que por medio de ellas pueden elegir al gobernante idóneo. Sin embargo, *la participación en los comicios no necesariamente implica una transformación en los contenidos culturales de la identidad ciudadana* que inciden en las prácticas políticas que se establecen con partidos y gobierno.

Todo parece indicar que los ciudadanos sufragan por aquellos candidatos que se adecuan a sus imaginarios sobre las cualidades de los gobernantes y el carácter de los vínculos que éstos debieran establecer con ellos. Dichos imaginarios, desde el punto de vista de la participación ciudadana, no parecen alentadores. Desde nuestra perspectiva, parecen manifestar la búsqueda de nuevos intermediarios entre sus necesidades y el gobierno, a través de prácticas políticas que reproduzcan las relaciones clientelares y corporativas, en la medida en que las de carácter institucional son inciertas.

Las relaciones que sustentaron un régimen con un fuerte tinte autoritario han comenzado a desestructurarse, al mismo tiempo que la democracia se ha fortalecido. Esto ha dado lugar a una situación paradójica: una mayor credibilidad en un sistema político democrático y, al mismo tiempo, la búsqueda de gobernantes con características análogas a las de aquellos que utilizaron prácticas personalistas, clientelares y corporativas.

Finalmente, nos parece pertinente terminar con una reflexión sobre las prácticas políticas observadas en las campañas del PAN.

A nuestro parecer, desde las elecciones de 1997 los candidatos del PAN prefiguran lo que, a partir de 2000, se ha convertido en una práctica política

cada vez más usual en nuestro país, especialmente a través de los medios de comunicación masivos: el que los políticos se muestren como personajes cuyas cualidades giran alrededor de valores individuales tales como su simpatía, su interés por los problemas humanos y su entusiasmo.

Ante el desencanto ciudadano por la política y los partidos políticos, los “nuevos políticos” emplean ahora un discurso más “horizontal”, en el cual hacen suyos actitudes, palabras y modismos del lenguaje coloquial o de los sectores populares, con la finalidad de presentar una imagen “más humana”. Además, se muestran como hombres optimistas y con una actitud voluntarista ante los problemas sociales. De esta forma, el desgaste y el deterioro de las relaciones clientelares y corporativas han sido subsanados con estructuras de intercambio simbólico a través de lo que hemos definido como propuestas cohesivas, del tipo de las que encontramos en el discurso de los candidatos del PAN a los diferentes niveles de gobierno (legislativo y ejecutivo).

Si bien esta estrategia ha rendido frutos electorales, lo cierto es que ella *tampoco contribuye a la modificación de la identidad ciudadana* sino que, por el contrario, la reproduce; pero ahora, apelando a los valores y sentimientos para generar adhesiones que antes se obtenían a través de relaciones clientelares. Es cierto que estas adhesiones son volátiles; se sustentan más en expectativas que en “obligaciones morales”.

Las posibilidades de una ciudadanía que asuma participativamente tanto sus responsabilidades como el exigir y ampliar sus derechos, parecen todavía lejanas. Más aún porque ante una democracia política joven, en la cual los ciudadanos tenemos todavía mucho que aprender, pasará algún tiempo antes de que la personalización de la política muestre síntomas de desgaste. Mientras ello no suceda, la ciudadanía muy probablemente escogerá, a través de su voto, a aquellos candidatos cuyo carisma –ya sea como rostro o como máscara– se adecue a los elementos más arraigados de su identidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahluwalia, Pal, "Citizenship, subjectivity and the crisis of modernity", *Social Identities*, vol. 5, núm. 3, Oxfordshire, 1999.
- Almond, Gabriel A. y Sydney Verba, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, New Jersey, Princeton University Press, 1963.
- Alonso, Jorge, "Partidos y cultura política", en Alonso, Jorge (coord.), *Cultura política y educación cívica*, México, Porrúa, 1994.
- \_\_\_\_\_, "Cultura política y partidos en México", en Krotz, Esteban (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, México, CNCA/CIESAS, 1996.
- Baczko, Bronislaw, *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1991.
- Foucault, Michel, "The Subject and Power", en Dreyfus, H. y P. Rabinow, *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*, Chicago, Chicago Press, 1982.
- Habermas, Jürgen, *Moral consciousness and communicative action*, Cambridge, 1995.
- Lewellen, Ted C., *Political anthropology: an introduction*, Westport, Bergin & Garvey, 1992.
- Swartz, Marc J. (ed.), "Introduction", *Local-level politics; social and cultural perspectives*, Chicago, Aldine Publishers, 1968.
- Taylor, C., "The politics of recognition", en Gutmann, A. (ed.), *Multiculturalism*, Princeton, 1994.



## LOS AUTORES

### Judit Bokser

Realizó sus estudios de licenciatura y maestría en Sociología y Ciencia Política en la Universidad Hebrea de Jerusalén, y de doctorado en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Es profesora titular de tiempo completo y jefa de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, e investigadora nacional desde 1991. Ingresó como miembro de la Academia de Ciencias en 1999 y es miembro Académico del Centro para los Estudios Universitarios de la Cultura Judía de la Universidad Hebrea de Jerusalén desde 1996.

Es miembro de varios consejos editoriales. Ha participado en 65 congresos nacionales e internacionales. Entre sus principales publicaciones se encuentran *Imágenes de un encuentro: presencia judía en México durante la primera mitad del siglo XX*; *Estado actual de la Ciencia Política*, y *Encuentro y alteridad: vida y cultura judía en América Latina*.

## **Nancy Thede**

Es doctora en Antropología por la Universidad de Montreal. Posee amplia experiencia de campo y de investigación en América Latina, principalmente en Guatemala, en Nicaragua y en Perú, así como en África del Sahara.

Ha trabajado los últimos 22 años en diferentes organizaciones no gubernamentales de Canadá en el campo del desarrollo internacional de la cooperación. Actualmente está en su quinto año de trabajo en Derechos y Democracia en el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo de la Democracia, una institución creada por el Parlamento de Canadá en 1988. Su actividad fundamental ha sido relacionar la investigación y la política de desarrollo para el apoyo en los procesos de democratización, derechos humanos y gobernabilidad; se ha abocado en particular a la creación de mecanismos para el diálogo entre la sociedad civil y el Estado.

Su investigación académica más reciente se centra en las teorías de identidad étnica, incluyendo un caso de estudio a profundidad de la minoría gitana en el sur de España.

## **Daniel Zovatto**

Es desde 1997 Senior Executive de IDEA Internacional para América Latina. Desde 1985 ha asesorado a numerosos gobiernos latinoamericanos en programas de gobernabilidad democrática y reformas constitucionales, políticas y electorales. Ha participado en más de 50 misiones de observación electoral. Fue director adjunto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y miembro fundador y secretario ejecutivo de las Asociaciones Electorales de Centroamérica (Protocolo de Tikal), de América del

Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore).

Es licenciado en Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y abogado en Córdoba, Argentina. Obtuvo el grado de doctor en Derecho Internacional en la Universidad Complutense de Madrid y realizó estudios de maestría en Diplomacia en la Escuela Diplomática de España y de maestría en Gerencia Pública en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Es conferencista internacional y se ha desempeñado como profesor invitado en numerosas universidades, además de ser colaborador de diversos periódicos, revistas y portales latinoamericanas, consultor internacional de la Organización de las Naciones Unidas, PNUD, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, director de Programas del Comité sobre Financiación y Corrupción de la International Political Science Association (IPSA).

Ha publicado una gran cantidad de artículos y libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia.

## **Víctor Alarcón Olguín**

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, maestro en Gobierno y Estudios Internacionales por la Universidad de Notre Dame, EUA, candidato a doctor en Estudios Sociales (especialidad en procesos políticos) por la UAM-Iztapalapa, donde además es profesor-investigador titular “C” de tiempo completo definitivo en el departamento de Sociología, área de Procesos Políticos. También se desempeña como docente invitado en el ITESM-Campus Ciudad de México y la FCPyS-UNAM.

Entre sus trabajos más recientes se encuentra la autoría o la edición de los siguientes libros: *Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política* (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999); *Congreso de la Unión y democracia en México* (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999); *Libertad y democracia* (IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.18, 1999); *Metodologías para el análisis político* (coedición UNAM-Miguel Ángel Porrúa, en prensa); *Elecciones y partidos en México, 2000* (coedición UAM-Instituto de Investigaciones Legislativas-Senado de la República, en prensa), y *Propuestas para una agenda de reforma político-electoral en México* (coedición UAM-Instituto de Investigaciones Legislativas-Senado de la República, en prensa).

Es consejero editorial de las revistas *Estudios Políticos* (FCPYS-UNAM), *Bien Común* (Fundación Preciado Hernández), *Polis* (UAM-Iztapalapa) y *Araucaria* (España).

## **Héctor Tejera Gaona**

Es maestro en Ciencias Sociales y doctor en Antropología. Se ha especializado en el estudio de los vínculos entre cultura, política y democracia, así como de ciudadanía y campañas electorales en nuestro país.

Ha sido coordinador nacional de Antropología en el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Actualmente coordina el proyecto *Cultura y Política en México* en el departamento de Antropología de la UAM-Iztapalapa, donde es profesor-investigador y jefe del área de Relaciones Económicas. Además, es integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

Entre sus libros se encuentran *Capitalismo y campesinado en el Bajío*; *La antropología funcionalista*; *Formación regional y conflicto político en*

*Chiapas* y *No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba: cultura, ciudadanos y campañas electorales en la Ciudad de México*. Coordinó la obra en cuatro tomos *La sociedad rural hacia el nuevo milenio* y el libro *Antropología política: estudios contemporáneos*. En el campo de la difusión ha publicado dos libros: *Manual de introducción a la antropología funcionalista* y *La antropología*.

Es director de la revista sobre temas antropológicos *Alteridades* y miembro del consejo de redacción de la revista *Nueva Antropología*.

Recientemente recibió, entre otros, los premios “Dr. Salvador Nava”, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, y “Fray Bernardino de Sahagún”, del INAH, ambos a la mejor tesis de doctorado en estudios electorales y en antropología social, respectivamente.



*Democracia y formación ciudadana* terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280 México D.F., en el mes de diciembre de 2002. El cuidado de la edición y el diseño estuvieron a cargo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. El tiraje fue de 6 mil ejemplares impresos en papel cultural de 90 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 1º de julio de 2010.





