



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

*LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MEDIO PARA
GARANTIZAR LA LEGITIMIDAD DEL PODER PÚBLICO
EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO PRESENTA:

BARBOSA CRIOLLO FRANCISCO JAVIER

DIRECTOR DE SEMINARIO

LICENCIADO JESÚS ANLEN LÓPEZ

ASESOR

MAESTRO SÁNCHEZ BARROSO JOSÉ ANTONIO



MÉXICO, D. F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mi hermana Elia del Carmen,
Porque siempre ha estado y estará conmigo para apoyarme.*

*A mis papás, Elia y Francisco Javier,
por darme la oportunidad de conocer la vida
y motivarme con su ejemplo a superarme como ser humano.*

*A mis abuelos Áurea Mora Flores y Santiago Criollo Ramírez,
que me protegen y guían desde el cielo.*

*A mis abuelos Teresa Huerta Hernández y Miguel Barbosa Valiente,
por su cariño, afecto y comprensión en todo momento.*

A toda mi familia, por supuesto.

INTRODUCCIÓN.

El concepto de democracia, sus alcances y límites como sistema de gobierno son temas desarrollados por algunos de los más grandes pensadores de diferentes épocas, dentro de las cuestiones que han causado más controversias y debates ideológicos se encuentra el papel que debe asumir la ciudadanía dentro del Estado y si ésta es capaz de actuar de manera racional e informada en la toma de decisiones que le afectan directamente. Existe un sector de la sociedad que se muestra reacio a considerar al grueso de la población como apta para participar activamente en la vida política debido a que el atraso educativo, la desinformación y el poco interés en los asuntos de la comunidad pueden llegar a ser impedimentos infranqueables para la conformación de un pueblo en ejercicio pleno de su soberanía. Esto llevó a justificar la delegación del poder en los representantes, autoridades y clases altas, alienando con ello el derecho de la ciudadanía a decidir y conducir al gobierno hacia los intereses comunes. Sin embargo, otra visión más optimista, con la cual concuerdo, concibe a la ciudadanía como el fundamento legitimador

de las instituciones políticas, económicas y sociales en un Estado democrático.

No obstante que en la actualidad el Estado democrático es considerado como el más adecuado para garantizar la libre participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, no todas las democracias tutelan en el mismo grado el derecho de las personas a expresarse, debatir, deliberar o incluso oponerse al régimen vigente; es por ello que a lo largo de esta tesis expondré los rasgos distintivos de aquellos modelos de democracia más estudiados y difundidos en los dos últimos siglos, con el fin de identificar las características que hacen a una democracia compatible con la soberanía popular pero manteniendo un respeto hacia los grupos minoritarios menos aventajados y hacia la autonomía individual de cada integrante de la sociedad.

Decidí hacer de la participación ciudadana el eje central de mi tesis pues estoy convencido de que únicamente un Estado conformado por individuos informados y activos podrá hacer prevalecer el bien común sobre los intereses particulares, por medio

de acuerdos y decisiones salidas de un genuino procedimiento democrático en el que cada sector de la sociedad pueda exponer sus necesidades, de modo tal que sean sus argumentos los que valgan para influir en el resto de la comunidad y no el número de sus integrantes. Estos acuerdos y decisiones democráticas darán como resultado la formación de un orden jurídico positivo que sea, a la vez, afín a la voluntad popular pero, siempre perfectible y sometido a una permanente revisión de parte de los miembros de la comunidad quienes nunca deberán perder su derecho a oponerse a aquellas leyes que consideren injustas, pues como lo señala Kant en su *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*: “Se le tiene que conceder al ciudadano (...) la atribución de hacer conocer públicamente sus opiniones acerca de lo que parece serle injusto para la comunidad (...) Pues admitir que el soberano no se pueda equivocar equivaldría a pensarlo como un ser sobrehumano”.

Opino que no se ha llegado a una conclusión universalmente válida y aceptada sobre lo qué es la democracia, cuál es la forma de democracia perfecta, qué características debe tener o incluso si es el tipo de Estado ideal para todas las sociedades, no aspiro con mi

trabajo de tesis, responder cabalmente estas preguntas tan vastas y tan complejas, pero si realizar una investigación seria y profunda que contenga aspectos fundamentales sobre la democracia directa, representativa, semidirecta y deliberativa a fin de poder formular conclusiones acerca de si es necesario abrir las puertas a la participación del pueblo en la conformación del Estado mexicano o no.

Es de la mayor importancia integrar el tema de la participación ciudadana en el contexto mexicano puesto que la toma de decisiones políticas fundamentales en nuestro país ha sido, a lo largo de su historia, un proceso unilateral, controlado por aquellos factores de poder minoritarios, capaces de dominar el medio económico y político, dejando muy poco espacio a la participación de las clases sociales mayoritarias. Esta situación fue el detonante de las rupturas que el pueblo mexicano tuvo con el *status quo* imperante en períodos específicos, como por ejemplo al momento de buscar su independencia o al desear una repartición justa y equitativa del patrimonio nacional a través de una lucha social revolucionaria; de esta forma, es evidente que no debe ser desestimada la pretensión de la sociedad mexicana a participar activamente en la vida política.

Con el pasar de los siglos, desde los filósofos de Atenas y hasta nuestros días, se han formulado diversas teorías para explicar qué papel debe desempeñar la sociedad en la democracia, si debe ser un actor principal o bien, mantenerse al margen, una vez que ha elegido a sus representantes. Esta es la razón por la que el primer capítulo de mi tesis versará sobre los antecedentes del concepto actual de democracia y constatar cuáles son los elementos ideológicos que han sobrevivido el paso de los siglos y nos han sido legados por parte de los griegos, romanos y eruditos del medioevo y renacimiento.

En el segundo capítulo esbozaré una comparación entre la democracia representativa y la democracia directa, considerándolas como los dos polos del fenómeno de la participación ciudadana, por un lado la representación que inhibe y limita el campo de acción de los ciudadanos y por el otro el autogobierno en el que desaparece la separación entre la ciudadanía y las autoridades. Espero, mediante esta valoración, exponer las similitudes y las diferencias entre los modelos de democracia al abordar el tópico de la participación ciudadana y la importancia que le dan a ésta. Sin embargo, al tratarse

de dos polos de un mismo fenómeno, es posible hallar puntos medios que permiten conciliar y superar las principales diferencias y obstáculos entre la democracia representativa y la democracia directa, por lo que en el mismo capítulo también incluiré los modelos de democracia semidirecta y deliberativa, cuyas características permiten avanzar en dirección del ideal de una democracia participativa e incluyente.

Por otra parte, en el tercer capítulo intentaré vincular la participación ciudadana con el surgimiento de la legitimidad del poder público basada en el respeto al principio de soberanía popular. Para ello será importante identificar que el poder público pasa por tres distintos momentos, el primero es su creación, posteriormente se pasa a la etapa del ejercicio del poder público y finalmente está la etapa rendición de cuentas. Generalmente esta distinción es pasada por alto, pues hoy en día cualquier persona ocupando un cargo público, o con intenciones de llegar a ocuparlo, se asume como un defensor de la democracia, sin embargo, esta defensa se hace frecuentemente al llegar el tiempo de elegir representantes, confundiendo así a la democracia con el proceso electoral. Este proceso electoral es

importante puesto que marca el origen del poder Estatal, pero se deja a un lado la legitimidad en el ejercicio y cumplimiento de los objetivos del poder estatal. En mi trabajo pretendo demostrar la importancia de que el pueblo dote de legitimidad al gobierno en las distintas etapas: creación, ejercicio y evaluación de los resultados del poder público.

El cuarto capítulo tendrá un carácter propositivo; en primera instancia, a partir de los conocimientos obtenidos en los capítulos anteriores intentaré determinar que tipo democracia tenemos en nuestro país y cuál ha sido su evolución. Posteriormente realizaré un análisis del marco jurídico mexicano, tanto del ámbito federal como local, de manera que queden expuestos los aciertos y las faltas que, desde mi perspectiva, presenta derecho el positivo vigente. En la parte final del capítulo cuarto formularé alternativas de cambio a la situación presente del Estado mexicano haciendo hincapié en las consecuencias que tendría en nuestra sociedad la aplicación de los mecanismos de democracia semidirecta y deliberativa. Finalmente, en las conclusiones plasmaré aquellos puntos que considere resumen y dan cuenta de las principales aportaciones de mi tesis.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MEDIO PARA GARANTIZAR LA LEGITIMIDAD DEL PODER PÚBLICO EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO

INTRODUCCIÓN. -----	p. i
----------------------------	------

CAPÍTULO 1.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 Participación ciudadana en la democracia Ateniense -----	p. 1
1.2 Instituciones de participación política en Roma -----	p. 20
1.3 Esbozo de la situación política durante la Edad Media hasta la formación de los Estados modernos -----	p. 42

CAPÍTULO 2.

FORMAS DE DEMOCRACIA

2.1 Democracia representativa -----	p. 66
2.1.1 Concepto -----	p. 66
2.1.2 Orígenes y desarrollo -----	p. 74
2.1.3 Características -----	p. 76
2.1.4 Expansión en Europa y América -----	p. 80
2.1.5 Críticas y ventajas -----	p. 84
2.2 Democracia directa -----	p. 87
2.2.1 Concepto -----	p. 87
2.2.2 Orígenes y evolución -----	p. 89
2.2.3 Características -----	p. 93

2.2.4	Intentos de aplicar la democracia directa -----	p. 97
2.2.5	Críticas y ventajas -----	p. 101
2.3	Democracia indirecta o semidirecta -----	p. 103
2.3.1	Concepto -----	p. 103
2.3.2	Razones de su implementación -----	p. 104
2.3.3	Características -----	p. 107
2.3.4	Los mecanismos de democracia semidirecta -----	p. 110
2.3.4.1	Referéndum -----	p. 110
2.3.4.2	Plebiscito -----	p. 113
2.3.4.3	Consulta popular -----	p. 115
2.3.4.4	Iniciativa popular -----	p. 116
2.3.4.5	Rendición de cuentas -----	p. 118
2.3.4.6	Revocación del mandato -----	p. 124
2.4	Democracia deliberativa -----	p. 127
2.4.1	Concepto de deliberación -----	p. 128
2.4.2	Deliberación como forma de participación política -----	p. 130
2.4.3	Diferencias con las formas de democracia directa, semidirecta y representativa-----	p. 132
2.4.4	Dificultades de la democracia deliberativa-----	p. 138
2.4.5	Ventajas o propuestas-----	p. 140

CAPÍTULO 3.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1	Concepto de participación ciudadana-----	p. 144
3.2	Concepto de ciudadano-----	p. 151

3.3	Diferencia entre soberanía nacional y soberanía popular---	p. 160
3.4	Distinción entre legitimidad y legalidad-----	p. 168
3.5	Importancia de la legitimidad en un Estado Democrático----	p. 177
3.6	Límites a la participación ciudadana.-----	p. 187

CAPÍTULO 4.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO MEXICANO

4.1	Qué tipo de democracia existe en México -----	p. 195
4.2	Marco Jurídico en el Estado Mexicano-----	p. 205
4.2.1	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -----	p. 210
4.2.2	Comparación entre la legislación de algunas Entidades Federativas que contemplan la participación ciudadana -----	p. 213
4.2.3	Análisis de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal -----	p. 216
4.3	Posibles reformas al derecho positivo mexicano -----	p. 223
4.4	Cambios que traería la aplicación de la democracia semidirecta y deliberativa a nivel Federal en el Estado Mexicano -----	p. 239

CONCLUSIONES. -----	p. 245
----------------------------	--------

BIBLIOGRAFÍA. -----	p. 251
----------------------------	--------

CAPÍTULO 1.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA ATENIENSE.

a) Ciudad Antigua u Homérica (Siglos XV a IX a.c.)

Para comprender la democracia ateniense es necesario estudiar la evolución de la *polis* griega. Se puede dividir su historia en períodos; el primero corresponde a la Ciudad Antigua, también conocida como la Ciudad Homérica, puesto que, es sólo a través de las epopeyas del sabio griego que conocemos lo concerniente a su estructura social, política y económica; debido a esto, en algunos casos, se llega a fundir la realidad con la leyenda. Los primeros pobladores de Grecia fueron los Aqueos, posteriormente llamados Jonios y Eolios, pastores seminómadas provenientes de la Península Balcánica reunidos en clanes patriarcales o *gens* unidos por lazos sanguíneos.¹ La unión de estos clanes dio origen a las *fratrías*. Estas *fratrías* o *patrias* fueron reuniendo cada vez más individuos, ampliando su territorio y uniéndose con otras *fratrías* hasta formar tribus, base de la *polis*.² Así pues, la cohesión de la Ciudad Homérica proviene de un vínculo fraterno, en donde la familia a la cual se le reconocía un

1 Glotz, Gustavo. *La Ciudad Griega*, trad. de Clavel, Vicente, Barcelona, Cervantes, 1929, p.9

2 Orlandi, Héctor Rodolfo, *Democracia y Poder. Polis griega y constitución de Atenas*, Buenos Aires, Pannedille. 1971, p. 22

origen claramente divino gobernaba sobre las demás a través de la figura del rey.³

El rey de la ciudad (*Basileis*) reunía para sí todas las atribuciones: era gobernante, juez y magistrado con la facultad de interpretar el derecho y decidir sobre lo justo e injusto, además de ser líder del Consejo (*Bulé*) que reunía a la nobleza y consejeros de la *polis*, los cuales podían actuar con independencia sobre sus *gens* pero debían rendir cuentas ante el rey.⁴ Durante estos siglos no se concibió la participación de la población en el gobierno y sólo se reconoció el poder del rey, legitimado por un derecho divino. Con el paso del tiempo, varias ciudades griegas se consolidaron, pero hubo dos que sobresalieron y disputaron la supremacía del mundo griego: Atenas y Esparta.

b) Ciudad Oligárquica (siglos VIII y VII a.C)

Poco a poco, la monarquía patriarcal fue reemplazada por el régimen oligárquico, sistema en donde “los mejores” u “hombres bien nacidos” (*eupátridas*) pertenecientes a una nueva clase social tomaron el poder junto a los *oligoí*, es decir, el pequeño grupo de familias que venían controlando la ciudad desde la época monárquica.

³ Glotz, Gustavo, *op. cit.*, nota 1, p. 49

⁴ Orlandi, Héctor Rodolfo, *op. cit.*, nota 2, p. 23,24.

Este cambio fue resultado de una crisis económica y social que sacudió a Atenas y al resto de las ciudades griegas: los agricultores se empobrecían mientras los grandes propietarios acumulaban riquezas; los pequeños propietarios terminaban por perder sus tierras o su libertad a la vez que el comercio y la industria (en el sentido antiguo de la palabra) se desarrollaron y florecieron, dando lugar a esta nueva clase social dominante.⁵ Con esto, por primera vez se rompe la relación entre la nobleza y riqueza. Los nobles dejan de ser los únicos con la capacidad de acumular poder y bienes materiales.

Durante la oligarquía tanto Atenas como Esparta y el resto del mundo griego fueron dirigidos por los *eupátridas*, entre los cuales se repartían todas las magistraturas y cargos de dirección. Esta época se caracterizó por una constante lucha social, donde los más ricos hacían a un lado los intereses de la mayoría.⁶

Aristóteles en "*La Política*" hace una clasificación de las formas de oligarquía tomando en cuenta el grado de dominio que ejercían las clases privilegiadas. Menciona una oligarquía extrema, donde el magistrado supremo

5 Romilly, Jacqueline de, *Problèmes de la démocratie grecque.*, Paris, Ágora 1986, p. 18, 19

6 Orlandi, Héctor Rodolfo, *op. cit.*, nota 2, p. 29

tiene facultades muy parecidas a las de un monarca despótico, pero respeta las libertades de los ciudadanos más acaudalados; la oligarquía dinástica en la que varias familias poseían fortunas y ejercían presiones similares, por lo que era imposible que un solo individuo mantuviera el control por mucho tiempo, así se alternaban las magistraturas para gobernar; los dos últimos tipos de oligarquía son similares pues muestran una oligarquía mitigada y política en el papel, ampliando la base de ciudadanos dentro de las asambleas generales, hasta cinco mil en Atenas o nueve mil en la apella espartana. Estos derechos no fueron cedidos con beneplácito de las clases más poderosas, por lo que se crearon asambleas que sirvieron como barrera entre los altos consejos y las asambleas generales, por ejemplo los cuatrocientos de Atenas.

Instituciones Oligárquicas.

Las instituciones democráticas encontraron su origen en la oligarquía, ambos períodos se desarrollaron a través de las mismas formaciones centrales: la asamblea, el consejo y las magistraturas. Las principales diferencias entre el período oligárquico y el democrático radicaron en la posibilidad de acceder a ellas y el número de individuos que efectivamente tenían poder de mando en su interior.

Los lugares en la asamblea estaban reservados para los ciudadanos activos, personas poseedoras de un lote de tierra importante y el suficiente capital económico para aportar periódicamente a la celebración de reuniones y comidas suntuosas.⁷ Así, esta asamblea general o *ecclesia* no estaba abierta al resto del *demos*, conformado por los campesinos, artesanos y, por supuesto, los esclavos, cuya explotación permitió en gran medida a los ciudadanos griegos consagrarse a la política y, en algunos casos, a la filosofía. Como lo mencioné anteriormente, el número de ciudadanos permitidos dentro de la asamblea variaba de ciudad en ciudad, dependiendo del tipo de oligarquía gobernante, sin embargo, el rasgo común era que la asamblea sucumbiera a las decisiones del consejo y de los magistrados.

El consejo o *bulé* era una institución reservada para la élite económica y social griega. Los *gerontes* integraban la *bulé*, en el caso de Esparta sólo se podía ser elegido como *geronte* hasta haber quedado libre de la obligación militar, a los sesenta años.⁸ En general, pero sobre todo en las oligarquías dinásticas, el cargo era vitalicio con algunas elecciones que daban pie a mostrar el grado de corrupción de las altas esferas. Las pequeñas *gerusias* estaban completamente cerradas a la mayoría de los ciudadanos y unas cuantas familias tenían cabida en ellas. En Esparta eran veintiocho *gerontes*,

⁷ Glotz, Gustavo, *op. cit.*, nota 1, p. 107

⁸ *Ibidem*, p. 111

noventa en Elide y ochenta en Corinto. Otra limitante consistía en que sólo los antiguos magistrados podían formar parte de la *bulé*.

En Atenas los magistrados recibieron el nombre de *arcontes*, su función original fue la de consejeros del rey; una vez que el rey perdió la soberanía absoluta los *arcontes* fungieron como gobernantes. El cargo de *arconte* sufrió una evolución paulatina, el número de *arcontes* pasó de tres a nueve, dejaron de ejercer la magistratura de forma vitalicia para ser electos por diez y, finalmente, por un año.

c) Ciudad Democrática (siglos VI y V a.C.)

Con el florecimiento del comercio y el intercambio de mercancías, aparecieron oportunidades para que las ya grandes fortunas se incrementaran, aunque también se abrió la posibilidad de que pequeños comerciantes encontraran una manera digna de subsistir. Tal desigualdad de oportunidades para los agricultores, artesanos y aún para las propias clases dominantes, y que mantenía a la mayoría de la población sojuzgada a la voluntad de los más ricos, eventualmente, trajo como consecuencia una radicalización de las clases bajas, buscando con ello alcanzar el reconocimiento de sus derechos como ciudadanos.

Al frente de estas masas, unidas por el descontento y la decepción, aparecieron líderes educados en el seno de la oligarquía pero que, al no poder aspirar a los altos mandos dentro de la *polis*, decidieron tomar el mando a través de revueltas y luchas, arengando a los pobres a levantarse contra los ricos. Fueron los llamados tiranos, *demagogos* que podían hacerse de la simpatía de las clases bajas, mostrándose como enemigos de los *eupátridas* enquistados en el gobierno. Algunas ciudades vieron estallar a la plebe con armas en mano, tal fue el caso de Siracusa, Eritrea y Mileto; mientras que en otras, las clases bajas llegaron mediante su fuerza moral adquirida recientemente, así sucedió en Atenas.⁹ La figura del tirano no era mal vista por el pueblo en general ya que representaba una alternativa al gobierno oligárquico. Conforme iba creciendo la actividad comercial, varias ciudades estuvieron bajo el control de los tiranos, debido a que se necesitaba de una mano de hierro para controlar y organizar a las multitudes y lanzarlas contra la clase privilegiada.¹⁰

En Atenas la tiranía apareció hasta el año 560 a.C. La historia habla de Ción, un noble que en 631 a.C. fue detenido por el poderoso *Arcontado* ateniense en su intento de derribar a la casta dominante y convertirse en tirano.¹¹ Para el año 620 a.C. Dracón dicta leyes escritas en Atenas. Esta fue

9 Coulanges, Fustel de, *La Ciudad Antigua*. Ed. Porrúa. México, 1996, décima edición p.141

10 Glotz, Gustavo, *op. cit.*, nota 1, p. 141

11 Coulanges, Fustel de, *op. cit.*, nota 9, p. 210

una de las primeras exigencias cumplidas según el deseo de la mayoría; anteriormente, las sentencias se basaban en la conveniencia de los *eupátridas*, justificándose en una voluntad divina que siempre favorecía a los privilegiados. Así el pueblo demandaba una suerte de seguridad jurídica, fundada en leyes establecidas e inviolables aun por los gobernantes. Los habitantes comienzan su participación histórica en la creación y sanción del Derecho.¹²

Dracón inicia un cambio social, obligando a las personas a arreglar sus diferencias por medio de tribunales, y no mediante enfrentamientos entre las *gens*; el *consejo* se forma por 401 ciudadanos mayores de 30 años y se mantiene como una institución hermética.¹³ Estos intentos por retirar poder a la oligarquía no son suficientes a los ojos de las clases populares. Dentro de un ambiente de tensión y desacuerdos, Solón fue escogido como árbitro con poder constituyente y, entre los años 594 y 593 a.C., contribuyó enormemente a la fundación de la democracia Ateniese, con el establecimiento de disposiciones para la repartición equitativa de los lotes entre la población, condonación de deudas públicas y privadas; todos los pobladores alcanzaron el *status* de ciudadano, sin distinción por causa de nacimiento, sin embargo, si se mantuvo una división social en función de la fortuna.

¹² Glotz, Gustavo, *op. cit.*, nota 1, p. 137

¹³ Orlandi, Héctor Rodolfo, *op. cit.*, nota 2, p. 50.

Se crearon cuatro clases censatarias o *timocráticas*: 1) los *pentacosiomedimni*, u hombres capaces de proveer 500 sacos de cereales; 2) los *hippeis* o caballeros; 3) los *zeugitae* que aportaban un mínimo de 200 sacos de cereales; 4) la cuarta clase estaba compuesta por los *tethes*, ciudadanos que no poseían tierras y eran los más pobres. Entre mayor riqueza mejor cargo público le correspondía al ciudadano, pues sólo los más ricos podían solventar los gastos y contribuciones que se exigían a los altos funcionarios, como construir navíos y dotarlos con lo necesario para la guerra.

La revolución social no perdía fuerza y los nuevos ciudadanos se mantenían renuentes a aceptar la división social recién establecida. Una vez que Solón salió de Atenas, tres facciones disputaron el control político de la ciudad: los *eupátridas* estaban dirigidos por la familia de los *filíades*; los comerciantes y pescadores de la costa por los *alcmeónidas* y los modestos campesinos de la montaña por los *pisistrátidas*.¹⁴ En 560 a.C. Pisístrato llegó al poder mediante promesas a las clases bajas; ya establecido como tirano, lejos de faltar a su palabra, allanó el camino de la democracia al garantizar y

¹⁴ Glotz, Gustavo, *op. cit.*, nota 1, p. 156, 157.

proteger las reformas agrarias de Solón. Fustel de Coulanges nos señala que el ejército espartano fue el responsable de terminar la tiranía de los pisístratas.¹⁵

Los oligarcas vieron en esta caída de la tiranía una oportunidad de recuperar parte de los privilegios perdidos. Hubo pugnas por el poder entre los partidos conservadores y los populares. Clístenes obtuvo el apoyo de la mayoría para llevar a cabo sus reformas, determinantes en el destino de la *polis* ateniense. Tuvo en mente terminar con la supremacía de las *gens* y los patriarcados que dominaban en sus regiones; para ello dividió a la población ya no en base a estimaciones monetarias o de consanguinidad, sino en razón a su domicilio. Clístenes dispuso que el país se conformara por tres partes: la ciudad o *Asty*, la costa o *Paralia* y el interior o *Mesogea*, cada uno de estos fragmentos fue dividido en diez *demos*, lo que podríamos denominar actualmente como municipios, finalmente a las diez tribus que fueron creadas le correspondió un *demos* de cada fragmente del país. Este sistema decimal simplificó la organización política. El *consejo* o *bulé* se integró por quinientos miembros, cincuenta por tribu. Las tribus designaban un *arconte* para la comisión permanente dentro del consejo. También el ejército comprendía diez regimientos llamados *filé* con un *filarca* al mando.¹⁶

¹⁵ Coulanges, Fustel de, *op. cit.*, nota 9, p. 211

¹⁶ Glotz, Gustavo, *op. cit.*, nota 1, p. 159

La Atenas del siglo V vivió con arreglo a las leyes civiles de Solón y las leyes políticas de Clístenes, no obstante que debió resistir las guerras médicas y del Peloponeso se mantuvo al frente del mundo antiguo durante ese período. Es difícil contestar si esta hegemonía se logró gracias al sistema social y político adoptado por los atenienses, lo cierto es que en las batallas participaron tanto los *tethes* como los *zeugitas* y los grandes propietarios, por tanto el sentimiento democrático fue en última instancia la motivación de los ciudadanos, no obstante que internamente las disputas continuaban.

Durante las guerras médicas estuvo al frente del gobierno democrático Temístocles. Había una confrontación entre los oligarcas de Arístides y la facción democrática, los primeros deseaban continuar una estrecha alianza con Esparta mientras que los segundos veían esta situación con recelo. El acuerdo entre ambas ciudades permanece para hacer frente a los persas de Darío y Jerjes. Efiltes, con el partido democrático, para el año 462 a.C. planea un ataque a la oligarquía. Para ello, evidencia la corrupción del *areópago* y los malos manejos de los recursos públicos. Le arranca al *areópago* sus atribuciones más importantes como el derecho a vetar leyes, el control sobre la constitución y la jurisdicción sobre los crímenes contra la ciudad y el orden

público. Efiltes terminó muriendo a manos de los enemigos de la democracia.¹⁷

Pericles, que dio nombre y forma al siglo de oro en Atenas, fue sobrino del reformador Clístenes, y se preocupó por mantener el ideal democrático de Efiltes al llegar a la jefatura del pueblo. Mediante su obrar, trajo prosperidad a Atenas no sólo económica sino también política e intelectualmente. Procuró mantener la línea democrática de las instituciones pero cuidando la gobernabilidad. Ya que ahora los ciudadanos decidían sobre la conveniencia de las leyes se introdujo la *graphé pharonomón* como medio de control de la constitución, mediante la cual se evitaba que la propia asamblea general cayera en excesos anarquistas o tiránicos.

Se instauran instrumentos como el sorteo en las tribus para designar el consejo y las magistraturas no especializadas, ya que las demás siguieron siendo electivas directamente. También aparecieron las dietas o *misthos* para los miembros del consejo, los magistrados y los soldados. La intención de estos sueldos era permitir que todo hombre pudiera desempeñar un cargo público sin tener que preocuparse por su sustento diario. Hasta el siglo IV se creó el *misthos ecclesiasticos* para los asistentes a la asamblea general. Otra reforma

¹⁷ Orlandil, Héctor Rodolfo, *op. cit.*, nota 2, p. 60

que trajo importantes consecuencias consistió en considerar únicamente como ciudadanos atenienses a quienes nacieran de madre y padre ciudadano¹⁸.

A fines del siglo V, con el resultado desastroso de la guerra del Peloponeso, poco a poco se fue dando la decadencia de las instituciones democráticas atenienses. De acuerdo con Fustel de Coulanges la desaparición de las *gens* provocó que los *clientes* al servicio de un señor dejaran de recibir el sustento y la protección de éste. Estos nuevos pobres no encontraron en la democracia una repartición equitativa de la riqueza por lo que buscaron en la igualdad política una forma de subsistir. Así, además de recibir su *misthos ecclesiastes* los asistentes de escasos recursos comenzaron a vender su voto, al ser frecuente las ocasiones de emitir su sufragio podían vivir de ellas.¹⁹ Para mitad del siglo IV los funcionarios públicos habían perdido toda credibilidad, constantemente eran acusados de corrupción y los ciudadanos hacían todo lo posible por ser dispensados de ejercer un puesto público.²⁰

Una serie de tiranos se sucedió en el poder durante los siglos IV. Hasta el año 338 a.C. en que Filipo, rey de Macedonia, convierte el territorio griego en simple dependencia de una civilización extranjera. Esto no significó el fin de la

18 *Ibidem*, p. 62

19 Coulanges, Fustel de, *op. cit.*, nota 9, p. 251

20 Glotz, Gustavo, *op. cit.*, nota 1, p. 430

cultura ateniense pues influenció a todos los pueblos con quienes entró en contacto y se ha mantenido hasta nuestros días como una fuente de inspiración. Entre los años 334 y 333 a.C., Filipo llama al gran filósofo Aristóteles para encargarle la educación de su hijo Alejandro. El pensador originario de Estagira (Macedonia) no rechazó la invitación, viéndola como la oportunidad de formar a un gobernante a través de sus ideas y pensamientos sobre la virtud y la justicia, de tal suerte que educaría a un futuro rey-filósofo. Hombres que, de acuerdo a los escritos aristotélicos, eran los llamados a dirigir al resto, debido a sus capacidades espirituales, morales e intelectuales.

d) El pensamiento Aristotélico.

Aun cuando Aristóteles no nació en Atenas decidió acudir a esta ciudad para completar su educación. Fue el mejor discípulo de la academia Platónica a pesar de no concordar del todo con la ideología del maestro. Al tratar sobre las formas de gobierno, Aristóteles hizo la clasificación más difundida considerando tres formas de gobierno rectas: la monarquía, la aristocracia y la *politeía* o república, en las que el gobierno se ejerce en pro del bien común; cada una con una posible desviación: “la tiranía, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos, y la democracia en el de los pobres, y

ninguna de ellas mira a la utilidad común.”²¹ Vemos que el Estagirita no concibe a la democracia como la forma de gobierno más apropiada para un pueblo pero si es la más moderada de las desviaciones posibles. Al tratar el tema de la soberanía y el poder político, Aristóteles acepta que “el poder supremo debe estar en la multitud más bien que en la minoría aristocrática...”,²² pues a través de la unión los hombres pueden sobreponerse a las debilidades que muestran de forma individual, aunque no abandona la tesis de que en algunos casos la minoría selecta debe gobernar sobre la mayoría. Para Aristóteles, sean uno o más, los gobernantes deben conducirse de acuerdo con “las leyes rectamente establecidas” debido a que los hombres están propensos a actuar siguiendo sus pasiones.

Al discernir sobre la ciudadanía, Aristóteles explica que de la forma de gobierno que impere en la ciudad dependerá el criterio a seguir para distinguir a los ciudadanos de quienes no lo son. En el pensamiento aristotélico el ciudadano es aquel que participa directamente en el ejercicio directo de algún cargo de gobierno.²³ Así el obrero y campesino asalariado no figuraban como ciudadanos en las aristocracias u oligarquías, pero si en la democracia. Observa que en la democracia se tiende a considerar a todos como

²¹ Aristóteles, *Política*, 16ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 204.

²² *Ibidem*, p. 208.

²³ Actualmente esta regla excluiría a la gran mayoría de las personas de la ciudadanía, pero en aquella época el tamaño de la población y la constante rotación en las funciones permitía que en Atenas prácticamente todos los varones adultos participaran de la política directamente.

ciudadanos, no sólo a los hijos de padres ciudadanos, sino también a aquellos con un solo progenitor ciudadano, lo que para Aristóteles crea un desorden en la ciudad ya que causa el descontento de las clases superiores.

En cuanto a la constitución más adecuada para una ciudad, en general, será la *politeía*, ya que en ella se toman características de la oligarquía y la democracia para acomodarlas de tal manera que se atemperen sus aspectos negativos y así evitar que los ricos gobiernen para sí o que las clases bajas e incultas dirijan a base de la violencia. Para ello es necesario fortalecer a la clase media hasta el punto en que supere a la alta y a la baja en influencia y poder; lo anterior se logrará promoviendo una moderada posesión de bienes “ya que donde unos poseen en demasía y otros nada, vendrá o la democracia extrema o la oligarquía pura, o bien aún, como reacción contra ambos excesos, la tiranía.”²⁴

Es posible que lo que hoy conocemos como democracia vaya en dirección hacia el concepto aristotélico de *politeía*, en razón de que se busca terminar con la desigualdad al fomentar la distribución de los bienes y riqueza. Ya desde entonces había problemas para distinguir entre las formas de gobierno como lo dice el propio Aristóteles: “la gente acostumbra llamar *politeía* a las que se

²⁴ Aristóteles, *op. cit.*, nota 21, p. 232.

inclinan a la democracia, y aristocracias, en cambio, a las que propenden a la oligarquía...”²⁵ Este pretende ser una breve aproximación a las ideas que sobre la democracia y las formas de gobierno tuvo Aristóteles, cuya obra completa constituye el fundamento del pensamiento occidental moderno.

A manera de consideraciones finales sobre esta parte del primer capítulo, estimo oportuno lo siguiente. Conforme pasaron los siglos desde la Ciudad Homérica hasta el período de la democracia, los asuntos públicos ocuparon más y más el tiempo y la mente de los *polítes* (ciudadanos); mientras que, el *ídion* (lo privado) era importante sólo para los *idiótes*, hombres vulgares, ignorantes e interesados únicamente en su persona.²⁶ Debido a esto la participación ciudadana en la toma de decisiones fue muy importante para los atenienses del siglo V a.C. Sin embargo, no podemos pasar por alto el hecho de que en Atenas gran parte de la población no tenía la posibilidad de formar parte de la vida política. Las mujeres no tenían derechos políticos y sus derechos civiles estaban severamente limitados; los residentes venidos del extranjero, a pesar de llevar varias generaciones en la ciudad eran relegados políticamente y; por supuesto, los esclavos, que se calculan entre 80,000 y 100,000 durante el gobierno de Pericles llevaban el peso de trabajar en gran número en las minas de plata de Laurion obteniendo los recursos para la

²⁵ *Ibidem*, p. 229.

²⁶ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia . Los problemas clásicos*, Madrid, Alianza, 1988, 353

importación de granos y otras mercancías, sin ser al menos reconocidos como personas sino como objetos.²⁷

Para Platón la crítica a la democracia, como lo escribió en *La República*, radica en el hecho de que el pueblo no está en condiciones de decidir por medio de la razón qué es lo más conveniente para el buen funcionamiento de la ciudad, pues se deja guiar por impulsos, sentimientos y prejuicios. Agrega que el pueblo escucha a los aduladores y dice: “lo natural es que el que tiene necesidad de ser gobernado vaya en busca del que puede gobernarle, y no que aquellos cuyo gobierno pueda ser útil a los demás supliquen a éstos que se pongan en sus manos.”²⁸ Para Platón sólo el gobierno de los filósofos puede traer paz y armonía al mundo. Posteriormente, en *El Político* y en *Las Leyes* flexibiliza un poco su postura y “reconoce que, en el estado real como opuesto al ideal, el gobierno no puede sostenerse sin algún tipo de consentimiento y participación popular.”²⁹

Giovanni Sartori hace un señalamiento para quienes desean comparar la democracia de la *polis* griega con nuestra visión actual de la democracia: “cuando empleamos la misma palabra llegamos a la conclusión errónea de

²⁷ Held, David, *Modelos de democracia*, trad. de Teresa Alberto, Madrid, Alianza, 1991, p. 49

²⁸ *Ibidem*, p. 45.

²⁹ *Ibidem*, p. 48.

creer que estamos refiriendo a la misma cosa o a alguna similar. Sin embargo, en el caso de la “democracia” esto significa pasar por alto más de dos mil años de cambio.”³⁰ Esto se debe a diversas razones: en primer término, la *polis* no se puede equiparar a un Estado moderno, puesto que en la antigüedad no existía la noción de un Estado vigilante y controlador de la sociedad, fundado en un aparato burocrático especializado, como el que existe en la actualidad. En segundo término porque la libertad, entendida como una garantía individual, es para las democracias modernas, al menos en el papel, un fin primordial y deseable, el Estado debe proveer los medios para que cada persona pueda desarrollarse plenamente. En cambio en la *polis* griega los ciudadanos se consideraban como un todo que en conjunto formaban la ciudad y donde no había lugar para derechos individuales. Otra limitante para trasladar el modelo antiguo a nuestros tiempos es el espacio geográfico puesto que Atenas se caracterizó por ser una *polis* pequeña comparándola con las megalópolis de hoy en día.

Lo anterior, considero, no excluye la posibilidad de aprovechar la experiencia vivida en Atenas, buscando con ello trasladar elementos tales como la participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativas, el ejercicio del poder soberano por los ciudadanos o la búsqueda de diferentes

³⁰ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 26, p. 343

métodos para la selección de cargos públicos. Además de corregir lo que a nuestro juicio parecen “errores” como basar su economía y su política en la esclavitud, y el trabajo doméstico de mujeres y niños y, en general las restricciones impuestas para ser considerado como ciudadano.

1.2 INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ROMA

Como sucede con las civilizaciones antiguas, es difícil establecer con precisión el origen de Roma. Versiones sustentadas en descubrimientos arqueológicos y antropológicos muestran, como nos lo hace saber el profesor Eugène Petit, que “tres poblaciones concurren a su formación: una de raza latina, los *Ramnenses*, que tenían por jefe a Rómulo; otra de raza sabina, los *Titienses*, bajo el gobierno de Tatio; y, por último, la raza etrusca, los *Luceres*, cuyo jefe lleva el título de Lucuwio. La reunión de estos tres pueblos, agrupados en tres tribus distintas y establecidas sobre las cimas que bordean la ribera izquierda del Tíber, bajo la autoridad de un rey, constituía la ciudad romana.”³¹

Por otro lado tenemos la versión de los propios romanos, quienes, de la misma forma que los griegos, deseaban verse como descendientes de sus dioses y como herederos de una tradición de siglos atrás; fue por este motivo que recibieron con gran beneplácito y aceptación libros como la *Eneida* del

³¹ Petit, Eugène, *Tratado elemental de Derecho Romano*, México, Época, 1977, p. 28

poeta Virgilio, elevándolas de inmediato al rango de documentos históricos fidedignos.

En su inmortal obra, Virgilio continúa la obra de Homero, relatando como Eneas, tras haber sobrevivido a la guerra entre troyanos y griegos, debe huir de las ruinas de su ciudad natal, embarcándose en un viaje por el mediterráneo hasta llegar a la península itálica, ahí desposa a una princesa del Lacio. Posteriormente, de acuerdo con historiadores de la época, la descendencia de Eneas funda la mítica ciudad de *Alba Longa*. Llega un momento de luchas por gobernar esta ciudad; Amulio destrona a su hermano Numitor y condena a su sobrina a permanecer encerrada en una torre, tratando de acabar así con cualquier descendencia que le hiciera frente, sin embargo, y gracias a la intervención del dios Marte, la princesa da luz a dos gemelos. Amulio, ante esta nueva amenaza, manda abandonar a los gemelos a orillas del río Tíber. Ahí son encontrados por un pastor mientras eran alimentados por una loba. De esta manera comienza la leyenda de Rómulo y Remo. Los gemelos regresan a *Alba Longa* para restituir a su abuelo como Rey. Finalmente, los hermanos se retiran para fundar su propia ciudad: Roma. La fecha exacta de este acontecimiento, de acuerdo con la tradición romana, fue el 21 de abril del año 753 a.C.³²

³² Floris Margadant, Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, 22ª ed., México, Esfinge, 1997, p. 19

A causa del fratricidio, Rómulo se convierte en el primer rey de Roma, dando inicio al período de la monarquía en Roma, este dualismo Rómulo-Remo puede ser sólo un mito, sin embargo, indica que el origen de Roma se encuentra en una mezcla latino-sabina. Tito Livio en su obra *Desde la Fundación de Roma*, relata las principales características de los reyes que sucedieron a Rómulo: Numa Pompilio crea las bases de la religión romana y establece un calendario según el curso de la luna; Tulo Hostilio comienza las conquistas romanas, logrando anexar Alba Longa a Roma, trata de disminuir la influencia de la religión, base de la unión de los *patricios* y por ello es asesinado; Anco Marcio fue el último rey pre-etrusco, logra vencer algunos pueblos latinos fortaleciendo el poder romano en la península.³³

Los etruscos, hacia fines del siglo VII a.C., o un poco más tarde conquistan Roma y gobiernan durante un breve período de tiempo, imponiéndose a la comunidad latino-sabina y creando un reinado aún más absolutista³⁴, aunque, también, gracias a sus conocimientos en ingeniería, trajeron beneficios para la ciudad.³⁵

33 Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *Derecho Romano. Primer curso*, 10ª ed, México, Porrúa, 1997, p. 38

34 Adock, F. E., *Las ideas y la práctica política en Roma*, trad. de F. Rubio Llorente, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1960, p. 10.

35 Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.*, nota 32, p. 20.

Tres fueron los reyes etruscos: Lucio Tarquino Prisco fue el primero, estableció reformas al senado e intentó formar nuevas tribus compuestas de *plebeyos*, sin tener éxito. A su sucesor, Servio Tulio, se le atribuye la agrupación de ciudadanos en *centurias*. El último rey etrusco de Roma fue Lucio Tarquino, el más despótico de los reyes, mandó asesinar a los senadores que se le opusieron y negó sepultura a Servio Tulio, su suegro. Después de veinticinco años fue destituido por los comicios por *curias*.³⁶

a) Instituciones políticas en la monarquía

Rey

Una de las palabras que más resalta en el desarrollo de la política romana es la de *Imperium*, la cual resume los poderes plenos de que gozaron los reyes romanos y, posteriormente, los Emperadores. En un inicio la monarquía no fue hereditaria, indicios hacen suponer que era elegido por los comicios por curias, asambleas formadas, únicamente, por patricios; más tarde cada rey elegiría con libertad, a su sucesor. En ambos casos necesitaba la aprobación del senado. “Ello introdujo un matiz republicano en la monarquía romana. No obstante, como la función monárquica era vitalicia, el término monarquía no es incorrecto.”³⁷

³⁶ Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *op. cit.*, nota 33, p. 39.

³⁷ Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.*, nota 32, p. 20.

Los reyes no eran considerados de origen divino, pero una vez elegidos se les confería autoridad suprema o *Imperium*. El rey era a la vez: jefe supremo del ejército; magistrado judicial, en asuntos civiles y de orden penal; además de líder religioso encargado de asegurar la paz con los dioses, la *pax deorum*, necesaria para la prosperidad de la comunidad en la guerra y en las actividades agrícolas.³⁸ Con la llegada de los etruscos se acentúa más el poder monárquico y el *Imperium*. A pesar de esto los reyes no estaban libres de ser víctimas de confabulaciones de los poderosos *paters* para destronarlos. A la muerte del rey un *inter rex*, tomado del senado, gobernaba provisionalmente. La historia de la monarquía se caracterizó por una constante lucha entre el poder de los *patricios* y el de los reyes que, una vez en el trono, intentaban hacerse del favor de las clases bajas confiriéndoles ciertos privilegios y así, prevalecer sobre los *patronos*.³⁹

Senado

Al lado del rey estuvo el Senado, una asamblea conformada por los *paters* o *seniores*, es decir los jefes de familia más viejos entre la nobleza patricia. El senado comenzó por tener cien miembros; en tiempo de Tarquino trescientos fueron los senadores. Si bien es cierto sólo tenía poderes consultivos, tenía la facultad de ratificar al rey y participar en su elección; su influencia fue

³⁸ Adock, F. E., *op. cit.*, nota 34, p. 11.

³⁹ Cfr. Coulanges, Fustel de, *op. cit.*, nota 9, pp. 86 y 87.

adquiriendo peso, sobre todo con la caída de la monarquía y el advenimiento de la república.⁴⁰

Comicios por curias.

Esta es la tercera institución sobre la que se erigió el gobierno romano durante la monarquía. La población estaba dividida en treinta curias. Cada una de las curias estaba a su vez conformada por alrededor de diez *gens* o familias de patricios. Al ser convocadas, las curias enviaban representantes que se reunían en un recinto denominado *comitium*. Esta división se basaba en cuestiones de linajes y sólo los patricios tenían representación política. Cada *curia* emitía un voto, por lo que dieciséis sufragios en un mismo sentido hacían mayoría.

Es de notarse que Atenas y Roma compartieron la misma división social en un inicio, es decir la *gens*. Fustel de Colunges en el Libro II Capítulo X de *La Ciudad Antigua* hace un estudio extenso y profundo acerca de la importancia de esta unidad social. No quedan registros de la época en que predominaron las *gens*, sólo lo que los escritores antiguos mencionan en algunos de sus textos. Existen dudas sobre si las *gens* era verdaderamente un conjunto de individuos unidos por un pariente en común, nacido varias generaciones en el pasado, sin

⁴⁰ Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *op. cit.*, nota 33, p. 40.

embargo, pensar que los romanos y los griegos no creían verdaderamente en su ascendencia, es suponer que mentían sobre algo sagrado para ellos. Este fue el inicio de la oligarquía en ambas ciudades por lo que al llegar las facciones populares al poder exigieron terminar con cualquier rastro de las *gens*, y lo habrían conseguido de no haber sido por lo arraigado de esta entidad.

Comicios por centurias.

La necesidad de una reforma política dio origen a los comicios por *centurias*; esta nueva separación, basada en la riqueza individual, y con miras a incrementar la fuerza bélica de Roma, dio como resultado la división de los ciudadanos en cinco clases: la primera constituida por aquellos cuyo patrimonio tenía un valor por lo menos de 100, 000 ases; 75, 000 ases para la segunda; 50,000 para la tercera; 25, 000 para la cuarta y 11, 000 para la quinta. Estas nuevas clases fueron fraccionadas en *centurias*, 193 en total. A la primera clase correspondían ochenta *centurias*; veinte *centurias* a la segunda, igual que a la tercera y cuarta; treinta *centurias* correspondían a la quinta clase; se formaron dieciocho *centurias* de jinetes reclutados entre los patricios y; finalmente los ciudadanos que no disponían al menos de 11, 000 ases formaron cinco *centurias* colocadas como séquito del ejército. Por primera vez los *plebeyos*, sobre todo los más ricos, pueden participar en una asamblea al lado de los

patricios y sus clientes, llegando incluso a entrar dentro de las primeras clases sociales.

El propósito principal de la reforma *serviana* fue que toda la población, incluyendo a los plebeyos, participara en el mantenimiento y formación del ejército, ya fuera prestando servicio militar o contribuyendo con la recaudación de impuestos. Los ciudadanos que tenían menos de 1, 500 se hallaban exentos de pagar contribuciones.⁴¹ Los comicios por *centurias* propiciaron el dominio de la clase adinerada, pues al unirse las ochenta *centurias* de la clase alta con las dieciocho de los altos mandos militares formaban una mayoría que impedía a las demás clases ser tomadas en cuenta.

La formación de las *centurias* no significó la desaparición de los comicios por *curias*, sino que, trajo una división de funciones, los comicios por *curias* se ocupaban de los asuntos administrativos, por otro lado, las *centurias* colaboraban en la formación de leyes.

Vínculo entre el rey y los plebeyos.

El hecho de que los reyes dieran mayores reconocimientos a los *plebeyos*, incorporándolos a la vida pública, dotándolos de tierras en las nueva áreas

⁴¹ Petit, Eugène, *op. cit.*, nota 31, p.33.

conquistadas creó una especie de complicidad entre el rey y los plebeyos, en la que una parte apoyaba a la otra, esto les trajo animadversión de parte de los patricios, quienes comenzaron a ver al rey como un inconveniente. Aprovechando el escándalo, que imputaba al hijo del rey un atentado en contra de la esposa de Tarquino Colatino, un importante *patricio* de Roma, los comicios por *curias* deciden expulsar a Lucio Tarquino y eliminar la figura del rey.⁴²

El Doctor Floris Margadant en su obra refiere sobre la relación entre las instituciones políticas y dice: “En estos tres órganos (rey, senado y comicios), muchos historiadores, desde Polibio, han querido ver una mezcla armoniosa de los elementos monárquico, oligárquico y democrático”.⁴³ Sin embargo, en la Roma monárquica el aspecto político era dominado sin lugar a dudas por los patricios dejando a los plebeyos ínfimos espacios de participación e ingerencia activa, por lo que no se puede hablar realmente de un aspecto democrático dentro de Roma.

⁴² Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *op. cit.*, nota 33, p. 43.

⁴³ Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.*, nota 32, p.22.

Plebeyos, clientes y esclavos

Ya se mencionó que es difícil hablar con certeza respecto a la organización de las familias romanas, sin embargo, junto con los *paterfamilias* y su descendencia directa encontramos a los clientes y esclavos. No se conoce con exactitud el origen de los clientes, teorías hacen suponer que eran familias empobrecidas o extranjeras que pedían protección de las familias acaudaladas y a cambio ofrecían lealtad y obediencia hacia las *gens*. Los esclavos provenían de los pueblos vencidos o de individuos que por haber caído en desgracia debían abandonar su libertad para servir a un amo.

Más difícil aún es explicar la génesis de los plebeyos. En esta casta encontramos hombres con fortuna económica pero impedidos para involucrarse en el terreno de la *res pública*. La prohibición de matrimonio entre patricios y plebeyos hace suponer que la diferencia proviene de razones étnicas. Tal vez del dualismo latino-sabino surgió una raza vencedora y otra sometida a un segundo plano dentro de la misma ciudad. Al margen de estas conjeturas, lo cierto es que para el siglo V a.C. los plebeyos hacen escuchar con más fuerza sus demandas y peticiones.

b) Instituciones políticas en la República

Con la salida de Lucio Tarquino en el año 510 a.C. comienza el período de la República Romana. El derrumbe de la monarquía no mejoró las condiciones de vida de los clientes, plebeyos o esclavos, pues fue un cambio ideado por los patricios con el único fin de perpetuarse en el mando.

Las abismales diferencias entre patricios y plebeyos sólo podían tener una consecuencia lógica: la revolución social, impulsada desde los estratos más bajos. Se habla de las *secciones plebis*, éxodos de la plebe, que abandonaba la ciudad, empujada por el temor de ya no contar con el contrapeso que ejercía la figura del rey al limitar a los patricios. Los plebeyos pretendieron vivir de manera independiente en el *Monte Sacro*, alejados de Roma, una ciudad donde se sentían como extranjeros, sin oportunidad de formar parte ni de su vida religiosa ni política.

Después de algunos meses de autoexilio comprendieron los plebeyos que no tenían los elementos para fundar y organizar una nueva ciudad. Mientras en Roma se dio un debate sobre qué postura tomar en este asunto. Los patricios más conservadores aceptaron con alivio y complacencia la decisión de los plebeyos, otros, de pensamiento más pragmático, vieron que la mitad del ejército había abandonado la ciudad. Según la historia, el senador Menenio

Agripa dirigió a los plebeyos su famoso discurso, en el cual relata como las manos, la boca y los dientes se declaran en huelga como protesta contra el estómago que recibe, sin mayor esfuerzo, todos los alimentos. El resultado es la decadencia de todo el cuerpo. Con esto logra convencer a los plebeyos de retornar, y se establece un acuerdo entre patricios y plebeyos de respeto y tolerancia. Aunque las diferencias sociales no desaparecieron, los plebeyos ganaron el derecho a elegir, a partir de entonces, un representante que los dirigiera, el llamado tribuno de la plebe, ungido en una ceremonia religiosa como sacrosanto, lo que quería decir que, los patricios, aun los altos magistrados le debían un absoluto respeto.⁴⁴

Las facultades del rey fueron repartidas entre varios actores. El *rex sacrorum* que estaba encargado únicamente de las funciones religiosas, tan importantes en aquella sociedad. El orden político se encargó a dos cónsules, esto con el fin de que se vigilaran y frenaran mutuamente en sus posibles ambiciones, además eran electos cada año, lo que disminuía considerablemente la posibilidad de reunir en su persona demasiado poder.⁴⁵

⁴⁴ *Ibidem*, p. 33.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 28.

El senado seguía indiscutiblemente como un órgano representativo de la oligarquía es símbolo del prestigio romano y goza de enorme respeto entre los ciudadanos. Al ser el único órgano permanente, dirige la ciudad mientras que los cónsules permanecían gran parte del año fuera atendiendo cuestiones bélicas.

Se mantuvieron los comicios por *curias* y por *centurias*, los primeros exclusivos de los patricios y los segundos como una mezcla, un tanto forzada, entre patricios y plebeyos. La diferencia radica ahora en la aparición del tribuno de la plebe. El hecho de ser *sacrosanto* no es un simple título decorativo, lo pone en igualdad de condiciones ante magistrados o sacerdotes patricios. En torno a esta figura gira la nueva organización de los plebeyos, pronto la plebe se reúne en asambleas con el fin de nombrar a sus jefes, dando inicio así a la institución de los *plebiscitos*. “Durante mucho tiempo hubo en Roma una doble serie de decretos: *senatus-consultos* para los patricios y *plebiscitos* para la plebe. Ni la plebe obedecía a los *senatos-consultos*, ni los patricios a los *plebiscitos*. Había, pues, dos pueblos en Roma.”⁴⁶ Por algunos años sólo existió un tribuno de la plebe pero su número fue aumentado hasta llegar a doce.

46 Coulanges, Fustel de, *op. cit.*, nota 9, p. 223.

La ley de las XII tablas.

Los plebeyos más adinerados deseaban una sociedad única donde no existiera una separación de los órdenes, ya que a pesar de sus propiedades y poder monetario, eran aún considerados como una clase social inferior. Estas ideas poco a poco se introdujeron en la mente de la plebe en su conjunto y consideraron que la mejor forma de crear un orden o clase única era a través de un código escrito, aplicable a todos los individuos y que terminara con el monopolio de los magistrados patricios en la aplicación del derecho.

Las *gens* se opusieron fuertemente a las pretensiones plebeyas, ya que consideraban contrario a todo principio espiritual el que individuos sin religión y sin dioses domésticos pudieran opinar sobre el contenido de nuevas leyes. Finalmente, se llegó a un acuerdo, los *patricios* redactarían las leyes para después ser aprobadas en los comicios por centurias, donde ambas clases se reunían.

En el año 452 a.C. las magistraturas ordinarias fueron suspendidas y se nombró una comisión especial plenipotenciaria compuesta por diez patricios llamados *decenviros*. Después de un año de trabajo publicaron diez tablas que fueron aprobadas, sin embargo, se encargó a una nueva comisión que redactara otras dos que completaran la obra. Así se forman las XII tablas que

regularon durante un largo período el derecho público y privado de Roma. La ley deja de ser algo inmutable y se convierte en una obra humana perfectible, el mismo texto de las Tablas establece: “La última decisión tomada por los sufragios del pueblo, eso es la ley”.⁴⁷ Si bien los plebeyos alcanzaron una igualdad social, pues ahora acudían y eran juzgados por los mismos tribunales que los patricios, todavía faltaba una completa igualdad política. Los plebeyos fueron incorporándose a las instituciones públicas, pronto se aceptó a tres plebeyos dentro de los *decenviros*, más tarde fungirían como sacerdotes, pontífices y, para el año 367 a.C., por fin se aceptó que uno de los dos cargos de Cónsul fuera ocupado por un plebeyo. Este último proceso tomó aproximadamente un siglo después de formadas las XII Tablas⁴⁸, pero significó el fin de una lucha de cuatrocientos años de los plebeyos por obtener la igualdad.

Expansión de Roma.

Los enfrentamientos internos no impidieron que Roma dominara la península Itálica, ya fuera mediante conquistas o alianzas con ciudades vecinas, que preferían tener a los romanos como aliados o incluso como patronos antes que como enemigos. Se crean los mandos de *procónsul* y *praetor peregrino*, elegidos anualmente y a quienes se encomienda la función

⁴⁷ *Ibidem*, p. 230.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 227.

de administrar los bienes e impartir justicia entre los habitantes de las provincias lejanas. Los asuntos comunes se dejan en manos de las propias provincias romanas. Durante este tiempo muchas familias aristocráticas extranjeras se mudan a Roma donde son bien recibidas por las *gens*. Roma se mantiene durante los siglos II y III a.C. como la ciudad más aristocrática de Italia y Grecia.

Los tribunos plebeyos mantienen su influjo e impulsan reformas sobre el *ager romano* o territorio, formando el *ager publicus*. El tribuno C. Falaminio dispuso en contra de la voluntad del senado la repartición entre ciudadanos plebeyos de una parte del norte de Italia arrebatada a los galos. Este acto se mantuvo como una advertencia para los círculos conservadores por mucho tiempo, pues mostró que la opinión del senado podía ser contradicha.

De igual forma se da un cambio en la organización de la asamblea por *centurias*, combinándola con las tribus locales. Parecía que los campesinos al ser mayoría con esta reforma podrían desde el *concilium* plebeyo instaurar una democracia agraria⁴⁹, sin embargo, el peligro que llegó a representar Aníbal para Roma inclinó la balanza para aceptar a los *senectus* y a los generales

49 Adock, F. E., *Las ideas y la práctica política en Roma*, trad. de F. Rubio Llorente, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1960, pp. 51-53.

aristocráticos como los únicos con la capacidad para gobernar y, con ello, salvar a Roma de su destrucción.

El período de las guerras púnicas trajo una estabilidad a la política romana interna. “Ninguna ley nueva modificó los derechos del pueblo o de los plebeyos en la legislación ni la elección, ni ninguna nueva ley asignó al Senado más poderes de los que ya poseía.”⁵⁰ Aun así, la aparente calma presagiaba nuevos tiempos de agitación social.

Los romanos emergieron, de las guerras púnicas, victoriosos y más fortalecidos que nunca. Por fin pudieron llamar al Mediterráneo *mare nostrum*, las rutas comerciales les pertenecían. El senado afianzó su liderazgo fáctico; aunque formalmente los cónsules mantenían sus facultades y no estaban forzados a obedecer los designios senatoriales. De igual modo los tribunos terminaron por sucumbir a la fuerza del senado, en parte también por que los plebeyos más ricos ya habían satisfecho sus ambiciones. Esta situación, marcada por la autoridad del senado, duró un siglo desde la victoria sobre Aníbal, pero el dominio comercial hizo surgir un nuevo orden de personas acaudaladas: los *equites* que emplearon sus energías en las finanzas y mercadería.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 57.

A solicitud de Atenas, su aliado en las guerras púnicas, Roma ataca Macedonia en el año 200 a.C., ya que, a pesar de haber sido desmembrado el antiguo imperio de Alejandro Magno, Atenas seguía estando bajo control de Macedonia. Para esta época la lucha entre el pueblo y la oligarquía continuaba en la *polis* griega, el primero abrió la puerta a Filipo V de Macedonia mientras que la segunda era afectada a Roma.⁵¹ Finalmente, ambas ciudades terminaron siendo provincias romanas, Macedonia en 168 a.C. y Atenas en el año 146 a.C.

Decadencia de la República.

Para el año 133 a.C. Tiberio Graco es elegido tribuno de la plebe; con el apoyo de algunos aristócratas se enfrenta al senado promoviendo una repartición más justa de las tierras. En venganza es asesinado por los aristócratas conservadores. Su hermano Gaius Graco continúa la lucha por establecer una oposición al senado y se dota de más derechos a los *equites*. Finalmente, Gaius Graco también muere asesinado. Estas reformas habrían rendido más frutos de haber encontrado eco entre los plebeyos, sin embargo, éstos ya estaban habituados al gobierno aristocrático y, tal vez, vieron fuertes ambiciones personales en los hermanos.

⁵¹ Coulanges, Fustel de, *op. cit.*, nota 9, p. 275

La sublevación de los pueblos conquistados en la península trae consigo una nueva crisis en Roma; los encargados de apaciguar estas revueltas regresan a Roma con intención de gobernar. Mario y Sila se disputan el poder, alternando sus períodos de dictadura a principios del siglo I a.C.

Fue necesaria una coalición de hombres poderosos para reestablecer el orden en Roma, así surgió el primer triunvirato formado por: "Pompeyo, el más famoso de los soldados, Craso, el más rico de los financieros y Julio César, el más hábil de los políticos."⁵² Este último terminó por prevalecer sobre los demás. Las instituciones republicanas eran para Julio César un obstáculo que debía ser superado o a lo sumo un medio para hacerse del poder. Al no disimular su ambición, el conquistador de las Galias termina siendo eliminado por la aristocracia conservadora.

La muerte de Julio César no significó un regreso a las formas anteriores, pues los actos de César no podrían revocarse sin producir un caos. El triunvirato se mantuvo ahora personificado por Octavio, sobrino adoptivo de Julio César, Marco Antonio, antiguo general del mismo Julio César y Emilio que contaba con un ejército poderoso. De la misma forma sólo uno permaneció en

⁵² Adock, F. E., *op. cit.*, nota 49, p. 94.

pie, Octavio termina siendo reconocido como el primer emperador y recibe el título de Augusto.

c) El Imperio

Si durante la república el senado manejaba los hilos de la política romana manteniendo a los demás actores bajo su influencia, en el Imperio sucede lo mismo pero ahora la autoridad recae en el *princeps senatus* o primer senador.

Augusto aprendió de la experiencia vivida por Julio César y prefiere mantener a los representantes de las distintas fuerzas satisfechos; al pueblo le otorga la tan anhelada paz; a la aristocracia la posibilidad de seguir participando en el gobierno; al senado le otorga un trato respetuoso en las formas, gobernando aunque sólo en apariencia bajo consejo de los senadores y a los *equites* les asegura su posición comercial y financiera. Históricamente se reconoce a este período como la época clásica de las artes romanas, en especial el derecho y la literatura, no obstante la presión ejercida por los pueblos bárbaros en las fronteras, el incremento del latifundismo, la propagación del cristianismo y la injerencia del ejército que, entre otras causas, fueron el inicio de la decadencia del Imperio Romano.⁵³

⁵³ *Ibidem*, p. 102.

Cuatro grandes dinastías ejercieron sucesivamente el poder imperial durante la época del principado: “1ª dinastía Julio-Claudia, de 31 a.C. a 68 d.C., con Augusto, Tiberio, Calígula, Claudio y Nerón; 2ª dinastía Flavia, de 69 a 96 d.C., con Vespasiano, Tito y Domiciano; 3ª dinastía de los Antoninos, de 96 a 192 d.C., con Nerva, Trajano, Adriano, Antonino, Marco Aurelio y Cómodo; 4ª dinastía de los Severos, de 193 a 235 d.C., con Septimio Severo, Caracalla, Heliogábalo y Alejandro Severo”.⁵⁴

Para el siglo III d.C. comienza la segunda fase del Imperio: la autocracia. Los senadores han perdido toda autoridad y junto con los cónsules y tribunos se convierten en meros servidores del Emperador. Diocleciano logra controlar las ambiciones del ejército y decide dividir el Imperio en dos para facilitar su protección. Tanto el Oriente como el Occidente tienen un emperador (Augusto) y un vice-emperador (César). En Bizancio, la cultura romana encuentra un refugio alejado de los bárbaros. Roma que estaba debilitada desde el interior y no soportó los embates enemigos cae en el año 476 a.C.

La aportación de los juristas romanos al derecho es indiscutible, las fórmulas y los conceptos que desarrollaron se mantienen vigentes hasta nuestros días; aunque en un inicio fueran aplicables sólo entre los patricios y

⁵⁴ Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *op. cit.*, nota 33, p. 53.

por ellos, los plebeyos lograron ser considerados ciudadanos y que las leyes fueran aplicables para todos los habitantes de Roma. A pesar de que la mayoría de los romanos eran personas de clase baja, la riqueza se convirtió en el medio para acceder a altos cargos públicos sin que existiera algún tipo de control sobre ellos.

Los colegios electorales que se crearon en Roma estuvieron organizados para que la minoría prevaleciera sobre la mayoría. Los comicios por *curias* estaban dirigidos por las *gens* aristocráticas; en los comicios por *centurias* existió un elemento más democrático, pues consideraba a un espectro más amplio de la población pero aún así los senadores, generales y terratenientes determinaban las decisiones políticas y militares mientras que el resto debía obedecer.

Esto es algo lógico sin consideramos que en Roma, al igual que en Atenas y en general durante la antigüedad, no existió el concepto de libertad individual. El hombre sólo vivía para su ciudad, el patriotismo era un valor supremo para los ciudadanos. La base de toda la sociedad era la religión, ésta había formado el derecho y las instituciones. Los hombres deseaban honrar a través de sus actos a sus dioses familiares, pero con el pasar de los siglos la religión fue desapareciendo, los plebeyos contribuyeron a eso; la religión fue desplazada

por la riqueza y la rigidez de los dogmas espirituales se fue convirtiendo en libertinaje. El ciudadano común terminaba por aceptar su situación y, salvo algunas excepciones, nunca aspiró a acumular grandes riquezas o desempañar altas responsabilidades, por lo tanto prefería dejar la dirección de la ciudad a quienes consideraba más aptos y mejor preparados.

1.3 ESBOZO DE LA SITUACIÓN POLÍTICA DURANTE LA EDAD MEDIA HASTA LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS MODERNOS.

La ocupación de Roma por parte de los pueblos bárbaros de ninguna forma significó la desaparición de la cultura latina. En muchos casos, los reyes bárbaros admiraron el cúmulo de conocimientos romanos, entre ellos la lengua, el derecho y la forma de organización tan avanzada. Si bien es cierto que los invasores saquearon y destruyeron ciudades en las fronteras extremas del imperio, una vez que tuvieron libre acceso, respetaron la mayoría de las aldeas internas. El objetivo de los conquistadores no fue terminar con el imperio, sino disfrutar de él. Durante muchos siglos desearon participar de los beneficios del clima mediterráneo y ahora lo podían hacer; los vándalos se instalan en África, los visigodos en Aquitania y en España, los burgundisios en el Valle del Ródano y los ostrogodos en Italia.⁵⁵

55 Pirenne, Henri, *Las ciudades de la Edad Media*, 2ª ed., trad. de Francisco Calvo, Madrid, Alianza, 1975, p. 9.

Constantinopla se convirtió en la heredera de la obra romana. El gran emperador de oriente fue Justiniano, su visión lo llevó a preservar en el *Corpus Iuris Civilis* el conocimiento jurídico desarrollado a lo largo de siglos; logró recuperar brevemente los territorios perdidos pero no tuvo los recursos suficientes para mantenerlos y reunificar el Imperio.

El cristianismo es un elemento determinante en la Edad Media; aparece en tiempos de Augusto, “se convierte primero en religión tolerada (Galerio y Constantino, año 311 d.C, edictos de tolerancia); luego, en objeto de especial cariño por parte de la corte (por ej., intervención personal de Constantino en el concilio de Nicea, 325), luego en religión oficial e intolerante (medida de Graciano y Teodosio I, 382)”⁵⁶

La cristiandad fue asentándose como religión predominante en Europa, había terminado con la religión doméstica de los romanos. Ya no existía un dios en cada familia sino un único Dios al que todos podían adorar sin importar la clase social o nivel económico del individuo. Se presentó una división entre el mundo espiritual y el mundo material. Poco a poco los reyes bárbaros fueron convirtiéndose al cristianismo, imponiendo esta religión a sus súbditos. La iglesia católica basó la organización de sus diócesis en las circunscripciones

⁵⁶ Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.*, nota 32, p. 42.

administrativas romanas ya existentes; posteriormente, Justiniano le entrega el manejo de la ciudad de Roma al Papa. El poder papal aumenta cuando son estos los encargados de consagrar a los nuevos emperadores europeos.⁵⁷

Desde la caída de Roma y hasta el siglo VIII, el comercio no cesó en el Mediterráneo. El intercambio de mercancía entre el occidente y el oriente es abundante. La Galia merovingia y los reinos germánicos mantienen relaciones comerciales estrechas con el oriente. El antiguo orden, que había sobrevivido en esencia a las invasiones germanas, no resistió el avance incontenible de los musulmanes, a partir de 633 y hasta 711 que irrumpen en España, los invasores no se detuvieron, únicamente los muros de Constantinopla y los soldados de Carlos Martel fueron capaces de contener las invasiones islámicas, formándose en Francia la nueva dinastía carolingia.⁵⁸

Al dominar Siria, gran parte de África septentrional y España, el Islam controló la navegación en el mar mediterráneo y obstruyó el comercio entre el occidente y el oriente. A la muerte de Carlo Magno el Sacro Imperio Romano Germánico tendió a desmembrarse, la economía comienza a cerrarse y la agricultura de auto sustentación se convierte en la principal actividad, alrededor

⁵⁷ Rey Cantor, Ernesto, *Teorías políticas clásicas de la formación del Estado*, 2ª ed, Bogotá, Temis, 1994, p. 27.

⁵⁸ Pirenne, Henri, *op. cit.*, nota 55, p. 19.

de algún castillo y protegidos por algún muro o foso se forman pequeños *burgos*, donde los siervos están bajo el dominio de un noble o miembro del alto clero, ya que sólo estas clases altas tenían la posibilidad de poseer bastas porciones de tierra. Así se van formando los feudos a lo largo de Europa.

Este panorama predominó durante los siglos IX y X pero con el auge del poder católico en el siglo XI tuvieron lugar las cruzadas. Por un lado, el deseo de ser buenos cristianos a los ojos de Dios y por otro la ambición de conquistar nuevas tierras donde poder ser señores, son los motivos que llevan a un gran número de caballeros, aventureros, mercenarios y campesinos a emprender la batalla contra el Islam y recuperar los lugares santos. Para el término de la primera cruzada en 1099 el dominio islámico sobre el Mediterráneo ha terminado, aunque los musulmanes recuperan en el siglo XII el reino de Jerusalén, el comercio se instala nuevamente como la principal fuente de riqueza.⁵⁹

Con la reapertura de las rutas comerciales, aparece la burguesía formada por los mercaderes, que acumulan riqueza llevando productos a los puertos importantes y, además, por los individuos involucrados en el proceso de transportar los bienes hasta las nuevas ciudades. Esta nueva clase adquiere

⁵⁹ *Ibidem*, p. 61

gran influencia en los *burgos*, sin embargo su origen sigue ligado a la servidumbre por lo que estos burgueses piden a la realeza y al clero el reconocimiento de ciertos derechos que permitieran, entre otras cosas: transmitir la libertad adquirida a sus hijos, permiso para transitar por los caminos y tener la posibilidad de quedar bajo la protección de un señor feudal.⁶⁰ Como se observa, estas primeras peticiones no tenían la intención de modificar las condiciones sociales y estaban muy lejos de constituir el fundamento de los derechos del hombre y del ciudadano sino únicamente poder integrarse con mayor igualdad dentro de la sociedad. Hay que esperar hasta el siglo XI para encontrar los primeros intentos de luchas dirigidas por la burguesía contra las costumbres medievales.

a) Instituciones políticas en el medioevo.

En el año 1077 los comerciantes más potentados de la ciudad de Cambrai, ubicada al norte de los Alpes, aprovecharon la ausencia temporal obispo Gerardo II para levantarse contra la autoridad administrativa-clerical y proclamar la instauración de la comuna (*communio*). Muchas poblaciones siguieron el ejemplo y pronto la Francia septentrional vio erigirse comunas en la mayoría de sus ciudades; el éxito de las comunas se debió al apoyo que recibieron del rey Luis VI, perteneciente al nuevo linaje gobernante: los

⁶⁰ *Ibidem*, p. 112.

Capetos. El monarca veía que la resistencia de los burgueses contra los señores feudales favorecía a los intereses de un poder autoritario y centralizado.

La unión que mantuvieron los burgueses les permitió reunirse en cofradías llamadas *gildas* o *hansas*. A estas organizaciones no se les reconoció poder real, sin embargo, gracias a que mantienen importantes fuentes de ingresos ejercieron un poder fáctico. Crearon fondos comunes que utilizaron en obras públicas necesarias para los *burgos* tales como los muros de protección. Este tipo de independencia económica hace posible el hecho de que en algunas aldeas se encuentren señales de autogobierno, los aldeanos poseían tierras, pozos y ríos comunales administrados y controlados por ellos mismos. Formaron asambleas en las que los habitantes participaban de manera directa en la toma de decisiones. La asamblea deliberaba siguiendo un principio de mayoría, de este modo elegían al *major villae* (alcalde) y a ciertos “policías” encargados de vigilar las propiedades comunes. Son los inicios de un movimiento popular que crea gobiernos de tipo ascendente en los que la autoridad emana desde abajo.⁶¹

⁶¹ Ullman, Walter, *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, trad. de Graciela Soriano, Madrid, Alianza, 1961, pp. 221,222.

El ejemplo más claro del avance burgués es el otorgamiento de la Carta Magna que Juan Sin Tierra concede a Ipswich en 1215. El carácter novedoso de esta carta consiste en que somete “al común consejo” del reino, la fijación de nuevos impuestos. Este “común consejo” tomó el nombre de Parlamento antes de 1258.⁶² En España, se cree que con motivo de la lucha por reconquistar los territorios de ocupación árabe, Alfonso IX, en 1188, manda reunir una *curia* plena, donde tenían representación los tres brazos del reino de León (clero, nobleza y consejos). Durante el siguiente siglo otros reinos y principados del territorio español siguen el ejemplo formando sus propias Cortes. Los “Estados generales” franceses también tuvieron su génesis en la Edad Media como un órgano consultivo conformado por los representantes de las ciudades, los miembros clericales y los barones; su desarrollo fue más lento y hasta mediados del siglo XIV adquiere independencia del rey.⁶³

Se puede decir que a la par de las manifestaciones organizadas y dirigidas, se presentaron durante la Edad Media expresiones violentas con revueltas y levantamientos de los campesinos y artesanos.⁶⁴ Ambos planos del descontento social se presentan como una reacción al gobierno teocrático, pues, para el grueso de la población, la Iglesia Católica no sólo se apartaba

62 Fédou, René, *El Estado en la Edad Media*, trad. de Elisa Ma. Ferreira Priego, Madrid, Fareso, 1977, p. 206.

63 *Ibidem*, p. 208.

64 Ullman, Walter, *op. cit.*, nota 61, p. 227

cada vez más de los postulados originales que predicaba sino que, además, fomentaba la desigualdad social, permitiendo que los miembros del clero se enriquecieran lucrando con los bienes eclesiásticos.

Hacía falta que este sentimiento revolucionario pudiera expresarse a través de una doctrina que, mediante argumentos teóricos, fuera capaz de presentar una alternativa a la concepción teocrática del Estado. Esto fue imposible mientras la iglesia mantuvo el monopolio educativo y aun cuando se fundaron las primeras universidades con orientación laica, por ejemplo en Bolonia, el estudio del derecho no se alejaba de la perspectiva descendente de gobierno. El derecho romano es estudiado profundamente pero con la intención de justificar el poder de los Papas y emperadores.⁶⁵

b) Teorías sobre la participación política del pueblo en la edad media.

Hasta el siglo XIII, con la incorporación del pensamiento aristotélico a la concepción del gobierno, se puede dar contenido y estructura a la corriente que pretendía contrarrestar el dominio incuestionable del poder teocrático. De acuerdo con Aristóteles en la naturaleza humana se encuentra el fundamento de toda congregación. Los hombres tienen deseos y necesidades imposibles de ser cubiertos por ellos mismos, por lo tanto es natural que se agrupen en

⁶⁵ *Ibidem*, p. 231.

comunidades, siendo el Estado la expresión última de este sentir humano.⁶⁶ Este postulado se opone al expresado por la religión católica según el cual, la Iglesia, considerada como el Estado supremo, se formó a partir de las enseñanzas de Cristo; un saber divino había dotado a los hombres de leyes y jerarquías, los Papas como sucesores de San Pedro estaban legitimados para gobernar según los designios de Dios. Tenemos que “el Estado aristotélico es una entidad natural que deriva su esencia, ser y desarrollo de las propias fuerzas naturales; la Iglesia es extranatural y deriva su esencia, ser y desarrollo de su propia fundación divina.”⁶⁷

Para Aristóteles las leyes deben ser creadas por todos los ciudadanos pues son ellos los más indicados para determinar los propósitos del Estado y velar por su cumplimiento. Las leyes dictadas por los hombres son una expresión del derecho natural así que, mientras más individuos participen en su elaboración más acordes estarán con la naturaleza; esto nos indica que la soberanía se localiza en la unión de todos los ciudadanos. En la ideología cristiana también existe la noción de derecho natural, sin embargo este no puede ser concebido por el hombre pues, su naturaleza ha sido corrompida desde el momento de la caída del cielo, por este motivo ninguna ley concebida por el ser humano contendrá la verdadera perfección de la naturaleza, únicamente las leyes

66 *Ibidem*, p. 237.

67 *Ibidem*, p. 239.

divinas están acordes con el derecho natural. San Agustín concibe el derecho natural desde esta doctrina cristocéntrica, la cual influyó a muchos escritores en el siglo XII.

Por otro lado, Tomás de Aquino se dio a la tarea de introducir las posturas de Aristóteles de modo que pudieran ser aceptadas en el mundo cristiano. En el centro de sus escritos se encuentra el concepto de naturaleza. El hombre, como parte del universo creado por Dios, si está en condiciones de formular leyes justas empleando su razón y voluntad. En la formación del Estado no es necesaria ninguna intervención celestial puesto que toda formación humana es natural y como tal tiende a la perfección, “partiendo de la familia a la aldea, a las ciudades y comunidades superiores hasta su culminación en el Estado.”⁶⁸ Otro gran mérito de Tomás de Aquino fue la introducción de la idea de nación que, de acuerdo con el filósofo, tiene el mismo origen etimológico que la naturaleza en la palabra *nasci*. Con el paso del tiempo, llegará a utilizarse el término de nación para “expresar la identidad natural de un pueblo que, en base a su común ascendencia, lengua, instituciones, etc., constituye o aspira a constituir una unidad cultural.”⁶⁹

68 *Ibidem*, p. 249

69 *Ibidem*, p. 250.

Dentro del tomismo se establece una diferencia entre la ley natural y la ley humana. No obstante el derecho positivo debe ser la expresión del derecho natural, el primero varía según el tiempo y las condiciones humanas; por lo tanto la ley humana no es inmutable y cambia según sean los objetivos y fines de la sociedad que la elabora. El conjunto de ciudadanos determina cuáles leyes sirven mejor a sus propósitos y alcanzar con ello el *bene vivere* o buen vivir.

Tomás de Aquino también acuña el término de “régimen político”, en el cual el Estado está definido por las leyes ciudadanas, y los gobernantes deben ajustarse a las mismas normas que los gobernados; no hay posibilidad de un gobierno individual plenipotenciario en esta concepción del Estado. Esto supone también una independencia entre la vida política del hombre y su vida espiritual, el Estado puede desenvolverse sin la injerencia de la Iglesia. Todas estas consideraciones contribuyeron a la formación de una tesis ascendente de gobierno, en el pensamiento Tomista se habla del poder del pueblo para definir la democracia, mediante la *postestas populis* el pueblo decide quien gobierna en su nombre lo que nos lleva a una posible forma de representación.⁷⁰

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 252-255

Las doctrinas en la Edad Media se caracterizaban por partir de un elemento teocrático, ya fuere para justificarlo o desestimarlos, hasta que Marsilio de Padua en 1324 en su *Defensor pacis* fue capaz de elaborar una auténtica teoría del gobierno popular libre del velo metafísico o divino. Para Marsilio de Padua el aspecto principal de la ley humana es la coercibilidad. Esta coercibilidad se justifica en tanto que la ley demuestra la voluntad del legislador, es decir, el pueblo; por lo tanto, las normas son obligatorias no porque contengan preceptos propios del derecho natural sino porque el pueblo ha decidido obedecerlas y hacerlas obligatorias. La ley es obligatoria cuando se dirige hacia la satisfacción de los deseos, aspiraciones, impulsos y fines humanos y no porque haya sido otorgada por Dios. No hay algún inconveniente en otorgarle tal poder al pueblo pues éste siempre se inclina de forma natural hacia las mejores leyes para alcanzar el objetivo del *bene vivere*.⁷¹

Marsilio de Padua señala que la plenitud de poder o soberanía se localiza en la comunidad de ciudadanos y no puede estar limitada más que por la propia voluntad del pueblo, la función principal del gobierno debe ser la ejecución de las leyes que expresen tal voluntad popular. La autoridad humana reemplaza a la autoridad sagrada; el pueblo actuando como legislador decide a quien le otorga el poder, si a un monarca o a un grupo de oligarcas o aristocráticas, pero

⁷¹ *Ibidem*, p. 267.

mantiene para si una injerencia total en los asuntos políticos. De este modo no importa la forma de gobierno que se escoja, mientras los ciudadanos conserven la soberanía dentro del Estado. El acto de elegir es de vital importancia para Marsilio, el gobernante goza de legitimidad únicamente si el pueblo, conscientemente, ha decidido someterse a su mandato. “De este principio se deriva la ajustabilidad, variabilidad, flexibilidad y revocabilidad de la autoridad gubernamental en vista de su origen humano.”⁷²

Otro elemento básico lo constituye el derecho consuetudinario, la realidad en el norte de Italia del siglo XIV mostraba ciudades donde la comunidad establecía sus propias leyes sin la intervención de una autoridad superior. El Derecho Romano trata ampliamente este tema, en resumen, la costumbre inveterada puede alcanzar el rango de ley cuando va acompañada de la opinión favorable de los juristas. Si el pueblo tiene la capacidad de establecer por medio de un consentimiento tácito el derecho no escrito, ¿por qué los ciudadanos no pueden participar directamente en la formación del derecho escrito, otorgando su consentimiento explícito? Esta pregunta se la hizo Bartolo de Sassoferrato, contemporáneo de Marsilio de Padua, en el siglo XIV. Este erudito del derecho romano fue un defensor de la soberanía popular, en sus escritos sostiene que la sociedad puede establecer un gran consejo o

⁷² *Ibidem*, p. 269.

parlamento, que represente los intereses de la comunidad. Estos representantes gobiernan pero deben respetar las leyes ya establecidas y al crear nuevas normas no pueden ir más allá de la voluntad popular.⁷³

Las ideas de Tomás de Aquino y, en mayor medida, las de Marsilio de Padua y Bartolo fueron una reacción contra el poder papal y eclesiástico; si bien es cierto no gozaron de gran difusión en su época, ahora podemos emplear su gran trabajo a favor de la justificación y establecimiento de un gobierno ascendente como lo concibieron ya durante la baja Edad Media. No es muy aventurado afirmar que tales ideales estaban muy lejos de coincidir con la realidad pues, los Estados-nación aún estaban en proceso de formación y requerían de un liderazgo que hiciera a un lado la presión ejercida por el Papa y el emperador y alrededor del cual pudieran reunirse varios reinos que compartieran ciertos rasgos comunes como lengua, historia e idiosincrasia.

c) Formación de los Estados-nación

Este proceso fue lento; en el pensamiento de Maquiavelo se encuentra una explicación política de la necesidad de un monarca absoluto que gobierne al Estado; en el ámbito social y económico, cuatro fueron los sucesos que motivaron el cambio hacia los Estados-naciones: “primero, el descubrimiento de

⁷³ *Ibidem*, p. 282-285.

nuevas fuentes de riqueza más allá de los mares; segundo, el desarrollo de las finanzas internacionales; tercero, una revolución en los métodos de cultivo de la tierra y, en consecuencia, en las leyes de la propiedad territorial y cuarto, la Reforma.”⁷⁴

Debemos a Nicolás Maquiavelo la difusión del término “Estado” para definir al conjunto de instituciones que en un territorio determinado son capaces de ejercer la soberanía, manteniendo la unidad social. Maquiavelo considera al príncipe como el indicado para ejercer la soberanía, no obstante, en ningún lugar tal aspiración tuvo más dificultades de implementarse como en Italia, debido al poder papal que impedía a cualquiera acumular el poder necesario para unificar a todos los reinos italianos. Superando ese obstáculo el monarca debía dar a su Estado una religión y moral aplicable a toda la sociedad, salvo al propio príncipe quien podía gobernar por encima de las leyes, si era necesario para mantener el control.⁷⁵

Hacia fines del siglo XV la península Ibérica adquirió la supremacía en Europa, los reyes católicos al fin fueron capaces de expulsar a los musulmanes de Granada y las expediciones navales dieron como resultado el

⁷⁴ Crossman, Richard Howard, *Biografía del Estado moderno*, 4ª ed., trad. De J. A. Fernández, México, FCE, 1986, p. 36.

⁷⁵ *Ibidem*, p.34, 35.

descubrimiento del nuevo mundo. La riqueza proveniente de América convirtió a la costa europea occidental en el nuevo centro económico. El comercio recibió un impulso nunca antes visto, la plata sirvió para enriquecer a los mercaderes (como se ha visto varias veces en la historia), esta nueva burguesía no se limitó como antes a una influencia local pues contaban con los medios para financiar a los Estados en sus empresas bélicas y comerciales. Otra consecuencia de este cambio económico fue la aparición de los banqueros, dedicados a salvaguardar y manejar el patrimonio de los comerciantes.

La Reforma trajo como resultado un cambio en la política europea, el Papa ya no ejercía una autoridad incuestionable, ahora los reyes luchan por la aprobación en el territorio del Estado y no en los Estados Pontificios. En Inglaterra este fenómeno sucedía ya antes de la Reforma, debido a que la lejanía de la isla siempre fue un obstáculo para la influencia clerical católica.

Así pues, los siglos XV, XVI y XVII se caracterizaron por ser de profundos cambios en lo político, social, económico y espiritual. Se termina con el orden establecido en la Edad Media; ya se habla del Estado y se comienza a discutir de forma más abierta acerca del origen del poder. El ambiente revolucionario

influyó en los escritores y políticos de la época, ya fuera inclinándolos a favor de la figura del monarca absoluto, del parlamento o del pueblo menos favorecido.

Jean Bodin en su obra *Les six livres de la république*, publicada en 1576, expresa la necesidad de que los ciudadanos reconozcan el poder del soberano absoluto en aras de alcanzar los fines del Estado.⁷⁶ Define la soberanía como “poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes”⁷⁷ y reconoce a este poder supremo como: perpetuo, no limitado a un período establecido; no delegado o delegado sin limitaciones, pues no hay un poder mayor que el del soberano; es inalienable e imprescriptible; no está sometido a ninguna ley, ya que el mismo soberano crea el derecho, incluso el consuetudinario; y, por último, es indivisible. Para explicar la importancia de la soberanía, Bodin hace una clara diferencia entre el tipo de Estado y la forma de gobierno, el primero se refiere a la posesión del poder supremo y la segunda al instrumento para ejercerlo. “Un monarca puede hacer una delegación amplia de su poder y gobernar en forma democrática, y una democracia puede gobernar despóticamente.”⁷⁸ Por tanto, el Estado puede funcionar adecuadamente mientras exista un poder soberano indiviso ya sea que resida en el rey, el parlamento o el pueblo.

⁷⁶ Bodin no establece con precisión cuáles deben ser los fines del Estado, encuentra que la bondad y la felicidad son inalcanzables en el Estado monárquico y tampoco los pretende limitar a ventajas materiales como la paz o la seguridad de la propiedad

⁷⁷ Jean Bodin, *La république*, citado en Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, 5ª reimp., trad. de Vicente Herrero, México, FCE, 1972, p. 301

⁷⁸ Sabine, George H., *op. cit.*, nota 77, p. 302

Con respecto a la burguesía, en un principio la relación Estado-hombre de negocios fue de apoyo mutuo, ambas partes sabían que convenía a su causa particular mantenerse unidos, los monarcas en busca de poder y los burgueses en busca de riqueza. Esta situación prevaleció desde finales del siglo XVI y durante todo el siglo XVII; para principios del siglo XVIII, en los países católicos se intentó mantener a los burgueses alineados con el Estado, mientras que en los países donde la Reforma religiosa tuvo una amplia aceptación, como Inglaterra, los Países Bajos y los reinos alemanes, la burguesía pugó por mayor libertad para sus actividades, pidiendo que el gobierno tomara el papel de mero vigilante, iniciándose la época de liberalismo económico.⁷⁹

Richard Hooker (1554-1600) fue de los primeros pensadores en llevar el pensamiento político continental a Inglaterra. Se convirtió en un nexo entre la filosofía política de finales de la Edad Media y la concepción estatal de Hobbes y Locke. Introduce la noción de un acuerdo o contrato social como explicación a la aceptación de una autoridad a la cual todos los gobernados se someten voluntariamente para obtener la paz, tranquilidad y felicidad.⁸⁰ En Hobbes el hombre aparece como una criatura antisocial en esencia, impulsada por ambiciones, temores y envidias: “el hombre es el lobo del hombre”. Es por ello

⁷⁹ Mayer. J. P., et. al., *Trayectoria del pensamiento político*, 4ª ed., trad. de Vicente Herrero, México, FCE, 1981, p. 95.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 101.

que debe existir un Leviatán capaz de controlar la naturaleza dañina humana; los individuos finalmente acceden a esta intervención siempre y cuando las leyes sean aplicables a todos sin distinciones. Es necesario renunciar al deseo de hacer justicia por propia mano y delegar esta función al Estado. Nos encontramos con un Estado absoluto fundado en un contrato social, el absolutismo era necesario para Hobbes porque los gobiernos, para mantenerse en pie, deben tener la capacidad de reprimir los ataques de sus enemigos. Aquí puede ser que encontremos el por qué de los gobiernos autoritarios en el siglo XX; los ciudadanos están propensos a sacrificar su libertad a quienes les garanticen una seguridad perdurable.⁸¹ Hobbes señala que el soberano es legítimo pues la mayoría autoriza quien ejerce el poder ya sea una persona o una asamblea e incluso ve al gobernante como un representante de los individuos: “una multitud de hombres se ponen efectivamente de acuerdo, y pactan cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le concederá por mayoría el derecho a representar la persona de todos ellos (es decir, el derecho de ser su representante)”⁸², sin embargo, es Locke el responsable de estructurar y justificar la creación de un gobierno representativo, siempre tomado en cuenta los ideales del liberalismo burgués.

⁸¹ Crossman, Richard Howard, *op. cit.*, nota 74, p. 68-72.

⁸² Hobbes, T., *Leviathan*, Penguin, 1968, p. 268 citado en Held, David, *Modelos de democracia*, trad. de Teresa Alberto, Alianza, Madrid, 1991, p. 68.

Los escritos de Hobbes se caracterizan por ser de gran contenido teórico en tanto que Locke es más pragmático en sus ideas, probablemente porque este último mantuvo una condición de hombre de negocios preocupado por sus tierras. Para Locke el hombre no se encuentra en un constante estado de guerra, como lo suponía Hobbes; los individuos en su estado natural pueden convivir ejerciendo su libertad para trabajar y acumular riquezas, disfrutando de los derechos naturales, sin embargo, surgen ciertos inconvenientes cuando los individuos dejan de respetar los derechos y posesiones de sus hermanos, es en este momento cuando se hace indispensable elegir un gobierno surgido de un consenso mayoritario, con la salvedad de que los ciudadanos no renuncian a todos sus derechos en favor del Estado, éste se instituye para asegurar la preservación de “la vida, libertad y propiedad de la tierra”⁸³, pero si el Estado deja de cumplir este objetivo los ciudadanos legítimamente puede oponerse a los actos de gobierno. Otra garantía que el pueblo tiene contra un posible gobierno autoritario es la división de poderes pues: “sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas.”⁸⁴ El consentimiento del pueblo es importante para Locke, pero lo limita al momento de elegir a sus representantes, en las etapas

83 Locke, John, *Two treatises of government*, Cambridge, University press, 1963, p. 24 citado en Held, David, *op. cit.*, nota 82 p. 71.

84 Locke, John, *Two treatises of government*, Cambridge, University press, 1963, p. 99 citado en Held, David, *op. cit.*, nota 82, p. 71.

posteriores los representantes pueden actuar libremente siempre que respeten los objetivos establecidos en el contrato original.

Este breve acercamiento a las ideas políticas a lo largo de la Edad Media y en los primeros siglos posteriores a la caída del Imperio Romano de Oriente muestra la evolución de la concepción del Estado y el papel que los ciudadanos debían desempeñar en él. En una primera época el concepto de *homo politicus* fue reemplazado por el de *homo credens*, un creyente fiel que veía al Papa como representante de Dios y por lo tanto sin ninguna obligación hacia la población. Posteriormente, ciertas doctrinas pugnarón por limitar el poder eclesiástico y alzaban la voz de rechazo observando cómo la opulencia del clero y la nobleza contrastaba con la pobreza de los campesinos, artesanos y de la clase media. Fue la aparición de la burguesía fuerte, económica, política y socialmente, lo que impulsó un cambio. Estos nuevos ricos liberales se pusieron al frente del movimiento social y aunque en el fondo sólo buscaban afianzar su posición frente al Estado y la Iglesia, sus nuevas ideas dieron origen a las revoluciones tanto en Europa como en América y despertaron el interés de la población en participar en el gobierno que muchas veces no le favorecía. Partiendo de estas consideraciones podemos pasar al estudio de los principales modelos democráticos construidos en Europa, después de la revolución francesa, y, en algunos casos, desarrollados en América con la creación de los

Estados Unidos de América y la independencia de las colonias europeas en América.

Como puntos a destacar de este primer capítulo puedo señalar que la concepción griega de participación ciudadana puede sernos de gran ayuda en la actualidad, ya que la *polis* educaba a sus ciudadanos en un compromiso por tomar como propios los problemas de la ciudad.

Aunque la organización política ateniense ha sido tenida por siglos como una quimera, mostró el camino y los obstáculos que presentan la participación directa de los ciudadanos, gracias a lo cual ahora es posible diseñar un sistema de participación política que los evite. En caso de formar asambleas populares masivas, se debe retomar una figura como la *graphé pharonomón* como medida para evitar excesos en las posibles iniciativas que se presenten y limitar los asuntos a lo que se podrán referir.

Los romanos legaron a la teoría del Estado los principios de una división de poderes en la época de la República con el ejercicio de las funciones por varias autoridades: cónsules, senadores, *praetores* entre otros; además a Roma debemos el concepto de plebiscito tan importante para las democracias

modernas, es necesario comprender las causas que dieron origen al plebiscito romano para entender su trascendencia en la actualidad.

Asimismo, debemos replantear nuestro concepto de ciudadano, cada vez los ciudadanos son más individualistas y ven las prerrogativas políticas como medios para obtener un provecho material. Los griegos consideraron necesario retribuir económicamente la función pública con el objetivo de que las clases medias y bajas pudieran participar en el gobierno sin ver comprometido su sustento, pero en la época moderna esto se ha llevado al extremo de que, en países como el nuestro, los sueldos de ciertos funcionarios (Secretarios de Estado o Ministros de la Corte, entre otros) lleguen a sumas exorbitantes.

Al estudiar la historia de Roma se mostró como a través de la Ley de las XII Tablas se da inicio a un nuevo orden social, así las leyes se consideran como un instrumento perfectible de acuerdo con las necesidades del pueblo y no como algo inmutable. Esto se complementa con el pensamiento Tomista, basado en el aristotélico, pues si bien el derecho positivo es la expresión del derecho natural, el primero varía según el tiempo y las condiciones humanas.

De la pugna entre Iglesia y feudos por el control del poder en la Edad Media surgieron los conceptos de Estado y Nación, los cuales sirven para

explicar las razones por las que es necesario y natural en los hombres unirse en sociedades más amplias. A partir de esto los monarcas poco a poco comprendieron que debían admitir la participación política de los pobladores a fin de mantener el orden interno.

La participación política al terminar la Edad Media y comenzar el período de las Monarquías absolutistas contemplaba sólo a los más ricos quienes representaban al resto, pero como lo hemos señalado el ideal constitucional Aristotélico señala que en las ciudades la riqueza no debe determinar los espacios de participación y por el contrario se ha de fomentar la repartición de los bienes.

CAPÍTULO 2.

FORMAS DE DEMOCRACIA.

2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

2.1.1 CONCEPTO

Para llegar a una definición de democracia representativa es necesario comprender a qué nos referimos con democracia, posteriormente determinar el significado del vocablo representación para estar en condiciones de llegar a una definición propia.

a) DEMOCRACIA

Con la decadencia de la polis griega, el término democracia no sólo cayó en desuso sino que dejó de ser considerado, por muchos, como un ideal para la conformación del Estado. Los escritores latinos clásicos y del medioevo, con excepción de algunos casos como Marsilio de Padua, prefirieron hablar de república y no de democracia. A fines del siglo XVIII, tanto en Francia como en las trece colonias inglesas, los opositores a la monarquía, expresaban su deseo de imponer una República, así lo manifestó James Madison, quien siempre habló de una “república representativa”, en *The Federalist No. 10*: “las democracias han sido siempre escenario de confusión y disputas; han resultado

ser siempre incompatibles con la seguridad personal o con los derechos de propiedad y, en general, han tenido una existencia efímera y una muerte violenta”.¹

La *res publica* implica, desde mi punto de vista, una postura moderada, es el gobierno que pertenece a todos y a nadie a la vez, lo cual, únicamente, sirve a favor de la perpetuación de la desigualdad social. Con la democracia es más expreso el ejercicio del poder; corresponde al pueblo decidir, siempre dando cabida al respeto de las minorías más desprotegidas. La postura democrática no apelaba a los intereses de los factores de poder que promovían las luchas armadas en Europa y América de los siglos XVIII y XIX y por ello no era vista con buenos ojos.

Antes de continuar debemos ubicar a la democracia en la constitución del Estado, Norberto Bobbio nos ofrece un resumen de cómo se ha considerado a la democracia dentro de la Teoría General del Estado: Aristóteles clasifica a las constituciones, con base en el número de gobernantes, en monarquía o gobierno de uno; aristocracia o gobierno de pocos; y *politeia* o gobierno de muchos, con las correspondientes tiranía, oligarquía y democracia como formas corruptas de gobierno. En *El Príncipe*, Maquiavelo considera sólo dos formas

¹ *The Federalist No. 10*, citado en Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988, p. 358.

de gobierno: monarquía, si sólo un individuo ejerce el poder, y república, si existe un cuerpo colectivo de gobierno; señalando a la aristocracia y democracia como formas republicanas de gobierno. Montesquieu modifica la tricotomía aristotélica y la divide en: monarquía, república y despotismo.²

Una real innovación la presenta Kelsen, quien advierte que “el número de individuos en quienes reside el poder soberano es, sin embargo, un criterio de clasificación muy superficial”.³ Kelsen ubica a la democracia como la forma de gobierno frente a la autocracia, indicando que en la primera los individuos participan de la creación del ordenamiento jurídico que ha de regirlos, lo que los hace políticamente libres, mientras que en la autocracia “los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares”.⁴

Las ideas contemporáneas sobre el papel de la sociedad en el gobierno han llevado a la conformación de un concepto de democracia que incorpora aspectos relacionados con la participación ciudadana; de esta manera, tenemos que la democracia puede ser definida como: “un sistema de gobierno en el que

2 Cfr. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, trad. de José Fernández Santillán, México, F.C.E., 1989, pp. 144-146.

3 Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, 2ª ed., trad. de Eduardo García Maynez, México, UNAM, 1988, p. 336.

4 *Ibidem*, p. 337.

los ciudadanos poseen mecanismos de control sobre el poder para evitar sus abusos y arbitrariedad”.⁵ Asimismo, se puede afirmar que “la democracia se refiere al sistema en el cual los ciudadanos de una comunidad política toman decisiones colectivas a través de instituciones y reglas preestablecidas dentro de un marco de igualdad política”.⁶ Ambas definiciones toman como elemento principal la figura de una ciudadanía en movimiento y que actúa como parte del gobierno o al menos como un atento vigilante.

b) REPRESENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD

En lo que respecta a la representación, es posible asignarle diversos significados a esta voz, en su obra *El concepto de Representación*, Hanna Pitkin analiza cinco de ellos:⁷

1) Representación como símbolo, esta acepción hace referencia a imágenes, banderas, escudos o instituciones que al pasar de los años adquieren un significado de pertenencia para la colectividad y evocan realidades como la nación o el pueblo; en España, por ejemplo, el rey representa hacia el exterior la unión del Estado;

5 Selee, Andrew D. y Santín del Río, Leticia (coords.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, p. 7.

6 *Ibidem*, p. 13.

7 Laporta, Francisco J., “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”, *Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, No 6, 1989, p. 133.

2) Representación como reproducción a escala de la realidad social, se hace ver la posibilidad de que los órganos de gobierno reflejen en su conformación la situación real en la sociedad, por lo tanto en las asambleas se guardarían las proporciones de los componentes que existen en la población, es muy complicado que todos los sectores queden representados pero en la actualidad se pretende que las mujeres y las minorías etnoculturales estén presentes en mayor medida en los puestos gubernamentales;

3) Representación como cuidado de intereses, es común señalar a los representantes como protectores de los fines de la sociedad, sin embargo, una vez electos, los representantes pueden darle la espalda a sus votantes y responder a intereses de algún factor real de poder distinto al que los eligió. Aquí yace la disyuntiva de esta concepción, los representantes deben trabajar en pro de algún interés en particular o es necesario establecer un objetivo común al cual aspirar.

4) Representación como autorización para decidir, conforme a esta acepción los representantes son investidos, mediante las elecciones, con el poder para tomar decisiones en nombre de los representados. Siguiendo esta línea se puede equiparar a los representantes en el ámbito público con aquéllos del ámbito privado ya que los representados a través de su consentimiento y voluntad eligen a los mandatarios, sin embargo la realidad muestra lo contrario, pues en el derecho público, los representados no pueden exigir el cumplimiento

cabal de las promesas electorales ni revocar el mandato a los representantes si así lo consideran pertinente.

5) Representación como disposición a responder, está ligada a la anterior significación, al estar los representantes autorizados por los representados, los primeros deben ser sujetos de evaluación y rendición de cuentas hacia los segundos. En las democracias representativas los instrumentos por excelencia para expresar el acuerdo o desacuerdo con el desempeño de los mandatarios son las elecciones periódicas. En el caso de México de existir la figura de reelección consecutiva para los diputados y senadores se abriría la posibilidad de que los electores calificaran a sus representantes, con lo que aquellos capaces de mostrar resultados podrían seguir especializándose en la actividad parlamentaria.

Los dos primeros significados son descriptivos, en ellos el representante es algo por sí mismo y de ahí obtiene su representatividad; los tres siguientes son significados normativos, puesto el representante ejerce su función después de haber sido designados como tales. Aquellos representantes que logren cumplir con los cinco puntos anteriores lograrán ser más representativos de la comunidad, entendiendo a la representatividad como el fin que se busca alcanzar mediante la representación, es decir, que la sociedad sienta plasmados sus ideales en los órganos que elige. La representatividad va ligada

a la legitimidad de los representantes, pues mientras mayor sea su aceptación por la sociedad, al momento de la elección y en la rendición de cuentas, mayor será su legitimidad

c) JUSTIFICACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

De acuerdo con Norberto Bobbio la democracia representativa es aquella en la “que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin...”⁸ Por otro lado, Sartori ve a la democracia representativa como “una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.”⁹ Tácitamente, ambas definiciones implican que el pueblo está imposibilitado para tomar directamente las decisiones de gobierno.

Al justificar la representación se parte del supuesto de que el gobierno de todos es imposible. En la historia lo han manifestado diversos autores: así lo expresaba Montesquieu: “Puesto que en un Estado libre todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil

⁸ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, F.C.E., México, 1986, p. 34.

⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, op. cit., nota 1, p. 150.

inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por si mismo”. Un siglo después lo hacía así John Stuart Mill: “según las consideraciones antedichas, es evidente que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero... Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo.” Y por último, en el siglo XX, Hans Kelsen lo afirmaba así: “cuanto más grande es la colectividad política, tanto menos capaz se muestra el pueblo, como tal, de desenvolver la actividad creadora de la formación directa de la voluntad política, y tanto más obligado se ve -aunque sólo fuese por razones técnico-sociales- a limitarse a crear y controlar el verdadero mecanismo que forma la voluntad política”.¹⁰

Esta justificación parte de la negación de la democracia directa, pero una justificación de la democracia representativa originaria podría crearse con la premisa de que los grupos sociales se desarrollan con mayor éxito a partir de mecanismos de división del trabajo. La representación política como uno de esos mecanismos serviría para “designar al individuo o individuos que emitan

¹⁰ Laporta, Francisco J., *op. cit.*, nota 7, pp. 122, 123.

las decisiones sobre la creación, aplicación y modificación de las reglas y pautas” que la sociedad ha de seguir.¹¹

Con base a lo anterior podemos definir a la democracia representativa como el tipo de Estado en cual la participación ciudadana se encuentra limitada al otorgamiento a los representantes de un mandato no imperativo e irrevocable. Cabe señalar que aquellos Estados con una forma de gobierno presidencialista son más proclives a este tipo de democracia que los parlamentarios. Antes de explicar las características es conveniente hacer repaso del desarrollo que han tenido los órganos de representación.

2.1.2 ORÍGENES Y DESARROLLO

La idea de la democracia representativa va unida con el auge de la teoría política liberal, pues el liberalismo requería resolver el problema de cómo limitar el ejercicio del poder del Estado para que los derechos burgueses de propiedad y libertad comercial fueran respetados. Hemos analizado sucintamente a Hobbes, quien consideraba al Estado como un mal necesario pues sólo éste podía controlar la naturaleza voraz del hombre; a Locke y al conde de Montesquieu correspondió la tarea de diseñar los medios para limitar el ejercicio del poder mediante la división y la distribución de poderes en

¹¹ *Ibidem*, p. 139.

diferentes órganos, de tal forma que ningún individuo volviera a acumular todo el poder como lo llegó a hacer el rey.

Dentro de esta separación de funciones de gobierno, el parlamento se instauró como el órgano representativo por excelencia; de un consejo al servicio del monarca (*Curia regis*) que reunía solamente a miembros del clero y de la aristocracia, se terminó por aceptar a miembros de la burguesía y de las clases medias, que elegían a sus representantes a través del consentimiento mayoritario.

Los representantes de estos súbditos eran miembros de las comunidades que representaban y tenían la encomienda de hacer presentes las voces de sus iguales ante la imposibilidad de que el rey atendiera a cada uno. Así, se observa como, en un principio, los representantes no ocupaban ningún cargo de gobierno sino que permanecían en su calidad gobernados. La presión de las asambleas y parlamentos se fue incrementando hasta un punto en donde el rey tuvo que considerarlos al momento de tomar decisiones importantes. La primera gran victoria obtenida por los representantes fue la intervención de los parlamentos en la creación y aprobación de nuevos impuestos, esta tendencia continuó hasta que los parlamentos llegaron a detentar el monopolio sobre la

función legislativa ordinaria.¹² El desarrollo de la representación y de las asambleas de representantes ha tomado varios siglos en realizarse y ha culminado con la configuración del régimen parlamentario, especialmente en Europa. Llegado a este momento de evolución, los representantes se vieron a sí mismos como independientes de los gobernados que sólo intervienen al momento de designar a sus gobernantes.

2.1.3 CARACTERÍSTICAS.

La democracia representativa, a partir de la teoría constitucional construida por la Revolución francesa, presenta ciertas particularidades que ponen de manifiesto como los representantes se conducen con total libertad, dejando a los representados sin la oportunidad de manifestar sus propios intereses.

a) DELEGACIÓN DE LA SOBERANÍA A LOS REPRESENTANTES.

Sobre la afirmación de que la soberanía la ejerce el pueblo por medio de sus representantes descansa toda la construcción teórica de la representación. De acuerdo con esta ficción jurídica, el pueblo al verse incapaz de lograr acuerdos unánimes y duraderos prefiere elegir de entre sus iguales a ciertas personas a quienes delega el ejercicio de la soberanía, aunque teóricamente la

¹² Cfr. Covián Andrade, Miguel, *La teoría del rombo*, México, CEDIPC, 2002, pp. 10, 11, 12.

soberanía nacional sigue residiendo “esencial y originariamente en el pueblo.” Como veremos, esta idea es el extremo opuesto a la concebida por “el filósofo de la democracia más pura, Jean Jacques Rousseau”¹³

Carl Schmitt y Leibholz exponen como características de la representación política las siguientes: su condición constitutiva, su generalidad y la independencia de su actuación,¹⁴ a continuación las explicaré de forma concisa:

b) CONDICIÓN CONSTITUTIVA

Se considera que no existe de parte de los electores ni una voluntad ni unos objetivos ya planteados con anterioridad sino que corresponde al representante constituir, mediante el desempeño de su cargo, los lineamientos que habrán de conformar el orden normativo estatal. Aunque, efectivamente, no aparece de parte del pueblo un plan de gobierno concreto y aprobado con anterioridad a la elección de gobernantes, los representantes son elegidos en base a las propuestas y plataformas de partido que se muestran a lo largo de las campañas electorales, por ello este punto es muy debatible.

¹³ Le Brazidec, Gwénaél, “*Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos*”, en Concha Cantú, Hugo (coord), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 352.

¹⁴ Solozabal, Juan J., “*Representación y pluralismo territorial*”, *Revista de estudios políticos*, Nueva época, No. 50, marzo-abril, 1986, p. 84.

c) GENERALIDAD.

En segundo lugar, la generalidad de la representación hace alusión al hecho de que el representante ejerce su función en nombre de la nación y no sólo del fragmento social que lo eligió. En el mandato político la participación del ciudadano se reduce a emitir su voto a favor de algún candidato, una vez nombrado la vinculación con los electores desaparece, con lo que se consuma la delegación de la soberanía del pueblo hacia los representantes; lo anterior demuestra la diferencia entre el mandato político y el mandato civil, en este último “existe un vínculo permanente entre los mandantes y los mandatarios. Quien ejerce el poder, lo hace con la representación directa de quien se lo otorga y sus actos son tan válidos, como si fueran realizados por el mandante o poderdante”.¹⁵

d) INDEPENDENCIA

Las dos anteriores características nos llevan a hablar de la independencia del representante que llega a traducirse en una falta de responsabilidad hacia los representados. De acuerdo con Schmitt: “el Parlamento no debe ser considerado como una comisión del pueblo o del cuerpo electoral, ya que las comisiones están sujetas a dependencia respecto del grupo que las formó”.¹⁶

¹⁵ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 12, p. 32.

¹⁶ Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, 1934, p. 247 citado en Solozabal, Juan J., *op. cit.*, nota 14, p. 82.

Además de las anteriores podríamos añadir las siguientes características:

e) NO IMPERATIVIDAD DEL MANDATO

La independencia de los representantes va aparejada con la ficción jurídica, creada por la teoría democrática liberal, de la no imperatividad del mandato. Se argumenta, por parte de los defensores de esta característica de la representación, que de obligarse a los representantes a acudir por la opinión de los gobernados, entonces, se terminaría por obstruir la función para la que fueron electos, sin embargo, la falta de un poder vinculatorio deja muy endeble, y casi inexistente, la relación mandante-mandatario en el ámbito público. La diferencia entre el mandato imperativo civil y el no imperativo político radica en el marco legal que los rige, ya que de incluirse en la legislación las figuras jurídicas pertinentes los ciudadanos podrían participar de manera más activa en la vida política del Estado.

f) CARÁCTER IRREVOCABLE DEL MANDATO.

Si los votantes no pueden forzar al gobernante a actuar de determinada forma, ni éste está obligado a rendir cuentas sobre el poder que detenta es porque no existe un fundamento jurídico-fáctico para que los ciudadanos puedan juzgar a sus representantes y decidir si los ratifican en sus funciones o

los destituyen.¹⁷ Es evidente que todas las características mencionadas sobre la Democracia Representativa están unidas y parten del supuesto de la transferencia de la soberanía del pueblo a los representantes de la nación, operación que emplea a los ciudadanos sólo para votar y así considerar como legítimos y representativos a los gobernantes, pero deja como algo inútil e impráctico a la participación ciudadana en el período del ejercicio del poder.

2.1.4 EXPANSIÓN EN EUROPA Y AMÉRICA

En América, los terratenientes y grandes comerciantes de las colonias inglesas fueron los primeros en demandar una protección en contra del poder despótico del rey. Los colonos norteamericanos no aceptaban que un monarca, tan distante, les impusiera cargas fiscales tan elevadas, ni deseaban permanecer como una colonia explotada en sus recursos por el Imperio. Esta lucha permaneció independentista y no llegó a una guerra civil, al menos por algunas décadas, pues el sentimiento antibritánico unificaba los esfuerzos de la población. Dentro de los actores políticos más influyentes encontramos a la mayoría que dirigía sus esfuerzos a establecer como obligación el respeto a la propiedad privada y, con ello, la supremacía de la clase burguesa, conformada por aristócratas de origen inglés o por individuos que habían logrado hacerse de su fortuna en el nuevo mundo, y una minoría un tanto más democrática e

¹⁷ Cfr. Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 12, p. 39.

igualitaria; dentro de los primeros se encuentran James Madison, quien escribía: “Todavía no ha tenido lugar en este país intento alguno sobre la distribución de la tierra, pero ya han aparecido síntomas de un espíritu perturbador...¿Y cómo vamos a preservarnos de él basándonos en principios republicanos? ¿Cómo vamos a impedir el peligro en todos los casos de coaliciones interesadas en oprimir a la minoría que debemos defender?”.¹⁸ Y Hamilton con afirmaciones como la siguiente: “Todas las comunidades se dividen en pocos y muchos. Los primeros son los ricos y bien nacidos, y los otros la masa del pueblo que pocas veces sabe juzgar y determinar lo que le conviene”.¹⁹

Por otro lado, Thomas Jefferson hizo pronunciamientos encaminados a reconocer que los ciudadanos, sin incluir a las mujeres, debían tener las mismas oportunidades para alcanzar una independencia económica con miras a alcanzar la democracia en la nueva sociedad.²⁰ Las tendencias moderadas prevalecieron y los constitucionalistas se aseguraron de que ningún órgano de gobierno detentara tantas facultades que imposibilitara a los ciudadanos, es decir, a los hombres ricos y propietarios, el ejercicio de sus derechos y libertades, como lo llegó a hacer el rey, para ello fue implementada la idea de

¹⁸ Crossman, Richard Howard, *Biografía del Estado moderno*, 4ª ed., trad. de J. A. Fernández, México, FCE, 1986, p. 100.

¹⁹ *Idem*

²⁰ Cfr. Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, trad. de Fernando Santos Montela, Madrid, Alianza, 1982, pp. 27-29.

los frenos y contrapesos. A la Suprema Corte se le otorgó la exclusividad en la interpretación del Derecho, de tal suerte que los representantes no podían participar en la modificación de la Constitución y muchos menos la población a través de una participación directa. La división en un ámbito federal y estatal también sirvió al debilitamiento de la voluntad popular.

En el caso de Francia la Revolución sirvió para destruir el despotismo absoluto. Al momento de triunfar la revolución francesa, la idea de nación fue difundida como una manera de mantener los ideales democráticos originales, disimulando una realidad en la que los representantes no estaban obligados con el pueblo sino hacia los ciudadanos, identificados con la clase aristócrata. Así lo decía el artículo 1, apartado 2, título 3 de la Constitución francesa de 1791: “la soberanía pertenece a la nación y ninguna fracción del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio”.

Por lo que respecta al resto del continente americano, en opinión de Oscar Mejía Quintana, “la independencia fue el más significativo hecho de carácter democrático de la época de la Colonia”.²¹ Esta emancipación se logró gracias al apoyo que la clase dirigente criolla recibió de los sectores sociales más pobres y oprimidos, básicamente los indígenas, mestizos y esclavos, a

²¹ Mejía Quintana, Oscar, *Derecho, legitimidad y democracia deliberativa*, Bogotá, Temis, 1998, p. 43.

quienes se les prometió su libertad y una mejor calidad de vida, gracias a “la expropiación de las tierras y los bienes a favor de los ejércitos patriotas”,²² una vez que las colonias hubieran obtenido su independencia. Sin embargo, ya logrado el propósito original, la situación para los individuos no propietarios continuo como antes o llegando, incluso, a empeorar.

Los Estados americanos recién creados optaron por desarrollar su ordenamiento jurídico siguiendo, especialmente, el modelo constitucional Norteamericano de características Federal, Representativo y Presidencialista. Durante las primeras décadas de vida independiente se da una dualidad de propósitos entre una tendencia unificadora y centralizadora del poder en el Estado y la influencia de los caudillos y grandes propietarios locales que buscaban mantener un control sobre sus regiones. La lucha entre ambas posiciones produjo fuertes enfrentamientos internos, de los que no surgió un vencedor definitivo.

En un principio el federalismo, “asumido inicialmente en casi toda Iberoamérica (México de 1824 a 1836; Argentina entre 1863 y 1886; Venezuela a partir de 1884; Brasil desde 1889)”²³, permitió conciliar los intereses locales con las pretensiones de un control de las instituciones a nivel nacional. Aunque

²² *Idem.*

²³ *Ibid.*, p. 45.

por poco tiempo, en México, el federalismo comienza a ser sustituido por la idea del poder centralizado, como lo demuestra la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, sin embargo, el federalismo se retoma en el Acta Constitutiva de 1847, para permanecer hasta la fecha. Sin embargo, y aun cuando formalmente el federalismo predominó sobre el centralismo, la figura del presidente fue adquiriendo cada vez mayor influencia en comparación al Congreso, dejando completamente de lado la posibilidad de un parlamentarismo de tipo europeo.

2.1.5 CRÍTICAS Y VENTAJAS.

A partir de épocas recientes, la democracia representativa permite que los ciudadanos, a través del sufragio universal²⁴, participen en la creación de los órganos de gobierno en un primer momento, aun así esto no garantiza la representatividad o legitimidad de los gobernantes, ya que estas cualidades dependerán del sistema electoral instaurado en el Estado, en este sentido surge la siguiente pregunta: ¿un presidente electo por la tercera parte de los votantes realmente es representativo del pueblo que va a dirigir? Además, una vez establecidos los órganos de representación, de no contarse con mecanismos efectivos de participación política, los ciudadanos pasan de ser el centro de atención de los candidatos a meros observadores pasivos del

²⁴ Hay que recalcar que el sufragio universal es una conquista reciente ya que durante los siglos XVII y XVIII el derecho al voto se regía por criterios censatarios y de género.

comportamiento de sus “representantes”, esperanzados en que las promesas y frases publicitarias se conviertan en directrices estatales.

Ya Rousseau en el siglo XVIII señalaba a los ingleses su error por creerse libres siendo que superada la etapa de elección quedaban sometidos a las preferencias de sus gobernantes: “el pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento, tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada”,²⁵ los hechos constatan que la situación no ha cambiado mucho desde entonces. En las democracias con instituciones predominantemente representativas los ciudadanos tienden a considerarse ajenos a los asuntos políticos, actitud radicalmente opuesta a aquella que observaron los antiguos atenienses y a la cual, considero, debemos aspirar emular.

Como ventajas, debemos reconocer que las formas de representación son necesarias cuando nos encontramos con decisiones políticas que han de determinar la constitución de un Estado tan amplio como el nuestro, pero los representantes han de servir de emisarios, encargados de hacer llegar los acuerdos y consensos logrados a niveles de gobierno más reducidos alcanzando incluso a las comunidades. Por otra parte, no es casualidad que el

25 Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de María José Villaverde, Barcelona, Altaya, 1993, p. 124

gobierno a través de representantes predomine en la mayoría de los Estados democráticos ya que, debidamente organizado y controlado, facilita la organización estatal.

Sin embargo, para que un sistema de gobierno representativo pueda alcanzar la meta primordial de la democracia, es decir, la construcción de una sociedad más libre y más justa, requiere estar complementado por mecanismos que promuevan la participación y la deliberación entre los ciudadanos. Es por ello que en los siguientes apartados de este capítulo analizaré otras formas de democracia que, si bien es cierto, difícilmente podrán reemplazar en su totalidad a la democracia representativa de manera inmediata, si ofrecen las medidas necesarias para disminuir la tajante separación entre gobernantes y gobernados para establecer lo que ha sido denominado como gobernanza,²⁶ lo que significaría la existencia de una relación recíproca entre los ciudadanos y su gobierno.

²⁶ Selee, Andrew D. y Santín del Río, Leticia (coords.), *op. cit.*, nota 6, p. 17

2.2 DEMOCRACIA DIRECTA

2.2.1 CONCEPTO

La democracia directa, entendiendo esta como aquella forma de gobierno en la cual todos los ciudadanos son consultados antes de tomar todas las decisiones que les conciernen, es considerada por la gran mayoría de los autores como un ideal inalcanzable e incluso indeseable, el mismo Rousseau llegó a la siguiente conclusión: “si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es propio de hombres”.²⁷A pesar de los argumentos teóricos y filosóficos contra la democracia directa, no se ha impedido la formación, en el sentir colectivo de numerosas sociedades, de un afán de intervención en la toma de las decisiones políticas fundamentales; sintiéndose la población con la capacidad de emitir una opinión independiente y que realmente exprese sus necesidades y deseos, sin la necesidad de intermediarios o representantes.

Para Sartori, la definición mínima de democracia directa consiste en una democracia sin representantes y sin representación, señalando que puede agregarse a la definición el elemento de la “inmediatez de interacciones, en una

²⁷ Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de María José Villaverde, Barcelona, Altaya, 1993, p. 67.

relación directa, cara a cara (o casi) entre verdaderos participantes.”²⁸ El filósofo italiano estima al segundo elemento como imposible de materializar debido a las dimensiones de las urbes actuales. No obstante que la idea de crear una asamblea popular a la cual puedan asistir todos los habitantes de una ciudad es, efectivamente, irrealizable, existe la posibilidad de conformar un cuarto nivel de gobierno sub-municipal, “mucho más cercano a los intereses, preocupaciones y recursos de la población, en que se pueda ejercitar el autogobierno comunitario mediante formas reales de participación ciudadana cotidiana...”²⁹ (volveré sobre este punto cuando hable sobre la situación del Estado mexicano en el capítulo cuarto). Siguiendo con la definición de Sartori, la falta de representación y representantes es viable, siempre que exista el *referéndum*, no como una institución complementaria sino supletoria de la democracia representativa. Este supuesto podría llevarse al extremo de instalar una democracia electrónica, con ciudadanos presionando una tecla desde su hogar para votar,³⁰ la pregunta de si la ciudadanía y los Estados están preparados para hacer esto o no deja el campo abierto para un gran debate.

28 Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli, México, IFE, 1993, p. 78.

29 Torres, Juan Ángel, *Más allá de la transición*, México, Delfos, 2001, p. 187.

30 Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.* nota 28, p. 80.

2.2.2 ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

El origen y el ejemplo universal de la democracia directa está en la antigua Atenas; el simple hecho de que la cuna de nuestra civilización actual haya alcanzado su máximo esplendor al mismo tiempo que era gobernada a través de instituciones democráticas, debería ser una prueba contundente de la importancia de estudiar la manera de aplicar la democracia. Del pensamiento ateniense nos llegan dos conceptos básicos que pueden servir de punto de partida para un Estado democrático actual: el primero es el de *isonomía*, referido a la igualdad de todos los individuos ante las leyes, lo cual evita un trato preferencial o injusto al momento de ser juzgados; el segundo concepto es la *isegoría* o facultad que tenía cualquier individuo para expresarse en el ágora sin que alguien pudiera impedirlo.

Después de extinto el fuego griego, pocas referencias se hacen a favor de la democracia directa, hasta que en el siglo XIX Rousseau retoma el análisis de la democracia como forma de gobierno, de forma crítica pero objetiva el filósofo expone los puntos a favor y en contra. La filosofía de Rousseau, desde la revolución francesa y hasta nuestros días, ha llamado poderosamente la atención de todos aquellos quienes desean encontrar otra opción distinta al ejercicio sectario del poder. Su contrato social se diferenciaba con el de Hobbes y Locke en que el pueblo, al pasar de un estado natural a obedecer las leyes

del Estado, no queda bajo control del Leviatán o del gobierno civil sino de la voluntad general. Este término de voluntad general es difícil de conceptualizar, ya que va más allá de la suma de todos los deseos particulares de los individuos y se crea un ente aparte en el que cada individuo desempeña un papel. Las leyes fundamentales no se encuentran en el *ius naturale* sino en la voluntad general. Cuando triunfó la revolución, al no haber un sistema que sustituyera al antiguo régimen, como si lo existió en Estados Unidos, se intentaron seguir las enseñanzas del filósofo ginebrino, principalmente por Robespierre, para crear instituciones políticas, aunque sin éxito. La caída de Robespierre, precipitó el ascenso de Napoleón y la formación de su Imperio, el cual satisfizo en cierta medida las ansias de igualdad social y libertad del pueblo francés.

Un estudioso como Giovanni Sartori nos puede demostrar que la propuesta de gobierno de Rousseau no tenía a la democracia directa como un ideal o un fin superior.³¹ El concepto de democracia es secundario al de República. Así se expresaba Rousseau: “Llamo República a todo gobierno gobernado por leyes...porque sólo así gobierna el interés público. Todo gobierno legítimo es republicano”, mientras que afirmaba: “no hay gobierno tan expuesto a guerras civiles y agitaciones intestinas como el gobierno democrático y popular”. Pero Rousseau no es tan escéptico de la democracia

³¹ *Ibidem*, pp. 58 y ss.

como Sartori nos lo presenta, pues también señala lo que requiere un Estado democrático para mantenerse en pie: ciudadanos armados de fuerza y de constancia, que cada día de su vida repitan en su interior: “*malo periculosam libertem quam quietum servitium*” (prefiero una libertad riesgosa a una servidumbre tranquila). Así, la base del edificio teórico de Rousseau no se encuentra en la democracia sino en la supremacía de la ley. Una vez que el pueblo cuenta con un ordenamiento normativo simple pero eficaz debe dedicarse a respetarlo y legislar lo menos posible ya que si los ciudadanos comienzan a modificar continuamente sus leyes terminarán con su gobierno, tal como lo hicieron los atenienses con su democracia al crear “leyes a su fantasía”.³² Yo no comparto del todo esta hipótesis, pues una sociedad democrática no puede establecerse sobre una supuesta infalibilidad de las leyes o de la “voluntad general” sino que debe construirse mediante instituciones que permitan de manera permanente el diálogo, el debate y la deliberación constructiva de suerte que las leyes no se conviertan en dogmas irrefutables e inmutables.

El otro gran filósofo inspirador de ideales revolucionarios y de un arquetipo de democracia alternativa es Karl Marx; no podemos analizar la situación actual de los Estados si no comprendemos algo acerca de la ideología

³² *Ibidem*, p. 159.

desarrollada con base al marxismo. Sartori observa que en Marx la idea de democracia toma distintos significados y funciones: “hasta su conversión al comunismo, en 1845, el término de democracia (en su acepción normal) tenía para Marx connotaciones positivas. Después de 1845, sin embargo, el uso marxiano del término se hizo ambivalente”.³³ Una vez instaurado el comunismo, la democracia quedaría como una forma de organización política, social y económica inferior a aquél. Marx estima que el Estado permite el desarrollo de una “democracia burguesa” destinada a oprimir a la clase proletaria, pero distingue otro tipo de democracia mucho más cercana al comunismo, concebida, probablemente, a partir de los sucesos que desembocaron en la formación de la Comuna de París, la cual tomó, durante su efímera existencia, las siguientes medidas: “supresión del ejército permanente, de la policía y de la burocracia; sufragio universal, brevedad y revocabilidad de los nombramientos (o mandatos) y; jueces electivos revocables”.³⁴ De acuerdo con Sartori, estas condiciones proporcionaban para Marx “los fundamentos de las instituciones verdaderamente democráticas”.³⁵

33 Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 1, p. 540.

34 *Ibidem*, p. 548

35 *Idem*.

2.2.3 CARACTERÍSTICAS

En este apartado deseo mostrar como las características de la democracia directa se basan en los extremos opuestos que aparecen en la democracia representativa.

a) LA SOBERANÍA RESIDE EN EL PUEBLO.

Rousseau fue quien de manera más clara desarrolló el concepto del pueblo soberano. Esta característica consiste en la imposibilidad teórica y material de que un representante pueda ejercer la soberanía en nombre del pueblo; así lo expresó Rousseau, “no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, no puede enajenarse nunca, y el soberano, que no es sino un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo: el poder puede ser transmitido pero no la voluntad.”³⁶ Si la voluntad general no puede ser alienada significa que tampoco podrá dividirse, por que en tal caso estaríamos hablando de una voluntad particular, plasmada en un decreto; mientras que la voluntad general se traduce en leyes legítimas. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la soberanía no puede ser dividida para su ejercicio, por lo tanto los actos de gobierno encargados a diferentes autoridades son soberanos en tanto que ejecutan la voluntad general. Sin embargo, la idea de la voluntad general como un ente a parte, superior a la suma de las voluntades particulares

³⁶ Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, nota 25, p. 26.

y que, además, es infalible no puede quedar libre de críticas, pues de otro modo podría llegar a ser nocivo para la participación ciudadana, ya que la continua inclusión de los individuos en la toma de las decisiones parte del supuesto de la falibilidad de los acuerdos y leyes humanas.

b) EL PUEBLO EJERCE EL PODER PÚBLICO DE FORMA PERMANENTE Y SIN INTERMEDIARIOS.

Esta característica implica la existencia de un ciudadano como lo encontramos en la antigua Atenas, es decir, un individuo obligado moral y socialmente a intervenir en los asuntos políticos. Esto plantea una dificultad pues pareciera que, a fin de cuentas, sólo las personas con una situación económica holgada podrían permitirse el descuidar sus actividades privadas y estar efectivamente al tanto de la situación pública real, con el objetivo de que su participación sea informada, por lo que la democracia directa no estaría ampliando la posibilidad de una participación real sino reduciéndola. En este sentido, los medios de comunicación dejan ver con toda claridad su importancia, cuando exista menos concentración en el manejo y difusión de la información será más probable la aparición, a gran escala, de ciudadanos informados y conscientes de su entorno social. La *isegoría* moderna ya no sólo es la libre participación en la plaza pública sino que ha evolucionado y puede ser equiparada con el libre acceso y expresión de los individuos a los medios

masivos de comunicación, por lo que es de suma importancia que se terminen con aquellos obstáculos que separan a los ciudadanos de hacer llegar sus mensajes hacia el resto de la comunidad.

Como consecuencia de la característica contenida en el inciso a) la democracia directa es incompatible con la existencia de representantes, gobernando y ejerciendo la soberanía en nombre de los ciudadanos, por tanto los habitantes de cada Estado serían los responsables de organizarlo, todos tomando parte en las discusiones y haciendo propuestas para solucionar problemas concretos. Para facilitar esta labor, lo más conveniente sería comenzar del nivel de gobierno más básico e incluso llegar a unidades más elementales como las juntas vecinales y comunitarias, para de ahí partir hacia los niveles de gobierno más complejos hasta estar en condiciones de emitir arreglos que satisfagan a la mayoría de los pobladores. Esta característica es la más difícil de adoptar y la que suscita mayores críticas pero constituye el fundamento de la democracia directa.

c) REPRESENTANTES INEXISTENTES O DEPENDIENTES DE LA VOLUNTAD POPULAR.

La democracia directa, como contraparte de una democracia representativa en la que las autoridades y gobernantes dirigen al Estado sin

rendir cuentas y sin ser fiscalizados por sus acciones de gobierno, está organizada a partir de una sociedad capaz de autogobernarse y mantener una estabilidad política y social a pesar de la completa ausencia de los representantes, o bien, en caso de ser requeridos, los representantes constituyen un pequeño grupo que responde permanentemente sobre los actos que realice en ejercicio de su encargo popular.

Claramente esta característica corresponde a una hipótesis que nunca ha podido ser puesta en práctica de manera eficiente y durante un largo período de tiempo, pues siempre ha sido necesario contar con representantes a los cuales encargar los asuntos políticos y administrativos propios de una sociedad organizada. Esta necesidad se ha ido acentuando conforme los Estados-nación modernos han incrementado su población y expandido su territorio. Sin embargo, pretendo mostrar algunos ejemplos históricos de la aplicación de la democracia directa, los cuales expondré a continuación.

2.2.4 INTENTOS DE APLICAR LA DEMOCRACIA DIRECTA

a) ATENAS

Históricamente se ha considerado a Atenas como el más claro ejemplo de lo que ha de entenderse por una democracia directa. Ya en el primer capítulo se hizo un breve recuento de las instituciones políticas atenienses. Habrá que poner especial atención a los siglos V y IV ya que en ellos observamos las más acabadas formas de democracia directa. Aun en ese arquetipo de democracia directa se requería la intervención de un consejo de cincuenta individuos para preparar los temas que habrían de discutirse. La asamblea debía estar conformada por, al menos, seis mil asistentes para que las decisiones fueran válidas y obligatorias. Como hemos señalado las mujeres, niños, extranjeros y esclavos estaban excluidos de cualquier forma de participación política, lo que de acuerdo con los criterios actuales la colocaría como una democracia imperfecta, puesto que el número de los excluidos superaba al de aquellos facultados para intervenir.

b) LA COMUNA DE PARÍS

De acuerdo con Karl Marx y Federico Engels, la llamada Comuna de París quedó plasmada en la historia como ejemplo de un gobierno ejercido de forma directa por los pobladores. Tal como lo afirma Engels en la introducción al libro de Karl Marx *La Guerra Civil en Francia*: “últimamente, las palabras dictadura

del proletariado han vuelto a sumir en santo horror al filisteo socialdemócrata. Pues bien, caballeros, ¿queréis saber qué faz presenta esta dictadura? Mirad a la Comuna de París: ¡he ahí la dictadura del proletariado!”.

Este gobierno surgió de las más adversas circunstancias. En 1870 dieron inicio las hostilidades entre Francia y Prusia, esta última, dirigida militarmente por Bismarck, contaba con un poder bélico muy superior al francés. Así que al cabo de unos cuantos meses toda Francia se encontraba invadida por los prusianos, y para los últimos días de enero de 1871 Francia accedía a entablar negociaciones a fin de declarar un armisticio. El resultado fue la cesión de las regiones de Alsacia y Lorena a manos prusianas, lo que causó un gran descontento entre los obreros y proletarios franceses, en especial en el caso parisino. El gobierno francés, al observar esta exaltación popular, percibió una amenaza a los intereses de los terratenientes y propietarios y decidió enviar a París un ejército para apaciguar y desarmar a los pobladores. Este intento de represión fue repelido por los obreros y proletarios parisinos, dando como resultado la expulsión de las autoridades públicas de la ciudad. Finalmente, el 18 de marzo de 1871 los proletarios y obreros parisinos, pertenecientes en su mayoría a la Primera Internacional, quedaron al mando de la ciudad.

La Comuna adoptó algunas medidas que caracterizaron suficientemente su verdadero sentido y sus objetivos:

Abolió el servicio militar obligatorio y el ejército regular permanente; proclamó la separación de la Iglesia del Estado; suprimió la subvención del culto (el sueldo que el Estado pagaba al clero), declarando propiedad nacional todos los bienes de la Iglesia; se ordenó que se eliminaran de las escuelas todos los símbolos religiosos, imágenes, dogmas y oraciones. Por tanto, la instrucción pública adquirió un carácter estrictamente laico.

En el terreno social las pocas medidas instituidas son prueba de la orientación popular de la Comuna: se prohibió el trabajo nocturno en las panaderías; se prohibió el sistema de multas; y se suprimió también las oficinas de colocación.

El 30 de abril, en la Comuna de París se ordenó la clausura de las casas de empeño y suspendió la venta de objetos pignorados, argumentando que eran una forma de explotación privada hacia los obreros. Para subrayar su carácter de gobierno auténticamente democrático y proletario, la Comuna dispuso que la remuneración de todos los funcionarios, y, por tanto, los mismos

miembros de la Comuna y del gobierno, no fuera superior al salario normal de un obrero, ni pasara en ningún caso de los 6.000 francos al año.

La Comuna resistió los ataques del gobierno francés hasta los últimos días de mayo. Sin apoyo externo la revolución francesa de 1871 cayó el 28 de mayo. La Comuna de París únicamente pudo existir durante 70 días, sin embargo, permanece como una constancia del deseo de las clases más bajas para que sus exigencias y reclamos sean escuchados.

c) CANTONES SUIZOS.

Otro caso claro, aún vigente, de aplicación de la democracia directa nos lo ofrece Suiza. Sus instituciones y procedimientos democráticos han perdurado por siglos. La Constitución Federal Suiza de 1874 divide el territorio en 20 cantones y 6 semi-cantones que en su conjunto forma la Confederación Helvética.

Los cantones de Unterwal, Glaris y Appenzell conservan la figura de las *Landsgemeinde* o asambleas públicas para la toma de decisiones a nivel local. Se reúnen una vez al año, ya sea en un prado o plaza pública, para votar sobre

leyes, presupuesto y revisiones constitucionales. Al respecto, cabe mencionar cuáles han sido las razones de su vigencia:³⁷

I. Funciona únicamente en tres cantones, los menos poblados de la Confederación Helvética.

II. El trabajo de las asambleas populares es minuciosamente preparado por un Consejo cantonal elegido y que la asamblea se limita a aprobar o desaprobar lo que ha sido elaborado por el Consejo.

III. Cuando se trata de problemas técnicos o jurídicos, la Asamblea no es capaz de discutir y ni siquiera de justificar su negativa y, en general, acepta las proposiciones que se le hacen.

2.2.5 CRÍTICAS Y VENTAJAS

Las críticas hacia la democracia directa giran en torno a la dificultad de implementarse en los Estados modernos, dentro de las razones pragmáticas y teóricas que impiden el establecimiento de una democracia directa están:

a) La extensión territorial de los Estados actuales y la explosión demográfica del siglo XX. El gran espacio que ocupan los países y el crecimiento de su

³⁷ Knapp, Blaise, "Confédération et cantons", Pouvoirs, Paris, No 43, 1987, pp. 30 y ss.

población dificultan la creación de todos los cuerpos ciudadanos necesarios para permitir la participación de toda la ciudadanía.

b) Robert Dahl, con un razonamiento muy práctico, evidencia el gran obstáculo que implica el tiempo requerido para llevar a cabo una sesión en una asamblea multitudinaria. Si la asamblea estuviera conformada por diez mil ciudadanos y a cada uno se le otorgara el uso de la palabra durante diez minutos, se requerirían reuniones de ocho horas durante doscientos días para desahogar una sesión.³⁸

c) Un órgano legislativo de las proporciones citadas en el punto anterior estaría propenso a ser dominado por pequeños grupos poderosos económicamente y por los oradores más hábiles, quienes influirían al resto de los participantes.

d) El ciudadano, en general, no tiene un libre acceso a la información generada por el Estado, y al mismo tiempo jurídicamente está impedido para conocer todo lo relacionado con la administración de las empresas privadas, muchas veces beneficiadas por las políticas públicas. No creo que debamos ser pesimistas en cuanto a la capacidad del pueblo para formar una opinión pública

³⁸ Dahl, Robert, *La democracia*, Madrid, Taurus, 1999, pp. 123 y ss.

informada, analítica y crítica, pero si hay urgencia por terminar con los monopolios informativos que tantas trabas colocan a la democracia, al dejar en desventaja al ciudadano con respecto a sus gobernantes.

Saltan a la vista los inconvenientes e impedimentos para implantar una forma de gobierno como la democracia directa, sin embargo, no podemos desestimar la principal ventaja que ella traería a la sociedad, es decir, la formación paulatina de una ciudadanía políticamente más activa y consciente de que para solucionar la desigualdad que impera en nuestro país, y en muchos otros, no es suficiente el encargar tal tarea a los gobernantes sino que también se requiere de una participación conjunta.

2.3 DEMOCRACIA INDIRECTA O SEMIDIRECTA

2.3.1 CONCEPTO.

La democracia semidirecta es aquel tipo de Estado que contempla ciertos mecanismos de participación ciudadana para legitimar el ejercicio del poder público. Ante la imposibilidad fáctica de implementar un auténtico “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” se acepta un “gobierno del pueblo, para

el pueblo, por medio de sus representantes”³⁹ (parafraseando el aforismo pronunciado por Lincoln en Gettysburg en 1863). Al seguir los razonamientos de Sartori⁴⁰, entendemos que “del pueblo” significa que el pueblo se gobierna a sí mismo; y aún cambiando “por el pueblo” a “por medio de sus representantes” lo importante es respetar el aspecto de “para el pueblo” porque en él yace el fin de la democracia, es decir, velar por el interés del pueblo y su beneficio conjunto.

Así, los representantes deben estar acotados por las instituciones adecuadas con el propósito de que efectivamente gobiernen para el pueblo. Por lo tanto, la democracia semidirecta busca aminorar las deficiencias que trae consigo la representación, como la exclusión de los ciudadanos en el ejercicio real de la soberanía, e implementar una forma de representación popular, imperativa, revocable y dependiente de la voluntad general.

2.3.2 RAZONES DE SU IMPLEMENTACIÓN.

Estas razones tienen que ver principalmente con la crisis que la democracia representativa presentó desde principios del siglo XX, y con la necesidad de legitimar al gobierno a través del consentimiento y apoyo de los ciudadanos, que ya no validan los actos de la autoridad por respeto a la

³⁹ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 12, p. 311.

⁴⁰ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 28, pp. 24 y ss.

tradición o por cuestiones nacionalistas y patrióticas sino que desean ser parte del proceso de creación de las leyes y participar en las discusiones que se originen en torno a ellas.

Podemos resumir de la siguiente manera las causas que, de acuerdo con el Ministro de la Suprema Corte Nicaragüense Iván Escobar Fornos, han llevado a asumir una postura crítica hacia la democracia representativa, buscando al mismo tiempo una alternativa a estos males.⁴¹

a) La proclamada libertad e igualdad de las democracias representativas sólo ha servido para que las clases más adineradas puedan comerciar y apropiarse de los bienes sin ningún tipo de restricción.

b) Los mismos grupos oligárquicos ejercen una presión enorme sobre los órganos de representación y no en pocos casos intervienen en su formación, con lo que el principio liberal de no imperatividad del mandato se rompe, al convertirse los gobernantes en gestores de las grandes empresas internacionales.

41 Cfr. Escobar Fornos, Iván, "El sistema representativo y la democracia semidirecta" en Concha Cantú, Hugo (coord), *op. cit.*, nota 13, p. 127 y ss.

c) Debido a lo anterior, los funcionarios quedan desvinculados de los electores después de haber sido elegidos, arguyendo en muchos casos que es suficiente actuar de acuerdo con la ley para ejercer el poder público democráticamente.

d) El sufragio universal estuvo fuera de discusión durante siglos, fue por medio de protestas y presión social que las mujeres, los grupos minoritarios y las clases proletarias consiguieron este derecho político básico.

e) Muchas veces el elector no se siente representado en sus intereses por los partidos políticos, ya que éstos al responder a intereses alternos a los públicos dejan de lado su misión de promover la participación del pueblo en la vida política.

f) Los medios masivos de comunicación se han investido así mismos con las facultades de un juez, que diariamente se encarga de transmitir a millones de personas las sentencias que emite con respecto a las cuestiones que le atañen. Truncando con ello la posibilidad que la población pueda hacerse de una opinión basada en información objetiva.

2.3.3 CARACTERÍSTICAS.

La democracia semidirecta mantiene la representación como una institución indispensable para el Estado pues tal como lo expresa Schmitt: “subsisten (siempre) elementos de representación...Todo intento de realizar una democracia pura y directa debe tener en cuenta este límite de la identidad democrática. Si no, la democracia equivaldría a la disolución de la unidad política. No hay entonces Estado sin representación porque no hay Estado sin forma de gobierno y la forma contiene por la naturaleza la presentación de la unidad política.”⁴² Pero, paralelo a la representación, la democracia semidirecta introduce figuras de control ciudadano sobre los gobernantes.

a) Un nuevo concepto de elección.

La democracia semidirecta requiere una revisión del concepto de elección, pues ya no es suficiente para los Estados democráticos modernos entender a la elección, únicamente, como el acto mediante el cual los ciudadanos eligen a sus representantes, sino que se requiere un concepto que englobe las facultades y derechos de los individuos para elegir principios de justicia, ideales y fines sociales, dejando atrás la elección basada en personalidades, carisma o promesas de campaña.

42 Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 1928, p. 372 citado en Le Brazidec, Gwénaél, *op. cit.*, nota 13, p. 351.

b) Elecciones periódicas y competitivas.

Teniendo en cuenta el punto anterior, los votantes acuden a emitir su sufragio para elegir a los individuos que los representarán durante un período previamente establecido. Esta característica propia de la democracia representativa se mantiene como premisa en la democracia semidirecta. Debemos agregar que las elecciones han de ser competitivas y sujetas a un procedimiento establecido de tal forma que se logre una concordancia entre la voluntad popular, expresada a través del voto, y la configuración de los órganos de representación. La diferencia radica en que la participación ciudadana no se circunscribe a votar una vez para después cruzar los dedos esperando que los representantes hagan bien su trabajo sino que los ciudadanos están facultados para ejercer el poder soberano aun sobre sus representantes.

A partir de la victoria que significó la obtención del voto libre, secreto y universal los ciudadanos modernos desean apoderarse de la capacidad para dirigir a sus representantes, a través de una serie de recompensas o sanciones según sea el desempeño de los gobernantes.

c) Mandato imperativo y revocable.

Rousseau en *El Contrato Social* cita como condiciones para la existencia de una democracia las siguientes: “un Estado muy pequeño...; una gran sencillez de costumbres...; mucha igualdad en las categorías y las fortunas...; y, poco o ningún lujo”.⁴³ Estas condiciones no se han conjuntado en ninguna sociedad en ningún tiempo, pero ello no significa que debemos desistir en nuestro intento por crear una sociedad democrática e igualitaria.

Al momento de llevar a la práctica un ideal teórico, no podemos desatender la realidad, los Estados modernos requieren de representantes para su correcto funcionamiento, sin embargo, si la voluntad general ha de ser respetada, los gobernantes deben responder al pueblo como lo haría un mandatario del ámbito privado, lo que significa que los representantes actuarán en función a las plataformas partidistas y propuestas de campaña, que en primer lugar les hicieron ganar la elección, no por buena voluntad sino como una obligación que, de no ser cumplida, ameritará la imposición de sanciones, entre ellas la revocación de su mandato. En el caso mexicano, la preponderancia de un partido hegemónico en la vida política del país trajo como consecuencia que los representantes, electos por el voto popular, se convirtieran en mandatarios del Presidente de la República quien detentaba el

⁴³ Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.* nota 25, p. 66.

poder para castigar a los gobernantes en caso de no cumplir con la disciplina establecida, ahora corresponde a los ciudadanos tomar el papel de mandantes capaces de dirigir y sancionar a su mandatario, para lo cual podrá emplear las siguientes herramientas.

2.3.4 LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

La manera en que la población de un Estado logra atemperar los vicios de la representación, sin llegar a convertirse en una democracia directa, está definida por los mecanismos de la democracia semidirecta. Estos se han ido desarrollando a lo largo de décadas e incluso siglos, como en los casos del referéndum y plebiscito. Una posible clasificación de las formas de democracia semidirecta es la que se desarrolla a continuación.

2.3.4.1 REFERÉNDUM.

Este mecanismo de democracia semidirecta se emplea para someter a consideración de la voluntad ciudadana una ley o disposición de carácter general. De esta forma, no basta con la aprobación de la norma por parte del órgano competente para emitirlo pues además se requerirá que la mayoría de los votantes sufraguen favoreciendo la propuesta legislativa. El referéndum presenta las siguientes modalidades:

a) Referéndum potestativo o referéndum obligatorio.

Esta separación se refiere “a la obligatoriedad de someter a referéndum la ley o el acto con fuerza de ley”.⁴⁴ Cuando es potestativo, los poderes públicos deciden sobre la conveniencia de convocar la realización del referéndum; del otro lado, el referéndum es obligatorio cuando en la Constitución del Estado quedan asentados de forma expresa los casos en que se requerirá que la ley sea ratificada por medio del referéndum.

b) Referéndum consultivo o referéndum vinculatorio

Aquí se hace notar la fuerza real del referéndum, si es meramente consultivo entonces el resultado obtenido podrá o no influir en la decisión de aprobar la disposición general; en caso de ser vinculatorio la autoridad deberá atender la decisión del electorado y proceder según haya sido el resultado del cómputo final.

c) Referéndum aprobatorio o referéndum abrogatorio

Del objetivo que se busque con el referéndum dependerá su carácter aprobatorio o abrogatorio. Si se desea dar validez a una nueva ley entonces se estará ante un referéndum aprobatorio; si lo que se desea es retirar la validez

⁴⁴ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 12, p. 315

de manera total o parcial una ley ya existente el referéndum será abrogatorio o derogatorio en el segundo caso.

d) Referéndum controlado por el gobierno, exigido por la constitución o por vía de petición popular.

Esta clasificación responde a la pregunta de qué parte del Estado origina el referéndum. En el primer caso el gobierno toma la mayor parte de las decisiones concernientes al referéndum: establece los casos que han de requerir de referéndum, cuál ha de ser la pregunta a formular, la fecha de la votación y cuál clase de mayoría se requiere para considerar al referéndum como vinculatorio. La segunda opción se da cuando la Constitución enlista los cuestiones específicas que ameritan ser sometidas a un referéndum, por lo tanto si el gobierno desea modificar las decisiones políticas fundamentales del Estado, estará obligado de antemano a preguntar a la ciudadanía si está de acuerdo o no. Por último, en el referéndum que inicia por petición popular, los votantes, al reunir ciertos requisitos (como una cantidad determinada de firmas), están facultados para exigir que los cambios a las leyes sean revisados y aprobados por la ciudadanía.⁴⁵

45 Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 15, p. 10.

Para incrementar la eficacia, el referéndum deberá ser obligatorio. Al no ser posible abarcar de forma expresa todos los casos en que será indispensable la legitimación de los actos de naturaleza legislativa será oportuno conceder a un número relativamente de ciudadanos el derecho a demandar los *referenda* que estimen convenientes, estableciéndose excepciones en las disposiciones que tengan que ver con ordenamientos fiscales, judiciales y de seguridad nacional. De igual modo es preferible un referéndum del tipo vinculatorio pues es necesario contar con un instrumento de control efectivo sobre los representantes populares ya que para fines de promover la comunicación entre gobernantes y gobernados se preferirá la consulta popular.

2.3.4.2 PLEBISCITO.

Estimo de lo más adecuado la siguiente definición de plebiscito: “Se trata de un mecanismo de legitimación popular jurídicamente regulado, de actos concretos de gobierno o de decisiones políticas específicas que se someten a la aprobación de la ciudadanía mediante votación universal y secreta”.⁴⁶ La principal diferencia con el referéndum se localiza en el objeto de la votación, mientras que el referéndum se emplea en caso de leyes o disposiciones

⁴⁶ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 12, p. 320.

generales, el plebiscito sirve para calificar “un acto de alcances concretos o una decisión política específica”.⁴⁷

Aunque es de gran ayuda el mantener clara la distinción entre plebiscito y referéndum, pueden existir ciertos casos en donde la materia sometida a votación presente elementos de distinta naturaleza lo que puede complicar el responder cuándo se trata de un plebiscito o cuándo de un referéndum. Por ejemplo, si en un Estado, con ambos mecanismos de democracia semidirecta, se deseara modificar el período de mandato del titular del Ejecutivo sería necesario modificar la Constitución, por lo que formalmente se trataría de alterar una ley general pero el contenido de fondo versaría sobre una decisión política concreta. Lo anterior nos muestra que las cuestiones nominales quedan en segundo término, lo importante es que los ciudadanos tengan la oportunidad de influir tanto en los procesos de revisión de leyes como en los aspectos políticos de fondo.

Ciertos capítulos de la historia han sentado un precedente para tener precaución al establecer los alcances del plebiscito, puesto que se han empleado para legitimar gobiernos autoritarios y dictaduras. Se pueden citar los ejemplos del plebiscito utilizado por Luis Napoleón Bonaparte en 1851 para

⁴⁷ *Idem.*

legitimar el golpe de Estado de Estado, reestableciendo el imperio hereditario; de igual forma Adolfo Hitler y Benito Mussolini sustentaron sus dictaduras a través de formas plebiscitarias; también Sadam Hussein en 1995 organizó un plebiscito para legitimar su gobierno.⁴⁸

2.3.4.3 CONSULTA POPULAR

Lo que distingue a la consulta popular del referéndum y del plebiscito es su carácter no vinculatorio, con este tipo de mecanismo de democracia semidirecta lo que se pretende es conocer la opinión pública sobre cuestiones con una carga ética y moral, como el aborto o la posición de la Iglesia en el Estado, o bien sobre asuntos que afectan la vida cotidiana de los pobladores, por ejemplo la reciente “Consulta Verde” del 29 de julio de 2007 que sirvió para conocer el sentir de los votantes sobre posibles medidas para disminuir la contaminación y mejoramiento de las vías de tránsito en el Distrito Federal.

Así, tenemos que “la Consulta popular provoca la participación de las opiniones de los electores con respecto de las necesidades fundamentales que aquejan a determinada comunidad, población o Estado, pero con la finalidad de

48 De la Madrid Hurtado, Miguel, “Las formas de democracia directa”, en Concha Cantú, Hugo (coord), *op. cit.*, nota 13, p. 432.

que tales necesidades sean contempladas en los programas de gobierno que se estén implementando para tal efecto”.⁴⁹

2.3.4.4 INICIATIVA POPULAR

En los países que incluyen la iniciativa popular a nivel federal, los ciudadanos tienen el derecho de poner en marcha el trabajo de los órganos legislativos nacionales. En la práctica existen dos situaciones, la iniciativa popular simple y la iniciativa popular formulada, en las cuales la ciudadanía es la iniciadora del proceso legislativo: en la primera un número previamente establecido de gobernados formula una petición directa al congreso o parlamento, la propuesta es tomada como base para que aquellos órganos legislen sobre un tema concreto; en la segunda situación, los ciudadanos se encargan de redactar y elaborar la iniciativa que habrá de someterse a la consideración de los legisladores.

La función principal de la iniciativa popular ha de ser remediar el desfase que puede llegar a presentarse entre el interés general y las propuestas de gobierno de los funcionarios públicos, ya que en la mayoría de los casos la

49 Berlín Valenzuela, Francisco, *Teoría y praxis política-electoral*, México, Porrúa, p.221.

realidad social cambia muy aprisa lo que dificulta el quehacer legislativo. Por esta razón, los representantes deben fomentar la iniciativa popular a fin de conocer el sentir de los distintos sectores de la sociedad. De esta manera, “la iniciativa popular adecuadamente estructurada (...) puede cumplir con la trascendente y democrática función de obligar a los gobiernos a encargarse legislativa y administrativamente de muchos asuntos generalmente aplazados para mejor y más propicia ocasión”.⁵⁰

Ciertas materias habrán de quedar fuera del ámbito de la iniciativa popular, pero serán las menos. También conviene a los propósitos de la participación ciudadana el establecer requisitos de una rigidez moderada, el número de voluntades particulares necesarias para que la iniciativa popular deba ser revisada por los legisladores de forma obligatoria no debe ser muy elevado, y habrán de ser tomados en consideración aspectos demográficos y socio-económicos.⁵¹

⁵⁰ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 12, p. 324.

⁵¹ La Constitución española en sus artículos 71 y 87 estipula que en conjunto 500 mil ciudadanos puede presentar una iniciativa popular, en tanto que la Constitución suiza en los artículos 120 y 121 establece detiene establece que bastarán 100 mil ciudadanos con derecho a voto para formular la iniciativa popular

2.3.4.5 RENDICIÓN DE CUENTAS

En un sentido amplio, todas las figuras características de la democracia semidirecta aportan al objetivo de limitar al poder fáctico, pero es la rendición de cuentas el instrumento específico creado para vigilar y fiscalizar el ejercicio del poder público.

El término rendición de cuentas es una adaptación al castellano del concepto anglosajón *accountability*. Ya la traducción presenta dificultades que se evidencian al momento de pasar de la teoría a la práctica. Así lo expresa Andreas Schedler: "...mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad".⁵² En suma, la flexibilidad del idioma inglés brinda varias ventajas, por ejemplo, fácilmente se conforma el adjetivo *accountable* para describir a aquellos servidores públicos sujetos a rendir razones sobre el ejercicio de sus funciones, mientras que en Hispanoamérica hacemos esfuerzos hasta encontrar la frase "obligado a rendir cuentas", de igual forma es más simple y entendible hablar sobre *political accountability* o *public accountability* que referirnos a la rendición de cuentas política o la rendición de cuentas pública.

⁵² Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 2ª ed, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de transparencia, número 3, p. 11.

Para que la rendición de cuentas ofrezca los resultados esperados debe estar sustentada en tres pilares: información, justificación y las sanciones. Estos tres elementos deben funcionar en forma conjunta o, de otra manera, la rendición de cuentas quedará a mitad del camino y a lo mucho servirá para disimular y encubrir malas administraciones.

La información significa que las autoridades están obligadas a llevar a la luz pública cada uno de los actos que realizan como servidores públicos. Esto puede dar lugar a distintas controversias. En primer lugar el gobierno no puede ser transparente en su totalidad, conviene mantener cierta información resguardada por razones de seguridad nacional pero esto no exime de la responsabilidad de rendir cuentas *a posteriori*, una vez que ya han sido tomadas las decisiones. Existen otros supuestos en los que la línea entre lo que debe hacerse público y no, es muy tenue; la historia nos presenta los casos de Juan Perón y François Mitterrand, ambos sabían que su salud no era la ideal para dirigir una nación, y aun así lo hicieron, ocultando información que tal vez hubiera cambiado la decisión de los votantes.⁵³ Puede argüirse que se protegió el ámbito privado de los personajes en cuestión, pero cuando está en juego el interés colectivo se requiere hacer público lo privado.

53 Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, Cuadernos de transparencia, número 6, p. 12.

Ya que la autoridad presenta un informe de actividades, la segunda etapa consiste en justificarse, exponiendo las razones de su actuar. Es posible que quienes exigen las cuentas no queden conformes con los argumentos formulados, pero ello también es parte de la rendición de cuentas, en los regímenes autocráticos los gobernantes pueden informar sobre sus actividades y los gobernados no tienen otra posibilidad más que escuchar y guardar silencio. En los sistemas democráticos el diálogo debe ser cotidiano lo que da lugar a discrepancias de uno y otro lado.

El tercer pilar de la rendición de cuentas son las sanciones. La fiscalización a los gobernantes no puede permanecer “como una suerte de investigación benevolente, un diálogo amistoso entre quienes exigen y quienes rinden cuentas”.⁵⁴ El castigo a los infractores se estipula de acuerdo a la gravedad de la falta y comprende desde la sanción administrativa más simple hasta la responsabilidad penal.

A mediados de la década pasada, el politólogo argentino Guillermo O’Donnell introdujo el término rendición de cuentas horizontal (*horizontal accountability*) para hacer notar las limitantes de la rendición de cuentas vertical

⁵⁴ Schedler, Andreas, *op. cit.*, nota 52, p. 16.

(*vertical accountability*). La rendición de cuentas vertical “describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes”,⁵⁵ en tanto que, la rendición de cuentas horizontal “sugiere que el actor que exige cuentas está a la altura de los ojos de quien rinde cuentas”, es decir hay una relación de igualdad.⁵⁶

Para O’Donnell, la rendición de cuentas vertical se ejerce a través del voto en elecciones justas y libres, donde los electores pueden castigar o recompensar a los funcionarios públicos, o a los candidatos que éstos impulsan; de igual modo, la libertad de expresión y asociación, así como el libre acceso a la información, “permiten articular reclamos, y eventualmente denuncias de malos actos de gobierno, hacia las autoridades públicas”.⁵⁷ Sin embargo, es cuestionable la efectividad de estas formas de rendición de cuentas, pues no se encuentran ni institucionalizadas ni reguladas debidamente, lo que deja gran espacio a la impunidad. Es aquí donde entra la noción horizontal de la rendición de cuentas, si se desea que las denuncias ciudadanas y de otras agrupaciones sociales lleven hacia un control legítimo del poder público, se requieren “organismos estatales legalmente facultados, y fácticamente dispuestos y capaces de tomar acciones que van desde la

⁵⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ O’Donnell, Guillermo, *Horizontal accountability and new polyarchies*, EUA, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1998, p. 1, la traducción es mía.

vigilancia rutinaria hasta la imposición de sanciones o la presentación, ante los tribunales, de miembros de otros organismos estatales cuyas acciones u omisiones puedan ser calificadas como ilegales”.⁵⁸

En México han aparecido las llamadas “comisiones especiales” para investigar posibles delitos cometidos por servidores públicos, lo que ya en si representa un gran avance tomando en consideración la barrera infranqueable que existía entre autoridades y sociedad hasta hace apenas unos años, sin embargo, estas comisiones adolecen de grandes males: son una excepción a la regla de impunidad, no están dotadas de las herramientas legales suficientes, ni son completamente independientes de aquel poder que tratan de sujetar. Por lo tanto existe un amplio margen en el cual trabajar para la creación de órganos verdaderamente autónomos y permanentes de vigilancia de los servidores públicos.

El principio de publicidad también es vital para la rendición de cuentas. De muy poco sirve crear comisiones u organismos dedicados al seguimiento de los servidores públicos si no existe una obligación para hacer del conocimiento general los resultados de dichas investigaciones. Sólo una rendición de cuentas

⁵⁸ *Ibidem*, p. 11, la traducción es mía.

puesta a los ojos de los ciudadanos tendrá la suficiente legitimidad para no desaparecer.

Hasta el momento he hablado de la rendición de cuentas de las autoridades y de los funcionarios públicos hacia los gobernados, tema que si bien es cierto no es muy común dentro de nuestro orden jurídico, si es el más difundido y regulado. Sin embargo, considero que es tiempo de romper con uno de los dogmas del liberalismo económico, estableciendo la rendición de cuentas como obligación para las empresas privadas, especialmente sobre aquellas que en un principio funcionaban con capital público y que fueron privatizadas, pero también con relación a las corporaciones que, a todas luces, constituyen monopolios comerciales, como los que abundan en México.

Desde mi punto de vista, el concepto de “responsabilidad social” en las empresas privadas no es suficiente ni adecuado para cumplir con los fines sociales pretendidos ni para transparentar a las empresas, pues no crea una obligación o un deber jurídico sino sólo un deber moral. Mi intención no es abogar por la intervención del Estado en el control del sector privado, por el contrario estoy a favor del desarrollo de una regulación que permita y garantice los principios de transparencia, libre competencia y concurrencia en la empresa a fin de terminar con los monopolios económicos e impedir que se escuden

detrás de la palabra “altruismo” para justificar su existencia y no rendir cuentas a la sociedad.

2.3.4.6 REVOCACIÓN DEL MANDATO.

La revocación del mandato o *recall* (de acuerdo al derecho anglosajón) consiste en la posibilidad de que los gobernantes decidan si un servidor público debe continuar en ejercicio de sus funciones o si, por el contrario, debe ser removido, en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en las leyes. En América esta figura es contemplada por las constituciones de Cuba (artículo 66, inciso c y 83) de Panamá (artículo 224)⁵⁹ La destitución del puesto es la sanción administrativa más severa que puede ser aplicada a una autoridad. Lo importante es que, con la revocación del mandato, dicha sanción es producto de una decisión tomada por la mayoría de los ciudadanos votantes.

Teóricamente, se podría llegar a la revocación del mandato por dos vías: en la primera los ciudadanos, mediante una iniciativa popular, exigen que un funcionario público sea destituido, esta iniciativa, a su vez, da lugar a un plebiscito donde se someterá a consideración de la sociedad si debe o no

59 Martínez Mallén, Juan Miguel, “Consulta popular, plebiscito y referéndum”, Bien común y gobierno, México, Año 4, número 45, Agosto, 1998, p. 14.

continuar en su cargo el mandatario señalado.⁶⁰ En la segunda opción, los ciudadanos acuden al órgano encargado de vigilar a los funcionarios para que sea éste quien inicie el debido proceso de separación de funciones.

La primera hipótesis no es muy bien recibida en los sistemas tradicionales de representación política, ya que, como fue explicado previamente, en estos sistemas una vez que han sido elegidos los funcionarios públicos ejercen un mandato no imperativo e irrevocable. La mencionada segunda opción es denominada por el doctor Covián Andrade como revocación de la confianza popular, diferenciándola de la revocación del mandato. A este respecto dice: “la revocación de la confianza popular es un medio de control de la legitimidad del ejercicio del poder político, cuya aplicación permitiría que los ciudadanos iniciaran o impulsaran el procedimiento de responsabilidad política en contra de sus representantes”⁶¹ además, señala que es más fácil de aplicar en un sistema parlamentario, ya que “en uno presidencialista, los fundamentos teóricos de este régimen –la falta de responsabilidad política del Presidente de la República frente a la representación popular- eliminan la posibilidad de que el gobierno esté sujeto a este tipo de responsabilidad”.⁶² La distinción entre la revocación de la confianza popular y la revocación del mandato estriba en que “mediante la

60 Rendón Corona, Armando, “La democracia semidirecta”, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, México, UAM, Nueva época, año 20, número 48, enero-junio, 2002, pp. 320-324.

61 Covián Andrade, Miguel, El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político, México, CEDIPC, 2004, p. 324.

62 Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 12, p. 326.

primera se pretende manifestar un desacuerdo con el gobierno y forzar un pronunciamiento del parlamento, sea para aprobar la moción o para rechazarla, mientras que con la segunda se trata de que quien era representante popular deje de serlo”.⁶³ Por mi parte, creo que el objetivo debe ser el establecimiento de una regulación en la que los ciudadanos también tengan la última palabra sobre el destino de sus funcionarios, pues así como están capacitados para elegirlos también deben tener la facultad de destituirlos.

La revocación del mandato nos ofrece el gran atractivo de, eventualmente, ver al conjunto de ciudadanos, que ejercen su derecho al voto, erigido en Jurado de sentencia. Decidiendo sobre el destino de sus representantes y tomando en sus manos la rienda del gobierno.

La legislación mexicana contempla la remoción de servidores públicos; en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria de dicho Título, se regula la responsabilidad de los servidores públicos del Estado. En la práctica, se deja fuera completamente a la ciudadanía del proceso seguido en el juicio político, a pesar de que el artículo 109 constitucional en su último párrafo otorga el derecho a cualquier ciudadano

⁶³ *Ibidem*, p. 327.

para que, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, pueda formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas que ameriten sanciones hacia los servidores públicos conforme a lo previsto en las leyes.

2.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

El proceso histórico del siglo XX trajo como resultado la consolidación de la democracia sobre las formas de gobierno autocráticas o totalitarias. Después de sufrir los horrores de los regímenes totalitarios y de las dictaduras, las naciones se dan cuenta que no es posible confiar en la buena voluntad de los gobernantes, aun cuando se presenten como defensores de los más nobles ideales, es necesario crear controles y tomar medidas cautelares contra posibles desvíos del poder. En ello radica la implementación de los instrumentos de la democracia semidirecta: que la ciudadanía tome para si la facultad de dirigir a sus mandatarios. Pero para que esto ocurra primero tiene que existir una sociedad más consciente y participativa. En países como México, con niveles de desigualdad enormes, es prácticamente imposible que las clases menos favorecidas encuentren los medios para expresar sus demandas. De ello trata la democracia deliberativa, de no sólo crear los espacios y foros para participar, sino también de hacerlos accesibles a todo el espectro humano que conforma una sociedad plural como la nuestra.

Estas demandas de participación son innegables y se están convirtiendo en un punto de partida del nuevo discurso político, así lo demuestra el mensaje que el Presidente de la República dirigió el pasado 2 de septiembre de 2007, en el cual expresó lo siguiente: *"...considero imprescindible pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva, es decir, reducir la distancia que existe entre los ciudadanos y sus representantes, fomentando la rendición de cuentas, la transparencia y la gobernabilidad. Hoy requerimos propuestas de diseño institucional que a la vez que preserven los logros democráticos alcanzados, permitan construir mecanismos institucionales que faciliten la gobernabilidad, que otorguen una democracia que le dé sentido a los ciudadanos"*. La deliberación es la herramienta para convertir estas buenas intenciones en una realidad social, fomentando la creación de una comunidad participativa y capaz de intervenir de manera directa en la consecución de los objetivos colectivos.

2.4.1 CONCEPTO DE DELIBERACIÓN

La deliberación se refiere al proceso mediante el cual las decisiones que afectan las políticas públicas son tomadas en base a diálogos y debates abiertos e incluyentes que permiten a cualquier ciudadano expresar sus argumentos a favor o en contra.⁶⁴

64 La palabra deliberación se introdujo por primera vez al vocabulario de la teoría política en el artículo de J. M. Bessette *"Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government"* publicado en 1980.

Así pues, tenemos a la deliberación y a la participación no como fines en sí mismos sino como medios para cumplir el fin de la democracia que es “producir decisiones colectivas respetando las preferencias individuales”.⁶⁵

No se trata simplemente de contraponer varios intereses a fin de ver cual prevalece sobre el resto, como sucede con las elecciones por mayoría para elegir representantes, en las que un sector gana todo y el otro se queda si nada, es decir, se da un resultado de suma cero como la denomina Giovanni Sartori. La deliberación tampoco consiste en mantener las negociaciones, tan frecuentes en los sistemas políticos y económicos actuales, entre un grupo limitado de individuos pues, el resultado de tales negociaciones depende del poder y de los recursos con los que cuente cada parte.

La deliberación está encaminada a la toma de decisiones incluyentes, de forma que se evite la tiranía de la mayoría y se fomente la igualdad política. Ya que las decisiones fundamentales, gracias a la deliberación, involucrarían a todos los ciudadanos e incrementarían su legitimidad, pues, “un principio básico de la democracia es que el ejercicio del poder político sólo es legítimo cuando es resultado de la voluntad del conjunto de la ciudadanía.”⁶⁶ Esto nos lleva hacia

65 Sancho, Carmen, “*Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas*”, *Revista de Estudios Políticos*, España, Nueva época, No. 122, octubre-diciembre, 2003, p. 204.

66 *Ibidem*, p. 205.

la idea de una voluntad general configurada “durante el proceso de deliberación que es la fuente de legitimidad”⁶⁷ y no como una noción preexistente y superior a los ciudadanos, tal como la concebía Rousseau.

La deliberación no se refiere a un momento único sino que engloba todo un proceso que culmina con una elección o decisión, determinada en función de cuál opción fue defendida por los argumentos más convincentes. En una democracia deliberativa un argumento tendrá más aceptación cuando involucre y promueva el bien común, por lo tanto quienes pretendan que sus intereses sean respetados deberán presentarlos y ajustarlos de tal modo que no se afecten los intereses del grupo.

2.4.2 DELIBERACIÓN COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

La deliberación implica avanzar hacia una nueva etapa en la participación política. La primera etapa, que en sí misma significó un gran avance y siglos de luchas sociales, fue la conquista del voto universal, libre y secreto para elegir a los servidores públicos. Algo que parece tan lógico y tan elemental en la mayoría de los países en la actualidad como el derecho de las mujeres o los

⁶⁷ *Idem.*

hombres a ser considerados como ciudadanos, sin importar su condición socioeconómica, no existía hasta hace algunas décadas. Marx cuestionó seriamente la representatividad que podía tener el parlamento y su capacidad para detentar la soberanía popular, ya que en él no estaban representados todos los sectores de la sociedad. Y “estaba en lo correcto, ya que, en el siglo XIX, las personas que no podían leer o escribir, las personas que no pagaban impuestos y las mujeres no tenían derechos políticos. Los parlamentos representaban sólo a la clase dominante”.⁶⁸

Las jornadas electorales todavía presentan graves fallas y son continuamente cuestionadas, muchas veces con razón, por la falta de equidad entre los candidatos y por la captación de votos de manera ilícita. La solución a estas faltas no sólo pasa por el perfeccionamiento de las normas que regulan al sistema electoral sino también debe tocar el corazón de la sociedad misma. La ciudadanía debe pasar de ser un actor pasivo, a la expectativa y sujeto a los vaivenes de los intereses políticos y económicos de los medios masivos de comunicación, para aspirar a conformar una opinión pública libre y autónoma. La posibilidad de construir una sociedad autogestionada por medio de una democracia electrónica recibe sus más fuertes críticas debido al carácter influenciado de la comunidad: “si un simple voto de un público masivo después

68 Calsamiglia, Alberto, “Constitucionalismo y democracia”, en Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye, comp., *Democracia deliberativa y derechos humanos*, trad. de Paola Bergallo y Marcelo Alegre, Barcelona, Gedisa, 2004.2004, pp. 166 y 167.

de las noticias de la noche fuera el único requisito para una nueva legislación, habría pocos impedimentos para la tiranía de la mayoría una vez que el público hubiese sido estimulado”⁶⁹.

2.4.3 DIFERENCIAS CON LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA, SEMIDIRECTA Y REPRESENTATIVA

En este apartado, más que centrarme entre las posibles discrepancias entre la democracia deliberativa y los otros tipos de democracia, pretendo señalar cómo a través de la deliberación es posible modificar ciertas características de cada modelo de democracia de tal forma que se haga posible su implementación o se mejore su eficacia.

a) DEMOCRACIA DIRECTA.

Por lo que respecta a la democracia directa mediante los procesos deliberativos un sector mucho mayor de la ciudadanía podría estar en condiciones de emitir un juicio razonado e informado sobre los temas sujetos a diálogo y debate. Joshua Cohen propone un modelo de deliberación “en el que los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones”⁷⁰ y habla del procedimiento deliberativo ideal (*Ideal Deliberative Procedure*) que lleva a una

⁶⁹ Fishkin, James, *Democracia y deliberación*, trad. de Jorge Malem, Barcelona, Ariel, 1995, p. 46.

⁷⁰ Sancho, Carmen, *op. cit.*, nota 64, p. 207.

toma colectiva de decisiones, sustentada en cuatro principios: razonabilidad, libertad, igualdad y búsqueda del consenso.

I. Mediante la razonabilidad se pretende hacer prevalecer los argumentos y las razones sobre el poder o los diferentes intereses. Los ciudadanos tienen la responsabilidad de emitir razonamientos que apoyen las propuestas políticas o las rechacen.

II. La libertad supone que los límites a la deliberación son mínimos, los ciudadanos pueden expresarse sobre cualquier tema. La principal restricción radica en que las decisiones son válidas y legítimas únicamente cuando ha sido cubierto el proceso deliberativo correctamente.

III. La democracia deliberativa promueve la igualdad a nivel formal y sustantivo. Los ciudadanos son formalmente iguales cuando “tienen el mismo derecho a participar en cada una de las etapas del proceso de deliberación (introducir temas en el debate político, proponer soluciones, etc.) y a todos ellos se les otorga una igual consideración”.⁷¹ La igualdad sustantiva está encaminada a la distribución equitativa de los medios necesarios para participar

⁷¹ *Ibidem*, p. 209.

de tal modo que quienes deseen participar no se encuentren en una situación de desventaja.

IV. El ideal de la deliberación es crear consensos en los que todos los participantes hayan contribuido, sin embargo, si este ideal no se cumple se puede recurrir a una votación para poder concluir con el proceso deliberativo. Así pues, mediante este procedimiento deliberativo ideal se indica un camino más concreto a seguir con el fin de llegar a una democracia, si no totalmente directa, si más incluyente y participativa.

b) DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

La democracia deliberativa permitiría disminuir la distancia que separa a los gobernantes de los gobernados. Los mecanismos de democracia semidirecta, en específico el referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa popular, la rendición de cuentas y la revocación del mandato, a menudo están determinados por las propias autoridades. De realizarse el procedimiento deliberativo ideal, los ciudadanos estarían en libertad de determinar cuáles serían los temas a tratar, proponer soluciones a los diferentes problemas políticos, justificar esas soluciones con razones y tomar las decisiones y con ellos participar en la conformación de su ordenamiento jurídico.

Tal como lo concibe Jürgen Habermas, el derecho y las leyes encontrarían su razón de ser y su validez no en sí mismas ni en su apego a la ley divina o natural, sino en el proceso que les dio origen, es decir, “la ley pasa a expresar una relación que se ha creado entre los hombres y no un mandato que viene impuesto desde afuera de ellos ya sea que éste se llame sistema u orden jurídico o derecho natural”.⁷² Hannah Arendt nos recuerda que “el significado original de la palabra *lex* es conexión íntima o relación, es decir, algo que enlaza dos cosas o dos personas a las que las circunstancias externas han reunido...De aquí que la República Romana, que reposaba sobre la alianza perpetua de patricios y plebeyos, utilizase el instrumento de las *leges* principalmente para los tratados y para gobernar las provincias y comunidades que pertenecían al sistema romano de alianzas”.⁷³

El Occidente, a pesar de estar tan influenciado por el Derecho Romano, tomó el modelo hebreo de los diez mandamientos de origen divino como medio para justificar la legitimidad del Derecho, posteriormente el derecho natural pasó a ser la fuente de legitimidad, y ésta, a su vez, fue sustituida por “el decisionismo del más fuerte o por la norma hipotética fundamental que olvidó que el derecho sólo mantiene fuerza legítimamente mientras puede actuar

⁷² Pineda Garfias, Rodrigo, “La democracia deliberativa”, *Ius et Praxis. Derecho en la región*, Chile, año 8, No. 2, 2002, p. 616.

⁷³ *Ibidem*, p. 619.

como fuente de justicia y no simplemente apelando a que formalmente se ha dictado conforme con una norma superior”.⁷⁴

Con la democracia deliberativa la legitimidad del orden jurídico se ubicaría en los obligados por él y no en un factor externo, con lo que la ley sería concebida como un vínculo o una relación entre los sujetos que vayan a ser regidos por ella.

c) DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

La representación es necesaria para el funcionamiento de los Estados-nación, sin embargo, requiere ser replanteada de modo que se ajuste a los cambios que han sucedido desde su concepción en la Constitución de los Estados Unidos de América. De acuerdo con la interpretación de Roberto Gargarella, los constitucionalistas estadounidenses “defendieron un sistema representativo en lugar de un sistema de democracia directa, pensado que sólo el primero ayudaría a que la razón prevaleciese sobre las pasiones”.⁷⁵ De esta manera “los padres fundadores” norteamericanos determinaron que sería mejor para los intereses de la nación dejar a los representantes la libertad de deliberar en pequeños grupos colegiados, alejados de las presiones del pueblo. Desde aquella época, Madison tenía presente la importancia de la representación

⁷⁴ *Ibidem*, p. 620.

⁷⁵ Gargarella, Roberto, “*Representación plena, deliberación e imparcialidad*”, en Elster, Jon (Comp), Barcelona, Gedisa, 2001, p. 328.

plena de la sociedad, como lo escribió en *The Federalist No 10* la sociedad se divide entre “los que tienen propiedades y los que carecen de ellas...los que son acreedores y los que son deudores”.⁷⁶ James Madison suponía que la sociedad estaría plenamente representada únicamente cuando estos dos polos: ricos y pobres, estuvieran representados de forma tal que ninguno pudiera suprimir al otro.

Después de dos siglos de práctica, el modelo de representación ha sido blanco de críticas y nuevas teorías pretenden mejorarlo. Numerosas experiencias constituyen la prueba de que no es lo más recomendable para una sociedad el permitir a sus representantes actuar libremente sin ningún control ciudadano por lo que los instrumentos relacionados con la rendición de cuentas aparecen con mayor frecuencia como complementarios de los sistemas representativos, pero no basta con limitar el poder público, la creciente influencia del poder privado también debe encontrar barreras que lo limiten y lo encaminen hacia el beneficio común.

⁷⁶ Madison, James, *The Federalist, No 10*, citado en Gargarella, Roberto, *op. cit.*, nota 72, p. 330.

2.4.4 DIFICULTADES DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Implementar la democracia deliberativa requiere flanquear y superar diversos obstáculos entre los cuales se encuentran:

El gran pluralismo y la desigualdad social en las sociedades modernas. No considero al pluralismo como un problema en sí mismo, la dificultad se encuentra en el modo como enfrentamos ésta característica. Las ciudades contemporáneas albergan en su seno moradores con los orígenes más disímiles. Esto provoca, en aquellos sitios donde predominan la intolerancia, el racismo, y la falta de comunicación entre los pobladores, que los ciudadanos se aislen o se congreguen en pequeños grupos separados unos de los otros, lo que da como resultado disputas entre los grupos de igual poder o la opresión de parte de las comunidades más grandes y ordenadas hacia las más débiles y desprotegidas. Así sucede en los Estados con una política migratoria rígida o incluso xenófoba. Llegando a casos extremos como el exterminio realizado por Milosevic de la población albanesa en la región de Kosovo. La democracia deliberativa pugna por un Estado donde ninguna minoría sea ignorada por razones étnicas o socioeconómicas. La pregunta que surge es cómo lograr que los intereses y las opiniones de las minorías menos favorecidas tengan influencia en la conformación de los lineamientos económicos y políticos de un Estado.

Si observamos la situación de México, vemos que el rumbo de nuestra nación está a cargo de una minoría que logra convencer o, cuando ello no resulta, imponer sus intereses sobre los de una mayoría. El modo en que esa mayoría puede retomar su rol de dirigente, que le corresponde de acuerdo a la forma de gobierno democrática, es mediante la aplicación de los mecanismos de democracia semidirecta, pero añadiendo a estos mecanismos los elementos de la educación cívica, acceso a la información y deliberación, pues, una ciudadanía no preparada para participar y sin las herramientas para hacerlo de manera adecuada no podrá llegar a cumplir la finalidad de crear una sociedad más justa y equitativa.

La complejidad de las decisiones que deben ser tomadas en los Estados modernos se ha incrementado con el paso del tiempo y, al alentar formas de participación ciudadana, caemos en la cuenta de que, aun cuando se abriera sin distinción la oportunidad de opinar y expresarnos, no todos los individuos podrían participar de la misma manera y sobre los mismos temas. Aquellas sociedades con un rezago educativo enfrentan un enorme reto para lograr una igualdad política donde cada opinión sea tenida en el mismo valor y donde los ciudadanos puedan expresar sus intereses, personales y de grupo, en deliberaciones, por medio de razonamientos argumentativos.

2.4.5 VENTAJAS O PROPUESTAS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

La implementación de un modelo deliberativo no sólo afectaría de manera positiva el aumento de la legitimación del gobierno. También ayudaría a la democracia en cuatro aspectos concretos: mejora la calidad de las decisiones; afirma la búsqueda del bienestar común; impulsa una mejora de las virtudes ciudadanas; fomenta la imparcialidad en la toma de decisiones.

En cuanto a la calidad de las decisiones, gracias a la deliberación se da un intercambio de razones, opiniones e ideas, que a su vez incrementa la información disponible previa a la toma de decisiones y de este modo pueden aparecer nuevas alternativas que no había sido consideradas antes, con el respectivo análisis de las posibles consecuencias de cada propuesta.

Si se pretende convencer y persuadir a nuestros semejantes en un sistema deliberativo debemos adecuar nuestras pretensiones y nuestros argumentos teniendo en consideración las aspiraciones y las necesidades de otros. Por lo tanto el bienestar común tenderá a ser antepuesto a cualquier beneficio exclusivo o privado para llegar a los consensos necesarios.

Una ciudadanía políticamente activa desarrolla sus facultades intelectuales y morales. Como lo expresa Carmen Sancho: “La participación en el debate público ayuda a desarrollar la capacidad de razonar, escuchar y favorecer la cooperación y la tolerancia”⁷⁷. Estas virtudes cívicas son indispensables para una sociedad deliberativa y participativa. La deliberación hace posible que los grupos minoritarios más vulnerables no sólo sean escuchados en los debates nacionales sino que también tengan la facultad de influir en la toma de decisiones a nivel estatal.

Dentro de las propuestas concretas para la implementación de la deliberación, Carlos Nino⁷⁸ se refiere en concreto a aquéllas desarrolladas por Robert Dahl y James Fishkin. Haciendo la aclaración de que estas ideas favorecen la creación de nuevos órganos de representación

De acuerdo con Dahl, un país podría seleccionar a 1000 ciudadanos para conformar un “*mini-populus*”, encargado de deliberar por un año acerca de uno o varios temas concretos. A lo largo de ese período esta asamblea *sui generis* llevaría a cabo debates, discusiones y audiencias en las que podrían intervenir comisiones de expertos a fin de dotar al *mini-populus* de la información suficiente para llegar a una determinación, siempre apoyándose en los avances

⁷⁷ Sancho, Carmen, *op. cit.*, nota 64, p. 206.

⁷⁸ Santiago Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, pp. 211 y ss.

tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones. Por último, el juicio o decisión del *mini-populus* representaría aquél del *demos* mismo.

En el mismo tenor Fishkin se inclina por la interacción directa entre ciertos paneles de ciudadanos y los candidatos a ocupar los cuerpos de gobierno, en sesiones deliberativas televisadas al resto del territorio estatal. Gracias a este contacto sin intermediarios, los miembros del panel podrían realizar los cuestionamientos que al resto de la población en verdad le preocupan, sin dar oportunidad a que los candidatos se excusen o rehuyan a las discusiones. Fishkin considera que la realización de estos ejercicios de deliberación, al inicio del proceso electoral, tendría mayor influencia sobre el resto de los electores que varios meses de discursos políticos y *spots* televisivos.

De esta manera en este breve espacio he intentado hacer un recuento de las características que definen cuatro modelos principales de democracia: representativa, directa, semidirecta y deliberativa. Las dos primeras formas podrían considerarse como los extremos o polos opuestos con respecto a la participación ciudadana debido a sus características antagónicas, sin embargo, gracias a la aplicación de los mecanismos de democracia semidirecta y a los cambios promovidos por medio de la democracia deliberativa, es posible hallar un camino que nos aleje cada vez más de una representación política sin

medios de control ciudadano hacia una sociedad en la que el pueblo desempeñe un papel preponderante y activo.

CAPITULO 3.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

3.1 CONCEPTO DE PARTICIPACION CIUDADANA

En la actualidad pocas personas sostendrían que el aumento de la participación ciudadana pueda llegar a ser nociva para la vida democrática, por el contrario, la idea de un ciudadanía activa y al tanto del desenvolvimiento de su entorno político, económico y social es para muchos la esencia misma del Estado democrático. No obstante lo anterior, no podemos adoptar una posición fija y dogmática sobre el tema sin antes haber estudiado más a fondo la participación ciudadana, sus alcances, sus límites y sus objetivos.

La participación ciudadana es un concepto difícil de delimitar pues de inicio esta compuesto por dos palabras amplias y complejas en sí mismas. Participar hace alusión al acto de intervenir, de formar parte de algo ya existente que requiere de la acción conjunta de varios individuos para permanecer. En este caso, la participación ciudadana se refiere a la intervención de los habitantes de una comunidad, de un municipio, una delegación, entidad federativa y nación en el quehacer político o en la esfera de la vida pública del ser humano.

Al estudiar la participación ciudadana aparecen otros conceptos, tales la participación política, participación social o comunitaria. Algunas veces son utilizados indistintamente para referirnos a la misma situación, pero otras veces pueden llevarnos hacia una confusión de términos, ya que es complicado establecer fronteras entre los conceptos. El propósito de mi tesis es abocarme al estudio de la participación de los ciudadanos en el ámbito político, la cual debería desencadenar una serie repercusiones económicas y sociales. Dicho de otra manera mi trabajo trata sobre la participación política de los ciudadanos en un Estado democrático. Entendiendo a la participación política como: aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera mas o menos directa y mas o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político, o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes.

Existen diversos criterios para clasificar los tipos de participación ciudadana que, a pesar de ser modelos teóricos ideales, no siempre localizables en su forma pura, sirven para al propósito de delimitar el estudio de

la participación ciudadana. Alicia Ziccardi¹ propone la siguiente clasificación de la participación ciudadana:

- a) Participación institucionalizada. Es aquella en donde se emplean instrumentos y herramientas preestablecidas para acceder a la toma de decisiones Estatales.
- b) Participación no-institucionalizada. Puede ser formal o informal, pero se lleva a cabo por medio de vías no reglamentadas.
- a) Participación autónoma. Los individuos participan por medio de organizaciones no gubernamentales.
- d) Participación clientelista. En este modelo, la participación política de los individuos está condicionada por el otorgamiento de ciertas prerrogativas o emolumentos.
- e) Participación incluyente o equitativa. Se busca que el mayor número posible de ciudadanos intervenga en la toma de las decisiones políticas fundamentales.

Podemos observar que en la realidad política y social estos tipos de participación pueden aparecer mezclados unos con otros, lo que hace difícil una

¹Partido Lara, Othón, *La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*, México, Instituto electoral del Distrito Federal, 2003, p. 22.

clara identificación de cada especie de participación. Para efectos de garantizar una participación política efectiva, considero necesario que se realice a través de canales normados y reglamentados, pero con miras a facilitar y ampliar las formas de participación; evitando aquellas prácticas clientelares, tan comunes durante varias décadas en nuestro país; dando a aquellas organizaciones independientes y autónomas, con una estructura participativa estable y pacífica, espacios de expresión donde plantear sus propuestas y reclamos específicos; también es necesario que la participación sea incluyente y promueva la igualdad entre los ciudadanos.

A su vez la participación ciudadana institucionalizada puede clasificarse de acuerdo al nivel de intensidad permitido por el orden jurídico establecido, así tenemos:

- I. Participación de alta intensidad. En la cual los ciudadanos realmente influyen en la toma de decisiones y dan seguimiento a los resultados de las políticas gubernamentales.
- II. Participación de media intensidad. La opinión de los ciudadanos es tomada en consideración, para definir algunos proyectos de ley o programas estatales, pero de manera consultiva, sin llegar a constituir una orden vinculativa para las autoridades.

II. Participación de baja intensidad. Los ciudadanos tienen un papel más pasivo y únicamente aparecen como beneficiarios de programas sociales y de servicios por parte del gobierno.

Indudablemente lo más deseable es alcanzar una participación de la mayor intensidad posible, pues sólo así los ciudadanos tendrán la garantía de que sus opiniones y necesidades serán consideradas en el diseño de las políticas públicas. Para abundar más sobre las características de la participación de alta intensidad podemos decir que:

- Por medio de la deliberación pública, se involucra a los ciudadanos en la solución de los problemas claves para la formación de las políticas públicas locales.
- Hace posible que los ciudadanos tengan la capacidad de dirigir en determinadas situaciones los actos de sus representantes.
- Emplea la figura de la rendición de cuentas como medio para que los representantes sean sujetos de responsabilidad sobre sus actividades antes de concluir con su mandato constitucional.
- Al dar espacios de participación a las minorías más vulnerables, evita la tiranía de las mayorías en la que todo es para el vencedor y nada para el vencido.

- Se aprovechan las formas de participación que puedan encontrarse en las comunidades y a partir de ellas desarrollar nuevas formas o mejorar las ya existentes.

Si bien es cierto que en el discurso la participación ciudadana goza de la mayor aceptación, en la práctica los ciudadanos son detenidos por diversas barreras en su intención de involucrarse directamente en el gobierno y en la toma de decisiones. Debemos considerar como irrealizable el ideal de un ciudadano total, atento de todos los acontecimientos que pudieran afectar la vida política de su comunidad y su Estado. Esto debido, por una parte, al inagotable flujo de información que presenciamos día con día los habitantes del mundo contemporáneo, pero también como consecuencia de las innegables diferencias socio-culturales que agobian a las sociedades. No podemos esperar que todos los ciudadanos participen de la misma manera y sobre los mismos temas. Por ello, debe ser un compromiso moral y ético para aquellos individuos mejor informados y capacitados, sobre determinados temas, el difundir y compartir sus conocimientos con el resto de la sociedad. Esta no es tarea fácil ya que requeriría la apertura de foros adecuados para la deliberación y el diálogo, cuyas sesiones fueran transmitidas por los medios de comunicación masiva de manera libre y sin censura.

Así las cosas, otro enorme reto para la participación ciudadana es la globalización. Muchas de las decisiones que afectan a los países son tomadas al interior de organismos no democráticos como las Naciones Unidas, la Comisión Europea, el Banco Mundial, el Grupo de los Ocho, la OTAN, etc. Pero de acuerdo con Ralf Dahrendorf “las cosas se complican aun más cuando las que toman las decisiones son las *corporations* internacionales: en esos casos ni siquiera resulta tan simple identificar dónde se decidió. Es lo que sucede cuando una gran multinacional elige si va a invertir en Gales o en Normandia, si cerrará plantas en Francia antes que en Italia...En verdad no resulta fácil imaginar cómo se puede llegar a influir sobre estas decisiones; y sin duda se puede decir que son ajenas al proceso democrático”.² Mas estas dificultades no deben llevarnos a suponer que ya no existen espacios para la influencia del *demos*, por el contrario los individuos pertenecientes a la sociedad deben tomar un papel activo en su entorno. Con ello llegamos a un punto crucial para entender la participación ciudadana, es decir, que tipo de ciudadanos y ciudadanía requieren los Estados modernos para ser considerados como democráticos.

² Dahrendorf, Ralf, *Después de la democracia*, trad. de Luciano Padilla López, México, FCE, 2003, p. 19.

3.2 CONCEPTO DE CIUDADANO.

La noción de ciudadano ha cambiado desde las ciudades-Estado de la antigüedad hasta los Estados-nación de la actualidad. Ya en el primer capítulo se habló un poco sobre el concepto de ciudadano en el pasado. Hay que recordar como en Atenas los ciudadanos eran aquellos varones mayores de edad que desempeñaban un cargo público, con lo que se excluía a las mujeres, a los niños, a los extranjeros y a los esclavos de cualquier participación en el gobierno de la ciudad.

En el caso de Roma, aparece el término persona que “entre otras cosas significa máscara. Dicha etimología es interesante y demuestra que, desde su origen, el concepto de persona ha sido algo artificial, una creación de la cultura y no de la naturaleza”.³ Las personas libres se dividían en ciudadanos y no ciudadanos. En un principio sólo el ciudadano romano gozaba de “las prerrogativas que constituyen el *ius civitatis*: es decir, participar de todas las instituciones del Derecho civil romano, público y romano”.⁴ Para el siglo III de nuestra era se decidió otorgar la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio Romano.

³ Floris Margadant, Guillermo, *El derecho privado romano*, 22ª ed., México, Esfinge, 1997, p.115.

⁴ Petit, Eugène, *Tratado elemental de derecho romano*, México, Época, 1977, 81.

Lo que observamos en esas civilizaciones clásicas es una supremacía de las libertades políticas sobre las libertades individuales. Con ello los habitantes llegaban a anteponer los intereses públicos a sus intereses personales, esto no era motivo de reconocimiento sino que era lo que se esperaba de los ciudadanos, así lo expresó Pericles en la famosa oración fúnebre citada por Tucídides “consideramos a quien no participa en la vida de la ciudad no como alguien que mira por sus propios asuntos, sino un individuo inútil”.

La transición de la época del Imperio Romano a la Edad Media trajo la consolidación del poder eclesiástico, trasladando la fuente de autoridad y sabiduría del plano secular al religioso, aunque ello no significó una desaparición de las instituciones políticas como la ciudadanía y la democracia.⁵ La Edad Media también significó un período de aislamiento para muchos individuos que permanecían al interior de pequeños feudos durante toda su vida. Fue hasta la apertura de las grandes rutas comerciales que los nuevos mercaderes pretendieron ser favorecidos por la realeza con derechos para participar en la vida política y económica de los reinos. Los autores del renacimiento temprano, principalmente ciudades italianas como Florencia, recuperan las teorías clásicas sobre una ciudadanía activa en la República.

⁵ Ibarra Palafox, Francisco Alberto, *Comentario al artículo 34 Constitucional*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, 7ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, t. XVII, p. 388.

“Desde la perspectiva del renacimiento republicano (...) un ciudadano era alguien que participaba en la tarea de asumir responsabilidades y otorgar su opinión en los asuntos comunes, es decir la ciudadanía significaba la participación en la vida política”.⁶ Pero es hasta la consolidación de los Estados-nación que podemos hablar de ciudadanía en el sentido moderno.

Es importante mencionar que es principalmente en Latinoamérica donde se habló por primera vez de nacionalidad y ciudadanía como dos instituciones separadas, situación que hasta entonces no se había concebido ni en Estados Unidos ni en Europa, siendo la Constitución peruana de 1823 la primera en incorporar tal distinción. Práctica que aparece en la Carta Magna mexicana desde 1836 y que se ha extendido a todos los países del área con excepción de Argentina, Brasil y Uruguay. Como lo explica el Dr. Diego Valadés: “...se ha entendido por casi dos siglos, que la nacionalidad es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, en tanto que la ciudadanía es un requisito para ejercer derechos políticos”.⁷ Los nacionales son titulares de los derechos fundamentales mientras que para ejercer los derechos políticos es necesario adquirir la condición de ciudadano. Esta medida fue tomada como precaución

⁶ *Idem*.

⁷ Valadés, Diego, *Los derechos de los mexicanos en Estados Unidos*, México, UNAM-IJ, 2004, p. 12 citado en Ibarra Palafox, Francisco Alberto, op. cit. nota 5, p. 398.

“ante la presencia de numerosos naturales que, se temía, seguían observando lealtad a la Corona Española”.⁸

La tesis más difundida, a mediados del siglo XX, para explicar la evolución de la ciudadanía moderna es la que T. H. Marshall esgrimió en su *Citizenship and Social Class* de 1949 pretendiendo mostrar como la ciudadanía se ha construido gracias a la acumulación de nuevos derechos. Como lo explica Rainer Bauböck: “La tesis de T. H. Marshall de que en Inglaterra los derechos civiles fueron un logro del siglo XVIII, los derechos políticos del siglo XIX y los derechos sociales del XX, puede ser citada como el mejor ejemplo conocido de una teoría progresivista de la evolución de los derechos de ciudadanía”.⁹ Entre los derechos civiles están las libertades individuales de propiedad, pensamiento, expresión, reunión o religión. Los derechos políticos abarcan la capacidad de votar y ser votado para participar en el ejercicio del poder. Entre los derechos sociales están la educación pública, la asistencia social, seguros de desempleo y pensiones de retiro. Esta concepción de ciudadanía pone mucho énfasis en la actuación del Estado como el proveedor de derechos, dejando a las personas en una situación estática o expectante por lo que ha sido llamada ciudadanía “pasiva” o “privada”.

⁸ *Idem*.

⁹ Bauböck, Rainer, *Transnational citizenship; membership and rights in international migration*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Limited, 1994, p. 244. La traducción es mía.

Una de las críticas que puede ser hecha a la teoría de Marshall es su anglocentrismo con el cual desea explicar la evolución de la ciudadanía en todos los Estados, ya que no todas las sociedades han evolucionado del mismo modo. Tenemos el caso de la Prusia de Bismarck donde “ya había derechos de asistencia pública mucho antes de que se instituyeran derechos políticos”,¹⁰ o el México post revolucionario, pionero en la inclusión de derechos sociales a nivel constitucional sin haber aún otorgado el derecho de voto a las mujeres.

Los derechos adquiridos con el *status* de ciudadano en definitiva son un elemento fundamental, sin embargo, una concepción activa de ciudadanía supone que las personas deban estar conscientes de las responsabilidades y las virtudes que conlleva el pertenecer a una sociedad. Will Kymlicka nos dice: “muchos estudiosos afirman que necesitamos complementar (o reemplazar) la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas”.¹¹

¹⁰ Partido Lara, Othón, *op. cit.*, nota 1, p. 20.

¹¹ Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*, Oxford, 1990, p. 288. La traducción es mía.

De acuerdo con el análisis hecho por Kymlicka sobre el pensamiento de William Galston,¹² las virtudes requeridas para ejercer una ciudadanía responsable se dividen en:

- Virtudes generales: valor, respeto a la ley y lealtad.
- Virtudes sociales: independencia; y una mente abierta.
- Virtudes económicas: ética laboral; la capacidad de postergar las propias recompensas a favor de otros; además, una adaptabilidad a los cambios económicos y tecnológicos.
- Virtudes políticas: la capacidad para discernir y respetar los derechos de otros; la habilidad de evaluar el desempeño de los gobernantes; la voluntad de participar en el discurso público.

Basado en este enlistado de virtudes cívicas, se puede afirmar que el ideal de ciudadanía no se compone sólo de deberes y derechos legales sino también morales. Estos deberes morales suponen también la voluntad de escuchar a otros aunque no compartamos los mismos puntos de vista. En las democracias modernas ya no debe ser suficiente el ganar una elección pues al momento de emitir nuestro voto lo hacemos, en muchas ocasiones, basados en presunciones y prejuicios personales o sobre información parcial y tendenciosa,

¹² *Idem.*

por lo que el proceso político previo a la elección no da pie a un real intercambio de argumentos y opiniones entre los ciudadanos. Debido a ello, hay que estimular el surgimiento de una sociedad basada en un modelo deliberativo que resalte la importancia y el valor del diálogo y la persuasión mediante razones y consensos públicos, dando voz a todos los grupos minoritarios que la requieran y la soliciten.

En las décadas recientes, los movimientos migratorios regulares pero sobre todo los irregulares han representado otro gran desafío para los Estados y su concepción de la ciudadanía. Considero que esta nueva realidad social, observada a nivel mundial con millones de personas en la necesidad de abandonar su lugar de origen por diversas razones para buscar un sitio que les ofrezca una mejor expectativa de vida, debe ser tratada a la luz de una concepción de la ciudadanía a la que se ha denominado como multicultural o incluyente en oposición a las concepciones nacionalista y republicana.¹³

Bajo la perspectiva nacionalista de ciudadanía, los individuos que han nacido en un mismo territorio estatal, y que comparten una misma identidad étnica, lingüística y religiosa formarán la unidad cultural dominante, la cual

¹³ Cfr. Ibarra Palafox, Francisco Alberto, *op. cit.*, nota 5, p. 402

tendrá ventaja sobre los demás grupos minoritarios, llegando incluso a excluirlos en razón de las diferencias culturales.

Por otro lado, la concepción republicana de ciudadanía deja de lado las afiliaciones étnicas y religiosas para dar un papel preponderante a la sociedad política conformada por los individuos que han demostrado mayores virtudes patrióticas y cívicas. Esta concepción únicamente toma en consideración el ejercicio de las libertades políticas para determinar la ciudadanía olvidándose de otras consideraciones como podría ser el tiempo de residencia; además la perspectiva republicana, no sólo no da importancia a la equitativa distribución de los bienes socioeconómicos sino que tiende a incorporar condiciones elitistas para la asignación de la ciudadanía. “De esta manera, la concepción republicano-elitista reconocía sólo como ciudadanos a aquellos que estaban calificados, es decir, que tenían propiedad y estaban dispuestos a actuar activamente en la política, excluyendo de la ciudadanía primero a los esclavos, después a las clases trabajadoras, a las mujeres y cualquier minoría etnocultural”.¹⁴

Finalmente, el modelo multicultural o incluyente de ciudadanía se diferencia de los dos anteriores en su mayor flexibilidad para permitir la

¹⁴ *Idem.*

inserción de nuevos miembros, con los mismos derechos y obligaciones que el resto de los miembros originarios, al Estado receptor. Ello se lograría mediante el cumplimiento de ciertos requisitos como: un período de residencia mínimo que podría fluctuar entre los 3 y 5 años; expresar el deseo de permanecer como miembro del Estado por un espacio indeterminado; el haber iniciado un proceso de integración a la nueva sociedad. Sólo de esta manera se podría aminorar la grave crisis humanitaria que vivimos y se hablaría de una real implementación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tan pregonada por los países industrializados mientras no fueron ellos los responsables de respetar los derechos humanos fundamentales y universales de los habitantes de los países tercermundistas. Puede ser que en un primer momento los nuevos ciudadanos estarían dispuestos a prescindir de los derechos políticos con tal de que fueran respetados sus derechos humanos básicos.

Una vez tratado el concepto de ciudadano como sujeto capaz de actuar y participar políticamente, debo concluir que aun los individuos que no han alcanzado el *status* de ciudadano o que lo han perdido, deben ser tomados en consideración al momento de tomar las decisiones políticas al interior del Estado, puesto que aquellas personas interesadas en cumplir, integrarse y participar en el sistema jurídico del Estado receptor no deben ser marginadas por razones secundarias como su situación económica o lugar de nacimiento.

3.3 DIFERENCIA ENTRE SOBERANÍA NACIONAL Y SOBERANÍA POPULAR.

La voz Soberanía proviene del latín *superanus* que significa: sobre o encima,¹⁵ y constituye un concepto ineludible en el estudio de la Teoría del Estado, pues versa sobre la titularidad del poder real y fáctico en un Estado. Está por demás aclarar que desde la Edad Media innumerables e insuperables pensadores han dirigido sus esfuerzos en explicar el fenómeno político-jurídico del ejercicio de la soberanía, llegando a diferentes conclusiones al ser influenciados por el entorno político y social propio de cada época. Sin embargo, como lo advierte el maestro Mario de la Cueva en su estudio preliminar de la obra *La Soberanía* de Hermann Heller, es falso suponer que antes del Medioevo no se concebía algo semejante a la soberanía, ya que “el autor de la *Ética nicomaquea*, al clasificar las formas de gobierno, adoptó como criterio la titularidad del poder supremo, esto es, la determinación de la persona o personas que constituían la magistratura suprema entre todas: el rey, la minoría gobernante o el pueblo”.¹⁶ Entonces, aun cuando los griegos no estudiaron el concepto del poder soberano como lo conocemos hoy, si tenían presente una noción semejante.

¹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII, p. 144.

¹⁶ Heller, Hermann, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, trad. de Mario de la Cueva, México, FCE, 1995, p. 8.

Jean Bodin es considerado como el primer autor en estudiar propiamente el término moderno de soberanía. Para este pensador: “república es un gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común, con poder soberano. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la república”.¹⁷ Por otro lado, Bodin diferencia entre poder y soberanía, ya que el poder absoluto puede ser ejercido por el monarca, el pueblo o los señores, mas la soberanía es “la esencia legitimadora del poder que se ejerce y no el poder mismo”.¹⁸ Esta distinción es importante pues permite diferenciar entre quien está investido para actuar legítimamente y quien ejerce el poder de facto.

Tanto Bodin como Hobbes, mientras elaboraban sus estudios sobre la soberanía, tenían muy claro como el poder soberano era ejercido por el rey, por lo que estructuraron su teoría de la soberanía basados en la figura regia. El monarca reunía en su persona todas las características de la fuerza suprema: indivisibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. “La soberanía era concebida como única e indivisible porque el Rey era un sólo centro de poder en el que se concentraba su ejercicio, sin compartirlo, ni distribuirlo”.¹⁹ La inalienabilidad se encuentra en el hecho de que el patrimonio de la corona, como institución, no

¹⁷ Bodin, Jean, *Les six livres de la république*, citado en Heller, Hermann, *op cit.*, nota 15, p. 14.

¹⁸ Córdova, Arnaldo, *comentario al artículo 39 Constitucional*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, 7ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, t. XVII, p. 545.

puede cambiar de dueño. Asimismo, la imprescriptibilidad es una consecuencia de la forma dinástica de sucesión ya que se consideraba un solo mandato desde el ejercido por el primer monarca hasta el que gobernaba en el presente.

No obstante lo anterior, Hermann Heller aclara que para Bodin la soberanía no es meramente una cuestión de hecho sin un fundamento teórico científico, sino un concepto construido sobre la ley y el derecho, al afirmar que: “mucho difiere la ley del derecho, pues el derecho es bueno porque mira a la equidad sin necesidad de mandamiento expreso, mientras la ley corresponde a la soberanía del gobernante. En efecto, la ley no es otra cosa que un mandamiento del poder soberano”.²⁰ Bodin continúa su elaboración teórica enfatizando la importancia de la actividad legisladora al indicar que “puede decirse, con toda certeza, que el gobierno supremo de la República está comprendido en una sola característica, a saber: dar leyes a todos y cada uno de los ciudadanos y nunca recibirlas de éstos”.²¹ En una primera época los reyes absolutistas podían imponer las leyes a su arbitrio; posteriormente, con la aparición de los parlamentos, la función legislativa se convirtió en una función exclusiva de los representantes, quienes emplearon, en Europa principalmente, las *leges* como medio para acotar el poder del rey.

19 Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, 2002, México, CEDIPC, 2004, p. 134.

20 Bodin, Jean, *El príncipe y el pueblo en quienes reside la soberanía*, p. 235 citado en Heller, Hermann, *op. cit.*, nota 16, p. 80.

21 *Ibidem*, p. 81.

La soberanía, “entendida esta como la lucha por el poder supremo soberano en un mismo espacio territorial, resultado de la cual un factor real de poder logra una situación de predominio sobre los demás”,²² se constituye por un aspecto político, encarnado en el enfrentamiento directo de distintos factores reales de poder que pretenden neutralizarse unos a otros; y como resultado de tal disputa se genera el aspecto jurídico, caracterizado por un poder constituyente capaz de determinar un nuevo orden normativo o modificar el ya existente. Con ello pretendo decir que, antes de ser un fenómeno jurídico, la soberanía es una situación política visible y que afecta la vida de una sociedad. Tal como lo concibe Hermann Heller: “todo concepto jurídico verdadero es la imagen de un proceso social real. Sin la referencia constante a los hechos empíricos-sociales, la ciencia del derecho se pierde en el espacio infinito”.²³

Mientras la figura del rey, como poder supremo, estuvo presente en la vida política de los Estados, la teoría de Bodin se adecuaba a la realidad social, sin embargo, con la revolución francesa, al cambiar de un Estado eminentemente monárquico a uno republicano se pretendió mantener las características originales, atribuidas por Bodin, de la soberanía, pero ahora con dos posibles titulares: la nación o el pueblo.

²² Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 19, p. 126.

De la escuela filosófica francesa del siglo XVIII surgieron dos conceptos, que al referirnos a la soberanía, a pesar de su aparente similitud, pueden tomar connotaciones muy disímiles y contradictorias como lo son la nación y el pueblo. En palabras del doctor Jorge Carpizo: “Al concepto de nación se le otorgó un significado esencialmente conservador; lo usaron los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos de aquel entonces. La nación (...) era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanecer, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla”.²⁴

Para Rousseau, considerado como el defensor por excelencia de la soberanía ejercida por el pueblo sin mediadores ni representantes, a cada miembro de la sociedad debía corresponder una fracción igual de soberanía en razón del número; si una ciudad se conforma por 10,000 habitantes, entonces a cada uno le corresponderá la diezmilésima parte de la autoridad suprema. En *Los Sentimientos de la Nación* del 14 de septiembre de 1814, Morelos en ningún momento hace referencia a la soberanía nacional y es muy conciso al dictar en el punto cinco del mencionado documento: “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo”.

²³ Heller, Hermann, *op. cit.*, nota 16, p. 197.

Como lo explica Eduardo Andrade en su comentario al artículo 39 Constitucional, el texto de la Constitución de Apatzingán mantuvo en su texto la idea de la soberanía popular y fue hasta el Acta Constitutiva de 1824 en su artículo 3º donde por primera vez, en el orden constitucional mexicano se establece la figura de la soberanía nacional, al estipular que “la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y, por lo tanto, pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad”.

Aunque la dicotomía soberanía nacional / soberanía popular puede ser entendida como el uso indistinto de dos expresiones con el mismo significado semántico, en realidad tiene implicaciones más profundas y específicas de lo que supone a simple vista. El concepto de Nación fue empleado en el siglo XIX para atemperar la posible aplicación de las ideas Rousseauianas de soberanía popular que habría traído como consecuencias prácticas la implementación del sufragio universal y el otorgamiento de la ciudadanía al grueso de la población en los Estados.

24 Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII, p. 144.

De este modo el concepto de Nación como construcción abstracta e indeterminada sirvió para trasladar la soberanía del pueblo (un cuerpo colectivo identificable y tangible) a los representantes que ya no eran del pueblo en su conjunto sino de la nación. Quienes constituían la nación eran los individuos con los suficientes recursos económicos suficientes para participar en la vida política de la sociedad; a manera de ejemplo, baste indicar que el artículo 7º fracción I de la Constitución mexicana de 1836 exigía una renta anual de cien pesos para poder ejercer los derechos políticos como ciudadanos (votar y ser votado); para 1843 el artículo 18 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana estipulaba una renta anual de al menos doscientos pesos y la condición de saber leer y escribir para poder ser ciudadano, estas condicionantes fueron eliminadas en la redacción de las Constituciones de 1857 y 1917.

La importancia de la soberanía popular se halla en el hecho de que permite a los ciudadanos intervenir en la formación del gobierno, sin embargo, una vez pasado este primer momento, el pueblo delega su soberanía a los representantes de la Nación, los cuales actúan ya sin ningún control de parte de los ciudadanos que los eligieron. A pesar de que nuestra Constitución Política establece, en su artículo 41, que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...", en la realidad político-social son los integrantes de

esos Poderes públicos y, más aún, los detentadores informales del poder (tales como monopolios locales, medios masivos de comunicación o empresas trasnacionales) quienes tienen los recursos para determinar las decisiones políticas fundamentales, afectando así de forma directa el modo de ser del Estado.

Tanto el artículo 39 como el 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se limitan a reconocer al pueblo como detentador originario de la soberanía, dejándolo facultado para elegir a sus representantes pero imposibilitado para participar e intervenir efectivamente en el ejercicio del Poder público. Tomando en consideración lo expuesto en los párrafos anteriores, estimo de la mayor pertinencia una reforma constitucional que introduzca en nuestra Carta Magna los instrumentos de la democracia semidirecta y la figura de la deliberación pública de modo que los ciudadanos y los habitantes de las Entidades Federativas y municipios tengan los medios para ejercer la soberanía de manera efectiva.

3.4 DISTINCIÓN ENTRE LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD.

Alain Touraine, en su obra *¿Qué es la Democracia?* distingue “dos aspectos de la modernidad política”.²⁵ El primero se refiere al Estado de Derecho, estructurado para limitar un posible ejercicio arbitrario del poder por parte del propio Estado, “pero (que) sobre todo ayuda a éste a constituirse y a enmarcar la vida jurídica al proclamar la unidad y la coherencia del sistema jurídico; este Estado de derecho no está necesariamente asociado a la democracia; puede combatirla tanto como favorecerla”. El otro aspecto está conformado por la soberanía popular y la participación ciudadana que están más encaminadas hacia la democracia e intentan subordinar “la vida política a las relaciones entre los actores sociales”.²⁶ Al primer aspecto podríamos situarlo junto a la legalidad, mientras que al segundo lo localizamos al lado de la legitimidad en el Estado.

Sin embargo, esta preocupación por reconocer las diferencias entre ambos vocablos no es de reciente aparición, fue gracias a la aportación de Talleyrand durante el Congreso de Viena (1814-1815), con la intención de justificar la restauración de la dinastía borbónica y de la monarquía en Francia, que se comenzó a hablar de una separación entre legitimidad y legalidad. Así pues, durante mucho tiempo se aceptó a la legitimidad monárquico-dinástica

²⁵ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Horacio Pons, México, FCE, 1999, p. 35.

como el único modelo. Abundando en la idea de la separación legalidad-legitimidad en el siglo XIX, se atribuye a Napoleón la frase “*il faut sortir de la légalité pour valoriser le Droit*” (Es necesario apartarse de la legalidad para valorar el Derecho), con lo que se demuestra la importancia que se le dio al asunto que nos ocupará en las siguientes líneas.²⁷

Actualmente, la participación ciudadana requiere que se realice una clara distinción entre legalidad y legitimidad, otorgándole a cada concepto su lugar y su real valor, pues la tendencia es considerar a la voluntad popular como algo etéreo o demasiado abstracto y sin acomodo en algunas inflexibles instituciones jurídicas. Esto se ha debido principalmente a la amplia influencia, por muchos años recibida, de la corriente positivista. Mi intención no es demeritar o desdeñar al positivismo como una corriente ideológica, que entre otras cosas ha motivado el desarrollo sistemático y estructurado de un ordenamiento jurídico sólido, pero si lo es externar mi opinión sobre, la que considero, una de sus principales fallas.

La legalidad es definida por Legaz y Lacambra como: “existencia de leyes y sometimiento a las mismas de los actos de quienes están sometidos (...) el derecho cristaliza en un sistema de legalidad, con lo cual queremos expresar,

²⁶ *Idem.*

simplemente, que la legalidad es una forma manifiesta del derecho”,²⁸ de manera similar Norberto Bobbio afirma que “en el lenguaje político se entiende por legalidad un atributo y un requisito del poder, por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene carácter de legalidad cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptadas...”.²⁹ Se observa que en ambas definiciones, representativas del positivismo jurídico, no está presente ninguna consideración sobre los posibles contenidos de las leyes ni sobre su validez, por lo que presentan una visión limitada y parcial de la realidad.

Generalmente, desde la perspectiva positivista, se define a la legitimidad como la exigencia hacia la autoridad de poseer un justo título para ejercer el poder, es decir, una autoridad es legítima siempre y cuando haya cumplido con las normas previstas para la conformación del gobierno. El positivismo no se ocupa de la justificación del poder público, señalándolo como un concepto “metajurídico” no propio de una “Teoría Pura del Derecho” y, más bien, inidentificable como un problema moral. Esta concepción formal de la legitimidad sólo se ocupa de que el procedimiento para la creación de leyes o para la instauración del gobierno se lleve a cabo conforme al orden jurídico

27 Martínez-Sicluna y Sepúlveda, Consuelo, *Legalidad y legitimidad : la teoría del poder*, Madrid, Actas, 1991, p. XIII.

28 Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VI, p. 19.

29 Martínez-Sicluna y Sepúlveda, Consuelo, *op. cit.*, nota 27, p. 3.

vigente sin reparar sobre “la necesidad de probar la certeza y la validez del fundamento sobre el que se apoya la autoridad”.³⁰ Con lo cual llegamos a una definición de legitimidad como un término subordinado al de legalidad, por lo que “la legitimidad se convierte de esta manera en un concepto que para adquirir algún fundamento depende de la legalidad”.³¹

Sin embargo, el objetivo debe ser formular una teoría de la legitimidad autónoma e independiente, que tenga sustento como parte del ordenamiento jurídico de un Estado democrático, estableciendo una legitimidad sustancial, en contraposición a la formal, que funcione como un factor de la validez del derecho al interior de dicho Estado. La legitimidad sustancial es “la justificación del poder desde el punto de vista de los valores que el individuo desea ver protegidos en cualquier clase de sistema jurídico. La legitimidad sustancial retoma el problema desde los fines sociales y los valores que tanto el poder como la colectividad comparten”.³²

La búsqueda de estos valores nos puede llevar hacia el campo del *Iusnaturalismo*, sin embargo, tal como lo explica Philippe Gérard en su *Droit et démocratie*, John Rawls hace la consideración de que las sociedades

³⁰ *Ibidem*, p. 169.

³¹ *Ibidem*, p. 9.

³² *Ibidem*, p. 217.

democráticas modernas se caracterizan por un pluralismo en relación a las concepciones del bien, por lo que un Estado democrático deberá basar su concepto de justicia no en términos de una doctrina religiosa, filosófica o moral sino en “ciertas ideas intuitivas y fundamentales que son consideradas como implícitas dentro de la cultura política pública de una democracia”.³³ Estas ideas básicas y fundamentales, desde mi punto de vista, pueden llegar a convertirse en dogmas e ideologías impuestas mediante la fuerza, por lo que estos principios han de ser revisados y sujetos a una reconsideración constante por parte de los integrantes de la sociedad.

Los principios de justicia propuestos por Rawls son:

- a) “Primer principio. Cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas, compatible con un sistema similar de libertades para todos.
- b) “Segundo principio. Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:
 - Mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y

33 Gérard, Philippe, *Droit et démocratie, réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruselas, Facultés universitaires Saint-Louis, 1995, p. 105. La traducción es mía.

- Unido a que los cargos y las funciones sean asequibles a todos bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades”.³⁴

David Mena desarrolla un análisis crítico de los principios de justicia de Rawls, argumenta que al otorgarle un papel preponderante a la justicia, Rawls confiere una función secundaria y limitada a la democracia.³⁵ Esto se debe a que niega la idea de que los ciudadanos tengan obligaciones políticas fuera de aquellas exigidas para la protección de la justicia. Cuando “Rawls sostiene que los ciudadanos deben seguir con interés el debate de asuntos de política social y especialmente, poner atención a los puntos de vista de la disidencia”,³⁶ lo hacen porque eso es lo que demanda la justicia y no por que exista una obligación de sostener la democracia.

Además, el primer principio de justicia, referido al criterio de valor equitativo de libertades políticas, propone un escenario en el que todos los individuos tengan garantizado su derecho a influir en la toma de decisiones políticas importantes, de tal modo que si un ciudadano “A” cuenta con un millón de pesos para promover las ideas políticas, ello no impida al ciudadano “B”, que detenta el mismo derecho de expresión que “A” pero no cuenta con los mismos

³⁴ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, pp. 87 a 106, citado en Mejía Quintana, Oscar, *Derecho, legitimidad y democracia deliberativa*, Bogotá, Temis, 1998, p. 182.

³⁵ Cfr. Mena, David, *La concepción colectivista de la democracia*, México, Ediciones Coyoacán, 2005, pp. 79 y ss.

recursos económicos, hacer llegar su mensaje a un amplio sector de la sociedad y no se limite a panfletos o periódicos locales. Para lograr esto, Rawls propone, en su *Teoría de la Justicia* que el gobierno subsidie a los grupos sociales menos favorecidos para que tengan acceso a los medios de comunicación más relevantes, en su obra siguiente *Liberalismo Político*, “Rawls considera más apropiado imponer límites a la libertad de expresión de los ricos, por medio de límites a contribución de campañas”.³⁷

Mas, el criterio de valor equitativo de libertades políticas únicamente amplía el número de puntos de vista, haciendo a un lado todo lo referente al contenido y a la calidad de las expresiones, es decir, la preocupación de Rawls se centra en incrementar y mejorar la distribución de las libertades políticas, lo cual es de gran ayuda para equilibrar las grandes desigualdades en este sentido, pero deja toda la responsabilidad a un correcto arreglo institucional en vez de reconocer que los ciudadanos son capaces y responsables de lograr la meta de un buen gobierno y de tomar decisiones justas a través de procesos colectivos de deliberación y decisión. Como lo advirtieron John Stuart Mill y James Madison, aquellos ciudadanos que buscan autogobernarse deben

³⁶ *Ibidem*, p. 81.

³⁷ *Ibidem*, pp. 83 y 84.

asumir la obligación de informarse y ocuparse de los intereses colectivos, aun por encima o en contra de las instituciones establecidas.³⁸

Así las cosas, la legitimidad de un Estado democrático no emana de “la simple aceptación del poder que, a su vez, se justifica en cuanto las instituciones políticas actúan dentro del ordenamiento jurídico”.³⁹ Puesto que, desde tal punto de vista, la legitimidad se reduce a la legalidad. Pero la legitimidad del gobierno y la validez del orden normativo tampoco radican en su adecuación a una serie de principios religiosos o morales, pues, ante el pluralismo de creencias y concepciones morales, la formulación de tales principios universales sólo contribuiría al enfrentamiento entre las posturas dominantes y las minoritarias.

Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, retomo el análisis de Philippe Gérard cuando trata sobre el pensamiento de J. Habermas, quien “considera el principio de soberanía popular como la condición fundamental de la legitimidad del derecho en la democracia”.⁴⁰ De acuerdo con este principio, todos los ciudadanos deben gozar de ciertos derechos que les otorguen la posibilidad de contribuir a la formación de la voluntad colectiva, entendiendo

³⁸ *Ibidem*, pp. 90-92.

³⁹ Martínez-Sicluna y Sepúlveda, Consuelo, *op. cit.*, nota 27, p. 5.

⁴⁰ Gérard, Philippe, *op. cit.*, nota 33, p. 166. La traducción es mía.

ésta como “el resultado de los procedimientos encaminados fundamentalmente a depurar y a modificar las preferencias particulares con el fin de transformarlas en una voluntad racional conforme a las exigencias del bien común”.⁴¹ El Derecho debe garantizar la existencia de un procedimiento que permita transformar las preferencias individuales de los individuos y de los grupos en una voluntad colectiva.

El procedimiento ilustrado por Gérard está encaminado a la toma de decisiones colectivas y se centra en la forma deliberativa de democracia, pero reconoce que en determinado punto será necesario recurrir a un principio mayoritario de votación, a fin de “fijar, de manera provisional y revocable, un orden de prioridad entre las preferencias concurrentes”.⁴² La deliberación permitiría compartir una gran cantidad de información entre las partes involucradas, no sólo sobre las proposiciones normativas sujetas al debate, sino también sobre las condiciones y el contexto en el que se habrían de aplicar dichas normas.

⁴¹ *Ibidem*, p. 158. La traducción es mía.

⁴² *Ibidem*, p. 180. La traducción es mía.

Como lo explica el maestro Sánchez Barroso,⁴³ cuando las decisiones son tomadas por medio de un proceso deliberativo es más probable que estén encaminadas a aumentar el bien común en una sociedad que aquellas que son tomadas por otro medio; además, mediante la deliberación se logra que las preferencias individuales lleguen a reflejar una visión más imparcial acerca del bien común, con lo que se crea una voluntad colectiva capaz de legitimar la toma de decisiones por parte de un gobierno.

3.5 IMPORTANCIA DE LA LEGITIMIDAD EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO.

En un Estado democrático la legitimidad debe referirse al establecimiento, adecuación y sometimiento de las instituciones de gobierno, poder público y ordenamiento jurídico al consenso de la sociedad. Este consenso debe ser alcanzado por medio de un proceso de deliberación incluyente y abierto a todos los puntos de vista expuestos por los individuos pertenecientes a distintos sectores de la comunidad, de suerte que a todas las propuestas se les conceda el mismo valor e importancia en la constitución de los principios de justicia y bien común que habrán de ser aplicados en un lugar y tiempo determinados.

43 Sánchez Barroso, José Antonio, *Influencia de los principios de la bioética médica en la elaboración y aplicación del derecho*, Tesis de Maestría, Facultad de Derecho UNAM, 2006, pp. 140 y ss.

Por lo tanto, la legitimidad debe estar presente no sólo en la creación del poder y de las instituciones, sino que debe permanecer en la etapa del ejercicio del poder, en la cual los funcionarios se desempeñan como representantes del pueblo, así como también, la legitimidad deberá ser hallada en la evaluación y análisis de los resultados de tal ejercicio, de modo que los representantes y autoridades estén obligadas a responder en caso de no actuar de acuerdo con los principios fundamentales y el bien común.

Por otra parte, no es posible concebir a la democracia únicamente desde la perspectiva política, ya que ello nos conduciría a entender a la democracia como una lucha permanente por el poder entre dos o más individuos que se disputan los altos cargos de representación popular, limitando así la participación ciudadana al acto de emitir un voto con el propósito de determinar quién ejercerá el poder político. De acuerdo con el doctor Covián Andrade, “si este punto de vista fuera correcto, la democracia terminaría exactamente en la etapa inicial de los procesos del poder político y la voluntad ciudadana sería transferida a los representantes populares, los cuales se convertirían en detentadores originarios del poder y no en mandatarios de los ciudadanos”.⁴⁴

⁴⁴ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, México, CEDIPC, 2004, p. 44.

La legitimidad en la creación del poder debe consistir en el respeto y la consideración hacia la voluntad colectiva en la formación de los órganos de gobierno. Hoy en día, la mayoría de los países occidentales se basan en la teoría de la división de poderes para el establecimiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En los Estados parlamentarios, el único órgano elegido por medio del voto de la ciudadanía es el legislativo, el cual tiene la atribución de designar al Jefe de Gobierno, por lo que de la legítima conformación del Parlamento dependerá la legitimidad en la designación del Jefe de Gobierno; en este sistema el Jefe de Estado representa la unidad de la nación tanto interna como externamente. Por otro lado, en los Estados presidencialistas tanto el Congreso como el titular del Ejecutivo son elegidos por los ciudadanos. En este caso, si el Jefe del Ejecutivo es electo por medio del principio de mayoría simple entonces, ello quiere decir que la mayoría de los votantes no lo consideraban como la mejor opción.

Con esto pretendo demostrar la diferencia entre legalidad y legitimidad, aunque las leyes hayan sido aplicadas al pie de la letra, la voluntad popular no siempre es respetada. En muchos países este problema ha sido identificado y remediado a través de la figura de la segunda vuelta electoral. Esta institución no queda exenta de críticas, por ejemplo se dice que incrementa el costo de las elecciones o que puede propiciar un mayor abstencionismo, sin embargo,

debemos estar conscientes de que el principal propósito de la segunda vuelta electoral es el de dotar de legitimidad a quien detenta el poder público, puesto que quien resulta vencedor en una segunda vuelta electoral es favorecido por al menos el 51% de los votos válidos.

Sin embargo, la legitimidad otorgada por los ciudadanos no debe circunscribirse únicamente a la formación y creación de los órganos de representación popular por medio de los votos, también debe extenderse al ejercicio y evaluación del poder público. El ejercicio del poder público se conforma por las acciones u omisiones de los servidores públicos durante su encargo constitucional, llevadas a cabo dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Existe un debate sobre si el mandato de los servidores debe ser imperativo o no, quienes rechazan la imperatividad del mandato afirman que, al ser elegidos por los votantes, los representantes lo son de toda la nación y, por lo tanto, no pueden responder de sus acciones ante ningún grupo determinado de ciudadanos.

No obstante esos argumentos, lo cierto es que los representantes, al no estar regulada y normada la imperatividad del mandato, tienden a responder de su actuar ante detentadores no formales del poder como podrían ser los grandes consorcios corporativos o los propios partidos políticos que los

postularon. En México, durante 70 años se presentó la antidemocrática situación de que todos los servidores públicos respondían, en última instancia, ante el Presidente de la República en turno, sin tomar en cuenta a la ciudadanía. Ello me lleva a concluir que el impedimento para incluir en el orden jurídico a la imperatividad del mandato a través de los mecanismos de democracia semidirecta, especialmente la rendición de cuentas y la revocación del mandato, como herramientas en manos de los ciudadanos para legitimar el mandato en el ejercicio y la evaluación del poder público, no es teórica sino de voluntad política de los actuales gobernantes.

Aunado a lo anterior, no sólo el poder público debe estar acotado a través de la participación ciudadana sino que, la legitimación otorgada por el consenso de los ciudadanos toca la formación misma del derecho y de los principios fundamentales, dotándolos de validez y legitimidad.

Siguiendo el estudio de Robert Alexy, el concepto de Derecho se forma por medio de tres elementos: la eficacia social, la corrección material y la legalidad conforme al ordenamiento; estos elementos pueden ser explicados mediante tres conceptos de validez: el sociológico, el ético y el jurídico. Las normas son válidas socialmente cuando, en caso de no ser obedecidas, se aplica una sanción correspondiente. Alexy aclara que “esta definición admite

numerosas interpretaciones”.⁴⁵ Esto se debe, en primer lugar, a que los conceptos de obediencia y sanción son “ambiguos”, especialmente el de obediencia, así podemos preguntarnos si la obediencia supone únicamente el comportamiento externo o si hay que tomar en consideración elementos internos como los conocimientos o la motivación del actor, a fin de poder determinar si la norma fue acatada o no, y cuál sanción habrá de imponerse.

También es necesario tomar en cuenta el grado de obediencia y sanción de una norma, es decir, una norma “que es obedecida en el 80% de todas las situaciones de aplicación y se aplica sanción en el 95% de los casos de desobediencia tiene un muy alto grado de eficacia”.⁴⁶ En cambio, será muy reducida la eficacia de una norma que, por ejemplo, sea obedecida en el 5% de las situaciones de aplicación y se imponga una sanción en el 10% de los casos de desobediencia.

El concepto ético de validez se refiere a la validez moral. Como lo dice Alexy “la validez de una norma del derecho natural o del derecho racional no se basa ni en su eficacia social ni en su legalidad conforme al ordenamiento, sino

⁴⁵ Alexy Robert, *El concepto y la validez del derecho*, trad. de Jorge M. Seña, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 87.

⁴⁶ *Idem*.

exclusivamente en su corrección, que ha de ser demostrada a través de una justificación moral”.⁴⁷

Con respecto al concepto jurídico de validez, si éste incluye únicamente elementos de validez social (obediencia y sanción) y de validez estrictamente jurídica (creación de las norma conforme al procedimiento previsto) entonces se tratará de un concepto positivista de validez jurídica. Mientras que si sólo apunta a la validez ética y a la corrección material se obtiene un concepto de validez *iusnaturalista* o *racionalista*.

A partir de estos conceptos de validez, unidos con la teoría rawlsiana, es posible desarrollar tres instancias de legitimidad y validez: la prejurídica, la jurídica y la postjurídica.

La legitimidad y validez prejurídicas tratan principalmente sobre el procedimiento necesario para acordar los principios de justicia, en base a los cuales se construirán las instituciones en un Estado democrático. Así, los principios de justicia deben ser resultado de un procedimiento participativo “que conciba al ciudadano como capaz de legitimar o deslegitimar las instituciones sociales..., haciendo de la ciudadanía el epicentro de la discusión argumentada

⁴⁷ *Ibidem*, p. 88.

sobre los principios jurídicos que la rigen”,⁴⁸ por lo tanto este procedimiento consensual debe estar caracterizado por una discusión pública entorno a la concepción de justicia que regirá la estructura básica de la sociedad. A esta etapa corresponden las figuras teóricas rawlsianas por excelencia: “la posición original” y “el velo de ignorancia”, que hablan sobre la existencia de un momento hipotético en la vida de los Estados donde los seres humanos gozan de una igualdad sin restricciones, lo que permite una toma de decisiones imparcial y desinteresada.

Ya establecidos los principios fundamentales, alcanzados gracias a la discusión pública y al consenso, viene la etapa de legitimidad y validez jurídicas. La ciudadanía, en esta etapa de aplicación del derecho, debe tener un papel activo en la vigilancia sobre el respeto hacia los principios de justicia de parte de las instituciones estatales. Con el propósito de lograr esto, los ciudadanos se reservarán la facultad de disentir por medio de “figuras de resistencia ciudadana como la objeción de conciencia y la desobediencia civil, cuando los principios de justicia no fueren adecuadamente desarrollados por el Estado o fuesen amenazados o vulnerados por determinados grupos sociales”.⁴⁹ Gracias a estas figuras se podría prevenir la imposición de

48 Mejía Quintana, Oscar, *op. cit.*, nota 34, p. 194.

49 *Ibidem*, p. 195.

decisiones mayoritarias, pero violatorias de derechos fundamentales de las minorías, que podrían deslegitimar e invalidar el orden constitucional vigente.

Sin embargo, también existe una forma más institucionalizada para imposibilitar el surgimiento de políticas públicas o interpretaciones de la ley contrarias a los principios de justicia y a los derechos fundamentales, me refiero a la labor de los tribunales supremos de justicia o constitucionales. Es decir, estas instituciones públicas de control jurisdiccional o constitucional, en un Estado democrático, deben interpretar “la legislación no sólo desde el marco jurídico constitucional y de la jurisprudencia, sino también desde la concepción pública de justicia concertada”.⁵⁰ Por lo tanto los máximos tribunales estatales, a pesar de su aparente autonomía del control ciudadano, no están exentos de ser sujetos de legitimación de parte de la ciudadanía, así una Corte Constitucional que no garantice la preservación de los principios fundamentales de justicia, emanados de la razón pública y de un proceso deliberativo-consensual, quedaría deslegitimada por el pueblo, trayendo como consecuencia una exigencia, de parte de la ciudadanía, de un cambio estructural y sustancial de esta institución.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 196.

Por último, la legitimidad y validez post-jurídicas comprenden el reconocimiento de la existencia de dos momentos, dentro de la organización institucional estatal, derivados del derecho a disentir: en primer término, la posibilidad de refrendar o no, empleando los mecanismos de democracia semidirecta (referéndum, plebiscito, consulta popular) prácticamente toda creación jurídica, y, en caso de no existir dichos mecanismos de participación, recurrir a la protesta o presión ciudadana y popular; en segundo término, si la razón pública opta por desaprobado las leyes creadas o la interpretación que los órganos estatales hacen de los principios de justicia, puede llegar incluso significar un replanteamiento de la concepción pública de justicia, por lo que habría de iniciar de nuevo el proceso consensual-deliberativo para la formación de los principios de justicia y de creación de los órganos de gobierno. Tal como lo establece la última parte del artículo 39 Constitucional que reza: “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

3.6 LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Un Estado democrático de Derecho para su correcto funcionamiento y administración requiere el establecimiento, muy específico y concreto, de aquellos temas y aspectos estructurales que no puedan estar subordinados a la voluntad mayoritaria de los ciudadanos, sin que ello signifique que queden sometidos al arbitrio de las autoridades o representantes populares.

Cuestiones relacionadas con la recaudación fiscal y la seguridad nacional están reservadas a la decisión de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo, pues, en el primer, caso se estima que, de estar en sus manos, los ciudadanos votarían por eliminar los impuestos o determinar tasas mínimas de recaudación, sin embargo, debemos preguntarnos si en verdad la ciudadanía es tan ingenua y tiene una visión tan limitada como para no concebir que el Estado entraría en crisis sin una adecuada base fiscal, o por el contrario, podría ser que los integrantes de la sociedad se inclinaran por hacer cumplir de manera efectiva y puntual, en el caso de México, el primer párrafo del artículo 28 Constitucional que establece la prohibición de exenciones de impuestos, así como el artículo 31 fracción IV del mismo ordenamiento que obliga a la redacción de leyes fiscales para la contribución proporcional y equitativa de los ciudadanos al gasto público de los distintos niveles de gobierno. Es decir, los principios de justicia tributaria, para el Estado mexicano, fueron establecidos en

la Constitución de 1917, ahora sólo resta que sean respetados por las autoridades y por los obligados.

En cuanto a la seguridad nacional, también son discutibles las decisiones unilaterales, tomadas por altos funcionarios tendientes a controlar y disminuir los delitos cometidos por grupos delictivos. A partir de los eventos del 11 de septiembre de 2001, a nivel mundial el tema de la seguridad nacional tomó un nuevo rumbo, los Estados toman medidas más enérgicas para evitar posibles actos terroristas pero que muchas veces traen consecuencias nefastas en materia de derechos humanos. De igual forma, las acciones gubernamentales para abatir el tráfico de drogas, especialmente en los países latinoamericanos, en años recientes han suscitado una serie de denuncias con respecto a los abusos de los cuerpos militares en aquellas zonas encargadas a su custodia. En definitiva, la seguridad pública no puede ser objeto de un sometimiento a la opinión pública, pues se entorpecería la labor de las autoridades, sin embargo, si los principios fundamentales de justicia son violados por actos concretos de autoridades públicas, entonces la ciudadanía debe tener el derecho y contar con las vías adecuadas para que los daños sean reparados y los responsables sancionados.

La pregunta que surge es ¿cómo lograr que aquellos aspectos extraídos del ámbito de legitimación por participación directa de los ciudadanos, se mantengan fieles a los principios de justicia decididos, en el proceso consensual-deliberativo, de una manera efectiva?

La solución a esta cuestión tan determinante en la vida jurídica y política de un Estado democrático se encuentra en el diseño y aplicación de los adecuados medios de control constitucional, pues sólo así se podrá asegurar “la conformidad entre las decisiones de quienes ejercen el poder político y las disposiciones de la constitución del Estado, con el propósito de anular los efectos de las primeras en caso de que no se ajusten a lo establecido en las segundas”.⁵¹

A grandes rasgos, es posible diferenciar, de acuerdo con sus características y por el órgano encargado de emitir la decisión final, dos sistemas de control de constitucionalidad: el “difuso” o estadounidense, llevado a cabo por tribunales ordinarios, y el “concentrado” o europeo, conferido a un tribunal especial.⁵²

51 Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p. 237.

52 Covián Andrade, Miguel, *La teoría del rombo*, México, CEDIPC, 2002, p. 281.

El primer sistema tiene las siguientes características: es difuso, pues permite que un juez del orden común pueda plantear y decidir sobre la cuestión de constitucionalidad; la resolución final sólo tiene efectos sobre el caso concreto que resuelve; estas resoluciones crean precedentes que conformarán los criterios a seguir por los jueces que deban decidir cuestiones similares; existe una corte suprema,⁵³ la cual se pronunciará en última instancia sobre la cuestión de constitucionalidad, emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.⁵⁴ Este sistema ha producido procedimientos, como el Amparo o el *Habeas Corpus*, más encaminados hacia la protección de garantías individuales que a emitir un juicio *erga omnes* sobre el apego de las leyes y actos de autoridad a los principios básicos de justicia.

Por su parte, el sistema “concentrado”, fue concebido y desarrollado por Hans Kelsen en la segunda década del siglo XX, en un proceso que concluyó con el establecimiento de la primera corte constitucional, presidida por el brillante jurista austriaco. De acuerdo con la lógica de Kelsen, los jueces ordinarios pueden encargarse de verificar la conformidad entre las decisiones de los órganos del Estado y las leyes, pues ello no requiere un grado de especialización muy avanzado. En cambio, “la verificación de la

53 En el caso de Estados Unidos, la labor del juez John Marshall, especialmente en el caso *Marbury v. Madison* de 1803, sentó las bases para determinar las atribuciones de la Corte Suprema con respecto a la constitucionalidad de las leyes

54 Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 52, p. 281.

constitucionalidad del ejercicio del poder político, en otras palabras, de la conformidad entre las decisiones de quienes lo detentan formal o institucionalmente y la constitución, requiere de una alta especialización y debe ser realizada por magistrados preparados para desarrollar una actividad que está fuera del alcance de los jueces ordinarios”.⁵⁵

Además de que un sólo tribunal se pronuncia sobre la cuestión de constitucionalidad, el sistema concentrado presenta otra particularidad definitiva, es decir, el efecto *erga omnes* de las sentencias, por lo que si se juzga inconstitucional una norma de observancia general, entonces los efectos de la declaratoria serán coherentes con la naturaleza del acto sujeto a control.⁵⁶

La tendencia, desde las últimas décadas del siglo pasado y en el inicio del siglo XXI, ha sido una inclinación, en el continente americano, por instaurar el modelo concentrado de control de la constitucionalidad por medio de cortes especializadas. Sin embargo, al margen de determinar cuál sistema de control es más efectivo, surge una nueva interrogante, ahora con relación al papel del máximo tribunal en un Estado democrático, que podría ser planteada de la siguiente forma, ¿la Corte Suprema, conformada por ministros no legitimados a través del voto de los ciudadanos, debe decidir en última instancia sobre la

⁵⁵ *Ibidem*, p. 253.

constitucionalidad de las leyes promulgadas por los Poderes que, en teoría, representan la voluntad popular?

Esta cuestión puede ser respondida desde distintas perspectivas, pero siempre apuntando hacia la necesidad de tener una rama judicial autónoma e independiente, como contrapeso de los otros órganos de gobierno y en búsqueda constante de la legitimación por parte de los ciudadanos, al resolver las controversias mediante una interpretación de la constitución a la luz de los principios fundamentales que le dieron origen.

Por ejemplo, el papel de la Corte Constitucional puede justificarse desde el argumento de la falibilidad humana, así Ronald Dworkin acepta que los jueces pueden llegar a equivocarse, pero los congresistas son más propensos a errar, aun cuando las razones de ello no quedan muy claras, como lo afirma Rodolfo Vázquez al analizar las propuestas de Dworkin a este respecto,⁵⁷ lo cierto es que mientras más medios de control existan sobre los actos de autoridad, mayor será la confianza de los ciudadanos hacia las decisiones finales.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 282.

⁵⁷ Cfr. Rodolfo Vázquez, *Justicia Constitucional y democracia*, Nexos, octubre 2007, pp. 33-39

También el papel preponderante de las Cortes Supremas se justifica, desde la perspectiva del establecimiento de límites a la participación ciudadana y a la voluntad popular, en la medida en que, muchas veces, las minorías requieren de una protección especial en contra de una mayoría no interesada en reconocerles derechos y prerrogativas, como en el caso de las minorías étnicas o grupos sociales vulnerables, por lo que coincido con Luigi Ferrajoli cuando dice que: “una constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, sino para garantizar los derechos de todos, incluso frente a la voluntad popular”.⁵⁸ Sin embargo, también hay que estar concientes de que, otras tantas de las veces, es la mayoría la que requiere de defensa, a través del establecimiento de derechos y obligaciones, contra ciertas minorías que se muestran injustas y socialmente dominantes.

⁵⁸ Faerrajoli, Luigi, “*Pasado y futuro del Estado de derecho*”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, *Estado de derecho. Fundamentos y legitimación en América Latina, Siglo XXI*, México, p. 203, citado en Rodolfo Vázquez, *Justicia Constitucional y democracia*, Nexos, octubre 2007, p. 36.

CAPÍTULO 4.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO MEXICANO.

Ya en el segundo capítulo hice un intento por analizar, de manera concisa, los elementos y características principales de cuatro tipos de democracia: representativa, directa, semidirecta y deliberativa. Ahora bien, basado en ese estudio precedente, y en nuevas consideraciones relacionadas al caso particular mexicano, pretendo determinar qué clase de democracia existe en México. Con ello, estaré en condiciones de enumerar algunas de las virtudes, pero también vicios, del sistema político mexicano y la manera en que pueden ser abordados y resueltos a través de la participación ciudadana. En la siguiente parte de este último capítulo, examinaré la legislación vigente en el Estado mexicano, encargada de regular los mecanismos de participación ciudadana, también con miras a establecer los avances que ha traído tal normatividad, sin perder de vista sus debilidades y puntos a mejorar. Finalmente, hablaré sobre algunas reformas que, a mí entender, permitirían consolidar el papel de los mexicanos en la transformación de nuestra democracia.

4.1 QUÉ TIPO DE DEMOCRACIA EXISTE EN MÉXICO.

El Estado actual mexicano no podría entenderse sin el desarrollo histórico del sistema presidencial como forma de gobierno adoptada por México desde el inicio de su vida independiente. El Doctor Diego Valadés aporta una síntesis de las etapas en las que se puede dividir la formación del sistema presidencial mexicano actual, el autor identifica cinco momentos a saber: caudillismo (representado por José María Morelos); despotismo (representado por Antonio López de Santa Anna); liderazgo republicano (representado por Benito Juárez); dictadura (representada por Porfirio Díaz), y presidencialismo constitucional (no identificado con un solo individuo sino con una serie de sucesores).¹

La lucha independentista fue posible gracias al surgimiento de verdaderos líderes, sujetos capaces de asumir el peso de dirigir no sólo a un ejército sino a la vez crear, por primera vez, un sentimiento de unidad y pertenencia en las colonias españolas. Morelos, al prever esto, promovió en el Congreso de Chilpancingo de 1813 la designación de un “generalísimo” encargado del Poder Ejecutivo, dotado de amplias facultades, pero aún limitado por el legislativo. Con lo que se afianzó la idea de que lo mejor para la causa independentista era la delegación del mando en una sola persona.

¹ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 73.

Después de conquistada la independencia, continuaron las pugnas internas por la instauración del Ejecutivo, las cuales llevaron al país de un intento fallido por conformar un Imperio, a la designación de un Poder Ejecutivo colegiado (tripartita) como respuesta, hasta que en la redacción del Título IV de la Constitución de 1824 se opta por el establecimiento de un “Supremo Director de la República Mexicana”, aunque con la figura del vicepresidente como contrapeso. El período del despotismo está representado por el general Antonio López de Santa Anna, quien se mostró “unas veces federalista y otras centralista; unas afín al partido conservador y otras al liberal”,² pero siempre dispuesto a transgredir el orden jurídico establecido y amoldarlo a sus deseos.

Para 1857 la precaria situación por la que estaba pasando la nación, a causa de “los numerosos cacicazgos, la continua interferencia política del clero, dos guerras internacionales, el cercenamiento de medio territorio”,³ entre otras, hizo que los constituyentes se inclinarán por el fortalecimiento del Poder Legislativo, a través de la creación de una sola cámara en el Congreso, la supresión del veto y la posibilidad del legislativo para deponer a los secretarios de Estado, abandonando la idea del “Supremo Poder Conservador” de 1836. En estas condiciones asumió la presidencia Benito Juárez, quien pronto tuvo

² *Ibidem*, p. 76.

³ *Idem*.

que hacer frente a una guerra civil y a una intervención extranjera. Juárez, inicialmente, se asumió como defensor de la Constitución de 1857, sin embargo, al percatarse de la dificultad de gobernar con un Congreso tan fuerte, terminó por desconocer, en los hechos, la constitución y promover su reforma.

A la muerte de Juárez, el siguiente personaje dominante de la vida política mexicana fue Porfirio Díaz. Su dictadura impidió el libre desarrollo de las instituciones al punto que, a su caída, el Congreso presentaba mayores simpatías por el gobierno porfirista que por la Revolución de Madero. Durante el breve período maderista “la ley electoral incluyó a los partidos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir a diputados, senadores y presidente”.⁴ Mas este breve período de reformas democráticas terminó con la reinstauración de la dictadura, ahora en la persona de Victoriano Huerta, a la que correspondió una radical reacción revolucionaria que llevó a Venustiano Carranza a erigirse como supremo jefe revolucionario.

Todas las propuestas para dotar de mayor fuerza al Congreso no rindieron fruto durante el proceso de creación de la Constitución de 1917, por lo que la institución del Presidente se mantuvo como el eje entorno al cual, todos los demás órganos giraron durante la mayor parte del siglo XX. Como hemos

⁴ *Ibidem*, p. 81.

visto a lo largo de este brevísimo recorrido por los últimos doscientos años de la vida en México, nunca hubo un período para la consolidación del Congreso como un verdadero contrapeso del Ejecutivo, pues siempre se mantuvo al legislativo sin una injerencia real sobre las decisiones de gobierno finales y determinantes. Es sólo de esperarse que este arreglo institucional, tan enfocado al gobierno de una sola persona, haya terminado por alejar a la ciudadanía de la vida política nacional.

Es evidente que si México desea establecerse como un país democrático debe revisar y modificar ciertos aspectos sustanciales de su constitución. Es necesaria la creación de instituciones que promuevan la participación ciudadana en nuestra nación, ya que las actuales no son suficientes para alentar una integración de los ciudadanos a la vida política de México. De acuerdo con la organización *Freedom House*⁵, a partir del año 2000 México se sumó al grupo de los países libres y democráticos, abandonando su clasificación anterior como “Estado de partido dominante”. Siguiendo el criterio de la misma organización, para ser considerados como libres, los países deben reunir cuatro requisitos: 1) libertad de expresión y creencias, 2) libertad de asociación y organización, 3) Estado de derecho y 4) autonomía personal y derechos individuales. Si hiciéramos una revisión estricta de cada uno de los

⁵ Fuente www.freedomhouse.org

requisitos anteriores, probablemente llegaríamos a la conclusión de que México aún debe recorrer un largo camino para ser realmente un Estado democrático, pues tiene serias dificultades para cumplir con condiciones tan básicas.

Basta con considerar que, a pesar de ser un derecho reconocido a nivel constitucional, no existen ni los mecanismos adecuados ni la regulación suficiente para ejercer la libertad de expresión de manera equitativa, lo que se traduce en un serio desequilibrio entre aquellos ciudadanos que pueden hacer llegar su mensaje a un gran número de personas y los que no tienen esa capacidad. Es decir, en nuestro país, jurídicamente todos tienen el derecho a expresarse libremente, sin embargo, sólo un pequeño grupo de individuos y corporaciones tienen acceso a los medios masivos de comunicación por lo que pueden ejercer su derecho a la libertad de expresión de una forma mucho más amplia y efectiva que el resto de la población.

De igual manera, no obstante que la libertad de asociación y organización están presentes en nuestra Carta Magna, hasta hace no muchos años la libre agrupación de los ciudadanos en partidos políticos que significaran una verdadera oposición al régimen establecido era un derecho de muy difícil, por no decir imposible, ejercicio; y aún las organizaciones privadas debían mostrar conformidad y sumisión a las autoridades en turno para poder existir. Esta

situación subsiste, aunque de manera más velada, lo que me lleva a afirmar que en México la libertad, derechos y protección a las minorías vulnerables y/o opositoras han tenido una mejoría insuficiente. Cómo lo explica Sartori la prueba de que un Estado es verdaderamente libre, es el respeto y la seguridad hacia las minorías opositoras, pues “en las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno. Cancelar la oposición significa cancelar la soberanía del pueblo”.⁶ Por lo tanto, mientras en nuestro país no se asegure efectivamente la posibilidad de disentir, inconformarse y oponerse no podrá reconocerse como una verdadera democracia con una ciudadanía activa.

En lo que respecta a la existencia de un Estado de derecho, entendiendo éste como el control del Poder público mediante un orden jurídico previamente establecido, México a lo largo de su historia se ha caracterizado por ser una nación preocupada por el establecimiento de normas jurídicas que cumplan con las funciones de organizar el poder político y la resolución de los conflictos de intereses, que puedan surgir como consecuencia lógica de la convivencia entre los hombres. Debido a la enorme influencia extranjera, se optó, para estructurar al Estado mexicano, por adaptar y, en muchos casos, copiar las instituciones

⁶ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli, México, IFE, 1993, p. 38.

creadas en Estados Unidos de América, las cuales fueron plasmadas en la Constitución de aquella nación en 1787.

Lo anterior trajo como consecuencia la implementación del presidencialismo y del sistema de frenos y contrapesos, (*checks and balances*) entre las diferentes ramas de gobierno, como medios para controlar el Poder público. Estas instituciones, en opinión de Roberto Gargarella, estuvieron caracterizadas desde el siglo XVIII por rasgos claramente elitistas y fueron diseñadas con el objetivo de alejar al grueso de la población del ejercicio y del control del poder.⁷ Así lo demuestran los debates previos a la redacción de la constitución estadounidense, donde había una minoría de congresistas que se oponían a la división de poderes en los siguiente términos: “la seguridad de la ciudadanía no se deriva de una simple aplicación de los frenos y contrapesos, y de poderes mecánicos, entre las diferentes partes del gobierno, sino de la responsabilidad, y dependencia de cada parte del gobierno, en la ciudadanía”.⁸

Según esta visión, “las distintas ramas de poder debieran estar separadas unas de las otras, y resultar cada uno directamente responsable frente a la ciudadanía, y no frente a las otras ramas”.⁹ A pesar de estas críticas, terminó

⁷ Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontarama, 1997, p. 77.

⁸ Discurso de Samuel Williams congresista Norteamericano originario de Vermont, citado en Gargarella, Roberto, *op. cit.* nota 7, p. 83.

⁹ *Idem*.

por prevalecer la idea de que se debía impedir una discusión pública e incluyente del común de la ciudadanía, ya que ello traería como consecuencia la toma de decisiones impulsivas, motivadas no por la razón sino por la pasión del momento.

Al apartar a la ciudadanía del ejercicio del poder, el sistema de frenos y contrapesos fuerza a las tres ramas de gobierno a controlarse unas a las otras, lo que trae como consecuencia “la promoción de la negociación o, en todo caso, ... “bloqueos” en la discusión política, y confrontaciones entre las distintas ramas del gobierno. La deliberación, dentro de esta estructura de balance no aparece necesariamente precluida, pero no resulta, ni mucho menos, una alternativa favorecida”.¹⁰

En México es posible identificar claramente los fenómenos de negociación y mutuo bloqueo de parte de las ramas de gobierno; a partir de que el Partido Revolucionario Institucional dejó de tener la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, iniciaron una serie de francos enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, acentuados con la llegada de Vicente Fox Quesada a la presidencia. Así, el Presidente en turno al no contar con una mayoría de

¹⁰ *Ibidem*, p. 81.

legisladores de su parte tuvo que recurrir a la negociación para destrabar los bloqueos a sus políticas de gobierno.

Si bien es cierto que las negociaciones permiten superar los bloqueos, de parte de una instancia de gobierno a otra, también lo es que los resultados de las negociaciones dependen en mayor medida de la fuerza real de cada agente que de la validez y veracidad de los argumentos presentados. Otros aspectos negativos de las negociaciones es que tienden a ser privadas, alejadas de la vista pública, en donde los participantes, la mayoría de las veces, responden a intereses personales o de grupos minoritarios pero influyentes económicamente. Esto, considero, han sido las razones del desencanto y desconfianza que la ciudadanía en general muestra hacia las instituciones estatales y los partidos políticos.

Basándome en estos argumentos puedo concluir que un sistema trazado en el siglo XVIII con el fin de representar y asegurar los intereses de los “ricos y bien nacidos” no garantiza las demandas del siglo XXI de fomentar y encausar la participación ciudadana en la formación de un Estado mexicano más justo y equitativo, con una sociedad preocupada por disminuir las desigualdades sociales y donde todo individuo tenga los recursos adecuados para ejercer su derecho a un pleno desarrollo como ser humano.

A grandes rasgos es posible ubicar a México como una democracia representativa marcada por la delegación del ejercicio de la soberanía popular a través de las autoridades, cuyo mandato es irrevocable y no imperativo. Aunado a esta falta de responsabilidad, es de recalcar la poca mejoría que se ha dado en materia de apertura de espacios para la deliberación y la participación ciudadana. Esta situación es preocupante si tomamos en consideración que, además de la ausencia de controles de participación ciudadana efectivos sobre el ejercicio del poder público, en México las empresas monopólicas privadas y las corporaciones transnacionales actúan con la más amplia libertad, sin que exista la posibilidad de llamarlas a rendir cuentas ni de hacer públicas y transparentes sus finanzas y políticas internas, dejando a las concepciones de libre empresa y libre competencia en el olvido. Si nuestras instituciones actuales han fallado en cumplir con la finalidad última del Estado democrático, es decir, la creación de una sociedad justa y equitativa de la que puedan participar todos por igual, entonces es lógico suponer que requieren ser modificadas o sustituidas por otras instituciones y leyes que sirvan para la consecución de los fines del Poder público.

4.2 MARCO JURÍDICO EN EL ESTADO MEXICANO.

Como antecedente al marco jurídico actual en México, diseñado para regular la participación ciudadana dentro del Estado, es de destacarse un pasaje de nuestra historia que sirve al propósito de marcar la importancia de regular los mecanismos de participación ciudadana. De este modo, tenemos que al haber transcurrido a penas diez años de la promulgación de la Constitución de 1857, sin que pueda hablarse de su plena entrada en vigor ya que Benito Juárez había gobernado con facultades extraordinarias conferidas con motivo de la delicada situación nacional, el Benemérito de las Américas consideró que la Carta Magna debía ser reformada, pues no era posible gobernar con un Congreso tan poderoso políticamente y con un Ejecutivo tan acotado en sus atribuciones, y que la mejor vía para realizar estos cambios era a través de una consulta al pueblo cuyo resultado pudiera desembocar en las reformas que tanto anhelaba. El intento de Benito Juárez por reformar la Constitución por vías no previstas en la misma fracasó y tuvo que soportar los calificativos de déspota y tirano que le lanzaron sus adversarios.

Más de un siglo después se incluyó en nuestra Constitución la posibilidad de que el Congreso legislara en materia de democracia semidirecta para el caso del Distrito Federal. Así, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, el referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de

nuestra Carta Magna en su artículo 73, fracción VI, base segunda, la cual manifestaba lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale"

Esta disposición a su vez fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, en la que se definió la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introdujo, entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades y atribuciones de ésta.¹¹

11 Gamboa Montejo, Claudia y García San Vicente, María de la Luz, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación Información y Análisis, octubre 2006, p. 7, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

En la actualidad, el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3º, al tratar sobre el criterio que orientará a la educación señala:

“será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Este concepto constitucional de democracia, a pesar de significar un avance en el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a una vida democrática, no sólo en el aspecto político-electoral sino también en el socio-económico, requiere ser desarrollado más ampliamente, mediante leyes apropiadas que permitan una adecuada participación ciudadana, pues no se puede esperar que las instituciones al interior de un Estado puedan democratizarse sin una permanente injerencia de los ciudadanos en su conformación.

Además del artículo 3º nuestra constitución hace mención del término democracia en el artículo 25:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

En el artículo 26 se establece que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

El mismo artículo indica que esta planeación debe ser democrática y que:

“mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.

De igual forma, el artículo 40 insta a México como una “República, representativa, democrática, federal”; en tanto que el artículo 41 da a los partidos políticos el carácter de promotores de “la participación del pueblo en la vida democrática” y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Como se puede observar, varios artículos fundamentales de nuestra Carta Magna se refieren a la importancia de la democracia y la participación ciudadana en la vida política y social de México, por lo que considero una contradicción que a nivel Federal aún no exista una regulación sobre los mecanismos que permitirían a los ciudadanos ejercer por vías más claras y precisas tales derechos. Eso en lo que a democracia semidirecta se refiere, sin embargo los principios y directrices concernientes a la democracia deliberativa, estimo, deben ser traídos al debate cuando hablamos de la educación cívica. Ya que sólo a través de una formación integral de los ciudadanos se puede superar lo que, a decir de Giovanni Sartori es uno de los principales obstáculos para lograr la transición de una democracia representativa a una directa en donde los individuos puedan ejercer el poder personalmente: la sustitución del “sub-ciudadano al que ni siquiera interesa su ciudad”¹² por un “hiper-ciudadano

¹² Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 2ª ed., trad. de Ana Díaz Soler, México, Taurus, 2001, p. 166.

al que se le pide que sea un juez de méritos, un ciudadano que decide sobre el mérito” y que no sólo se limita a elegir a los representantes que habrán de deliberar en su nombre.¹³

4.2.1 CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Al no estar incluida una regulación a la participación ciudadana en la Carta Magna mexicana, la falta de leyes secundarias pertinentes, para permitir, promover y encausar los mecanismos de democracia semidirecta y la democracia deliberativa, es una consecuencia lógica. Esto se comprueba al constatar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se ocupa en ninguno de sus apartados de la participación popular en los asuntos político-electorales.

El artículo 1º del COFIPE establece:

Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;

¹³ *Ibidem*, p. 164.

- b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y
- c) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El artículo 4º de la ley en comento, al referirse a los derechos y obligaciones de los ciudadanos señala que:

1. **Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular.**

Asimismo, el artículo 68 indica:

El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las **elecciones.**

El análisis de estas disposiciones me hace llegar a la conclusión de que el vocablo elección debe ser revisado antes de pretender el establecimiento de

mecanismos de democracia semidirecta. Así las cosas, se requiere ampliar nuestro concepto de “elección”, ya que actualmente este término se emplea de forma restrictiva, para referirnos únicamente a los procedimientos de integración de los órganos de representación, en los que los ciudadanos emiten su voto a favor de cierto candidato. Es decir, los legisladores deben tener presente que una verdadera democracia es la evolución de una elección de personalidades a una elección de ideas, propuestas, directrices y principios que sean llevados a la práctica sin importar quienes sean los representantes.

En este mismo sentido, el COFIPE deberá ser modificado de suerte que encargue al Instituto Federal Electoral no sólo la organización de las elecciones *stricto sensu* sino también de aquellos procedimientos electorales tales como los plebiscitos, consultas populares y refrenda, además de garantizar el cumplimiento de los requisitos estipulados para presentar las iniciativas populares, llamar a las autoridades a rendir cuentas o solicitar de parte de los ciudadanos la revocación del mandato de algún funcionario. Indudablemente esto requiere del mejoramiento de nuestro sistema electoral. Existen propuestas para la creación de un organismo electoral a nivel nacional, denominado Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana¹⁴, y de un Sistema Profesional Electoral, con lo que se podría asegurar mayor control

14 Iniciativa presentada por la Diputada Mónica Fernández Balboa, en nombre del Grupo Parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del martes 31 de julio de 2007.

sobre la organización de los procesos electorales a nivel Federal, Estatal y Municipal, y mayor imparcialidad en la integración de los órganos regionales, dependientes del organismo central.

4.2.2 COMPARACIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN DE ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE CONTEMPLAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La falta de previsión de los mecanismos de democracia semidirecta en el ámbito federal mexicano no ha impedido que se hayan hecho esfuerzos por regularlas en veintiocho entidades federativas de nuestro país, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹⁵

De acuerdo con un trabajo realizado por el Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados,¹⁶ con relación a los

15 Velasco Gutiérrez, Darío, Lorenzana Rojas, Fernando, et al., *Los mecanismos de democracia semidirecta, su naturaleza y control constitucional*, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, Vol. 3, Núm. 4, enero-junio 2007, p. 16.

16 Gamboa Montejo, Claudia y García San Vicente, María de la Luz, *op. cit.*, pp. 53 y ss., <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

plebiscitos, únicamente los Estados de Querétaro y Tlaxcala no contemplan esta figura para los asuntos de interés y trascendencia estatal.

En el Distrito Federal los resultados de plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida. En Guanajuato la Ley de la materia establece que el resultado del plebiscito sea vinculatorio para el Titular del Poder Ejecutivo. En Veracruz el referéndum y el plebiscito son obligatorios en los casos que señalen la Constitución y la Ley.

A excepción de los Estados de Querétaro, Tlaxcala y Veracruz, en el resto de las Entidades Federativas que regulan los mecanismos de democracia semidirecta se menciona expresamente que la materia fiscal o tributaria no es objeto de participación ciudadana.

Por lo que respecta a la figura del referéndum en México, de acuerdo con el Centro de Estudios y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados,¹⁷ veinticinco entidades legislativas contemplan el referéndum en su marco normativo, sin embargo, únicamente en dieciséis casos se estipula la manera en la que se realice este mecanismo de participación ciudadana, ya sea a través de la Constitución o en la Ley de Participación Ciudadana

17 Navarro Arrendondo, Alejandro, *El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo Núm 15, mayo 2007, pp. 15 y ss.
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica

correspondiente. La misma fuente establece que: “Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Yucatán, enuncian al referéndum dentro de sus constituciones, pero no declaran como se implementa este mecanismo, en otras palabras, en estas entidades el referéndum no se llevan a cabo porque no tiene un marco legal reglamentario que permita aplicar este instrumento”.¹⁸ En el caso de la figura de revocación de mandato sólo se contempla en las Constituciones de Chihuahua y Zacatecas.

Del estudio de la regulación de participación ciudadana a nivel estatal puedo concluir que existe la voluntad de parte de los legisladores por incluir las figuras de democracia semidirecta en la vida normativa de sus respectivas Entidades Federativas, sin embargo, esta buena voluntad no ha sido suficiente para crear leyes realmente efectivas para la promoción e implementación constante y adecuada del referéndum, plebiscito, consulta popular, revocación del mandato y rendición de cuentas. Me atrevo a afirmar que, aun cuando la mayoría de los Estados en México han legislado en materia de participación ciudadana, no se ha tomado con seriedad ni responsabilidad el papel fundamental que puede desempeñar la democracia semidirecta en la reivindicación del pueblo como titular de la soberanía en el Estado mexicano. Aunado a lo anterior, en nuestro país son muy pocas las experiencias de

¹⁸ *Idem*.

aplicación de los mecanismos de democracia semidirecta por lo que aún hay que trabajar en la conformación de leyes que hagan obligatorio el llamado a la sociedad en la toma de determinadas decisiones. Así las cosas, de muy poco sirve promulgar leyes de participación ciudadana locales si no son claras y precisas sobre los casos en que es obligatorio para las autoridades hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana.

4.2.3 ANÁLISIS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

En el presente apartado de mi tesis, me avocaré a realizar un análisis más concreto sobre los puntos más relevantes de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), pues es una de las normas locales que desarrolla más ampliamente y de mejor forma los mecanismos de democracia semidirecta, aunque ello no la exenta de críticas, por lo que haré hincapié en los aspectos que, desde mi punto de vista, requieren ser revisados y modificados.

Empiezo por señalar que en su artículo 2 la LPCDF establece como

“instrumentos de participación ciudadana” los siguientes: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta

Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Red de Contralorías Ciudadanas; IX. Audiencia Pública; X. Recorridos del Jefe Delegacional, y XI. Asamblea Ciudadana.”

En cuanto al plebiscito, la ley en comento otorga facultades discrecionales al Jefe de Gobierno para decidir sobre la conveniencia de su aplicación. El artículo 12 claramente establece que:

“el Jefe de Gobierno del Distrito Federal **podrá** consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que **a su juicio** sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”.

El artículo 13 abre la posibilidad para que el 0.5 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral soliciten sea convocado un plebiscito pero, nuevamente, queda a criterio del titular del Ejecutivo local decidir si acepta la propuesta o la rechaza, sin que se prevea un recurso para impugnar tal decisión.

Por otra parte, el artículo 21 establece las condiciones para que el plebiscito tenga carácter vinculatorio:

“cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal”.

Observo en este artículo la intención obstaculizar una restricción al Ejecutivo proveniente de los ciudadanos, ya que para cumplir con tales condiciones se requeriría de una participación ciudadana muy elevada.

Así como en el caso del plebiscito, la decisión referente a la pertinencia del referéndum queda en manos del órgano de gobierno, específicamente el artículo 24 de la LPCDF ordena a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

“decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes”.

Uno o varios diputados de la Asamblea Legislativa, al igual que el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, podrán solicitar la realización del referéndum pero su solicitud deberá ser aprobada por una mayoría calificada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Estimo que, en general, la LPCDF no sólo no promueve ni alienta la realización de los mecanismos de participación ciudadana sino que pone demasiadas trabas a la aplicación de tales mecanismos. Prueba de lo anterior es el texto del artículo 30, pues especifica que:

“No podrá realizarse más de un procedimiento de referéndum en el mismo año”.

Esto quiere decir que, aunque la Asamblea Legislativa decidiera reformar dos normas fundamentales en un mismo año, sólo se podría convocar un referéndum dejando la posterior modificación libre de cualquier control por medio de la participación ciudadana. Por otra parte, según el artículo 32 los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante, por lo tanto el referéndum previsto en la legislación del Distrito Federal se clasifica como potestativo, puesto que las autoridades

acuerdan si lo convocan o no, y consultivo, en razón de que sólo aporta “elementos de valoración” que podrán influir o no en el resultado final del proceso legislativo.

Los artículos 34 a 41 de la LPCDF regulan lo relativo a la iniciativa popular. Una vez más, del órgano de gobierno depende hacer la consideración sobre la admisión o el rechazo de la propuesta legislativa ciudadana; bastará con que la Asamblea Legislativa informe al comité promotor de la iniciativa popular sobre las razones de tal decisión, sin que exista algún medio para impugnar tal resolución. La consulta ciudadana está prevista en el Capítulo IV del Título Tercero de la LPCDF, entre los puntos más sobresalientes está el hecho de que es un instrumento utilizable tanto por el Jefe de Gobierno, como por las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano; además los resultados que arroje la Consulta sólo “serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante”, según el artículo 45.

En cuanto a la rendición de cuentas, únicamente dos artículos de la LPCDF se refieren a este importante mecanismo de participación ciudadana, dejando simplemente abierta la posibilidad para la denuncia, por la comisión de algún delito o irregularidad administrativa, ante las autoridades competentes.

Considero que los demás mecanismos previstos por la LPCDF (Colaboración Ciudadana, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional y Asamblea Ciudadana) sí son de utilidad pero deberían estar estructurados entorno al concepto de rendición de cuentas, de tal suerte que sirvieran a los propósitos de cumplir con los dos primeros ejes de una correcta y eficaz rendición de cuentas: información y justificación. Para posteriormente implementar el tercer pilar de la rendición de cuentas, es decir, la aplicación de sanciones, opino que a nivel federal y estatal es más conveniente la creación de un órgano autónomo, con la independencia de gestión suficiente no sólo para recibir las denuncias ciudadanas y darles un seguimiento apropiado, sino también para realizar una labor libre y permanente de fiscalización hacia las autoridades, con la finalidad de fincar responsabilidades políticas, administrativas y penales en los casos que así lo ameriten. A decir del nivel municipal o delegacional cabe la posibilidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas que puedan desembocar en una revocación del mandato decidida por el consenso de los ciudadanos a través de una votación, método que funcionaría de manera complementaria a la labor del órgano fiscalizador autónomo.

Ya resaltados los puntos que, desde mi perspectiva, son los más relevantes de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, debo

señalar que a pesar de sus posibles fallas, esta ley representa un gran avance en las aspiraciones de la sociedad a participar en las decisiones que le afectan de manera directa, sin embargo, su principal debilidad se halla en su pobre eficacia para ser aplicada de forma adecuada, pues en muchos casos los instrumentos de participación ciudadana quedan fuera del alcance de los propios individuos y son utilizados en mayor medida por los partidos políticos o grupos económicos como recursos para impulsar determinadas propuestas encaminadas a obstaculizar la labor de las autoridades sin verdaderamente tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos.¹⁹

Para ejemplificar mi observación, hago notar que en días recientes fue presentada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa popular con proyecto de decreto para crear la “Ley de Manifestaciones Públicas para la Ciudad de México”, promovida por el Partido Acción Nacional; esta iniciativa pretende regular las marchas y plantones de modo que, de no cumplirse con las condiciones establecidas, sea empleada la fuerza pública para dispersarlas. Esto, lejos de atacar las causas de fondo y contribuir a un ambiente de tolerancia entre la comunidad, crearía situaciones de enfrentamiento entre los gobernantes y los gobernados. En este mismo sentido pero relacionado con

¹⁹ En el plano internacional, el pasado 2 de diciembre de 2007 Hugo Chávez convocó a un referéndum con el propósito de otorgarse facultades extraordinarias como jefe del Poder Ejecutivo. Finalmente, la votación se inclinó hacia el “NO”, pero este es un claro ejemplo de como los mecanismos de participación ciudadana directa pueden ser manipulados para conveniencia de las autoridades convocantes.

otro tema, diversas organizaciones católicas, encabezadas por el Colegio de Abogados Católicos de México, iniciaron una colecta de firmas para someter a referéndum la iniciativa de ley para la despenalización del aborto en el Distrito Federal, aunque sin éxito. Como última muestra de los vicios en los que pueden caer los mecanismos de participación ciudadana, me refiero a la repentina inclinación de los medios masivos de comunicación para someter a referéndum las reformas a la Ley de Radio y Televisión que el Congreso de la Unión buscaba aprobar, pues atentaban contra los intereses económicos de los oligopolios de la telecomunicación.

4.3 POSIBLES REFORMAS AL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

Siguiendo la línea planteada a lo largo de esta tesis, expongo en este apartado algunas propuestas de reformas al orden jurídico mexicano vigente, encaminadas a crear las vías idóneas que permitan a los ciudadanos participar de forma más activa, directa y real en los asuntos de política pública, de suerte que el ejercicio del poder soberano del pueblo no sea desplegado discrecionalmente, únicamente al llegar el día de la jornada electoral para después permanecer en una situación de pasividad absoluta, sino que, por el contrario, la sociedad permanezca activa y atenta del actuar de sus gobernantes, indicándoles sus prioridades y objetivos a cumplir como Estado. Ese es el reto principal de las sociedades modernas: la constitución de un

Estado democrático, en el que el pueblo desempeñe un papel preponderante en la toma de las decisiones políticas fundamentales.

a) INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Ya en el Capítulo dos de esta tesis realicé una descripción de los instrumentos de democracia semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, consulta popular, rendición de cuentas y revocación del mandato. Opino que la Reforma del Estado mexicano, en su arista de la participación ciudadana, puede iniciar por incluir estos instrumentos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Legislación Federal, puesto que, al menos en apariencia, es un tema estudiado y difundido entre los miembros de las más recientes Legislaturas, así lo demuestran una serie de iniciativas presentadas por integrantes de la mayoría de los Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión; además de estar presente en numerosas obras académicas que abordan la temática de la democracia participativa o semidirecta.

Así las cosas, resulta contradictorio que, habiendo tantos acuerdos entre diversos sectores de la sociedad, incluyendo a las autoridades y representantes, no se haya logrado aún la inclusión de tales reformas en el ámbito jurídico federal mexicano. Mi propuesta está orientada a incluir todos los

instrumentos de participación ciudadana estudiados en esta tesis, con el fin de que los ciudadanos no sólo participen en la toma de decisiones políticas fundamentales a través del referéndum, plebiscito, consulta popular e iniciativa popular sino que, además, tengan la facultad de evaluar y sancionar la actuación de quienes ejercen el poder público en su nombre, ello por medio de las figuras de la rendición de cuentas y la revocación del mandato.

Nuevo texto constitucional propuesto:

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares y en los mecanismos de referéndum, plebiscito y consulta popular que lleven a cabo las autoridades competentes;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Presentar iniciativas de ley ante las Cámaras del Congreso de la Unión, en los términos y bajo las condiciones que establezca la ley.

V.- Participar en los procesos formales de rendición de cuentas, evaluación de política pública y revocación de mandato, en los términos y condiciones fijadas por la ley.

VI. Solicitar la realización de los mecanismos de participación ciudadana que la ley establezca.

VII.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

VIII.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

III.- Votar en las elecciones populares, **así como en los mecanismos de participación ciudadana,** en los términos que señale la ley.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El Estado garantizará el derecho a participar activamente en el ejercicio democrático, por lo que las consecuencias derivadas de los resultados arrojados por los mecanismos de participación ciudadana tendrán efectos vinculatorios para las autoridades a quienes vayan dirigidos, siempre y cuando se cumplan con los términos y condiciones que señale la ley.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión,
- III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. Tratándose de leyes, a los ciudadanos mexicanos en los términos y bajo las condiciones previstas por la ley.

b) CUARTO NIVEL DE GOBIERNO.

Aun cuando se consiguieran incorporar a nuestro orden jurídico, mediante disposiciones eficientes y bien diseñadas, los mecanismos de participación ciudadana, reconociéndolos como instrumentos de legitimación del poder público, indispensables en un Estado democrático, y no como benevolentes concesiones de parte de los representantes y gobernantes, ello significaría un perfeccionamiento de la democracia representativa mexicana gracias a la introducción de las figuras de democracia semidirecta pero todavía habría un gran camino que recorrer para incluir formas democracia directa y deliberativa en el orden jurídico de nuestra nación.

Como lo explica Norberto Bobbio, el hecho de tener representantes sujetos a un control ciudadano y a una posible revocación del mandato nos acerca a una democracia directa, ya que “si bien la representación por mandato no es propiamente la democracia directa, si se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa”.²⁰ Sin embargo, llegado ese punto todavía sería necesario avanzar en dirección de una democracia sin representantes y sin intermediarios entre la sociedad y el ejercicio del poder público y la soberanía, donde los ciudadanos tuvieran todas

20 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, F.C.E., México, 1986, p. 40.

las facilidades para participar en las deliberaciones e influir en las decisiones que le afecten en su entorno.

Debido a la permanente expansión de las ciudades y a la explosión demográfica del siglo XX, en México gobierno y sociedad se han ido separando cada vez más; al no encontrar ninguna vía para influir en las instituciones políticas y de gobierno, los individuos, desde mi punto de vista, tienden a alejarse de ellas, hasta llegar a concluir que no existe diferencia alguna entre participar y no hacerlo pues, de igual forma, el gobierno se mueve aunque muchas veces en sentido contrario al de la voluntad popular, con o sin nuestra aportación. Es a causa de estas razones y con miras a acortar la distancia entre los gobernantes y los gobernados que propongo la instauración de un cuarto nivel u orden de gobierno, de tal modo que el ejercicio del poder adquiriera un sentido ascendente, es decir, que las decisiones tomadas en el orden primario tengan influencia sobre el resto.

El propio Bobbio se muestra escéptico ante el escenario de pequeñas unidades de gobierno, en las cuales se practique una democracia directa parecida a la que se observó en la Atenas clásica con su ágora, y afirma: “aunque es verdad que en el momento de la formación inicial de la participación en el barrio o en la zona se puede hablar correctamente de democracia directa,

también es verdad que desde el momento en que se prevé la legitimación y la reglamentación de la participación de la base, la forma que ésta asume es la de la democracia representativa”.²¹

A pesar de esos sólidos argumentos, no comparto del todo esta última afirmación, pues en países industrializados el orden de gobierno comunitario o local permite que las unidades básicas de gobierno se constituyan por un menor número de individuos, con lo que es posible una amplia y directa gestión del gobierno por parte de los ciudadanos, a diferencia de lo que ocurre en México. De acuerdo con un análisis del Banco Mundial en los países nórdicos (Noruega, Suecia y Dinamarca) el promedio de habitantes por unidad básica de gobierno es menor a 10,000 personas; este “modelo nórdico” pone énfasis en la autonomía financiera de cada comunidad. Francia también mantiene un promedio de 10,000 habitantes por municipio, mientras que en Alemania se incrementa a 20,000. En lo que se refiere al continente americano podemos citar los casos de Argentina con 15,000 individuos por autoridad local, Brasil 30,000 y Chile 65,000. En Asia, China presenta una media de 100,000 habitantes por unidad básica de gobierno e India 68,000.²²

²¹ *Ibidem*, p. 41.

²² Shah, Anwar y Shah, Sana, *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, World Bank, Washington, D.C., 2007, p. 33 y ss.

Sin embargo no es suficiente con aumentar el número de municipios o unidades básicas de gobierno. Para ser eficiente y cumplir su propósito, es decir, aproximar las instituciones políticas a los ciudadanos además de facilitarles el ejercicio de sus derechos, un gobierno local debe cumplir determinadas condiciones: debe dar respuesta rápida a las necesidades de la población, tales como servicios básicos, permitiendo que los ciudadanos hagan llegar sus peticiones de manera directa a las autoridades; debe actuar de manera responsable en el ejercicio presupuestal y lograr que los habitantes gocen de mayores beneficios por sus obligaciones fiscales, para ello el gobierno local promoverá una planeación presupuestal en la que tenga cabida la participación ciudadana; finalmente, los ciudadanos deben tener el derecho a exigir que las autoridades dentro del gobierno local rindan cuentas de manera continua sobre sus actos como autoridad

Es por ello que propongo el reconocimiento, a nivel constitucional, de los trabajos que surjan de las asambleas ciudadanas reunidas en pequeñas comunidades, colonias, barrios, etc. De este modo se disminuirá la brecha que separa a las autoridades Municipales o Delegacionales de los habitantes de las demarcaciones territoriales más elementales. Para ello sería necesario reformar

el artículo 115 constitucional, sin embargo, al tratarse de una disposición constitucional ya modificada en múltiples ocasiones, estimo pertinente sólo adicionar una fracción a las ocho que contempla actualmente para quedar de la siguiente manera:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

IX. La participación y la deliberación ciudadana se promoverán en cada Municipio, de modo que las autoridades locales estarán obligadas a considerar y tomar en cuenta las decisiones tomadas en aquellas asambleas reunidas al interior de las comunidades, colonias, barrios, localidades o cualquiera que sea la denominación que reciban las demarcaciones territoriales más elementales, y que cumplan con las condiciones mínimas establecidas por la ley.

c) ACOTAMIENTO AL PRESIDENCIALISMO.

En las últimas décadas se ha venido dando un debate en torno a la posibilidad de promover en territorio Latinoamericano un régimen parlamentario al estilo europeo que sustituya al régimen presidencial tan arraigado a consecuencia de la influencia de los Estados Unidos de Norte América. Exponer todos los argumentos a favor y en contra, todas las ventajas y desventajas de un cambio de sistema tan radical requeriría una disertación que supera los propósitos de esta tesis. Me limito a señalar que la participación ciudadana libre, consciente y eficaz no puede surgir en un sistema de gobierno tan centralizado, en el que las decisiones fundamentales y los lineamientos políticos, económicos y sociales sean establecidos por una sola figura. Sin embargo, tampoco es factible suponer que México pueda transitar fácilmente hacia una forma de gobierno distinta a la presidencial, pues muchas de nuestras instituciones políticas básicas están diseñadas para funcionar bajo el control centralizado del poder.

Como lo expuse al principio de este capítulo, el sistema de frenos y contrapesos, con el Ejecutivo como actor hegemónico funcionó durante varias décadas en México, en tanto los Poderes Legislativo y Judicial se mantuvieron en un segundo plano, siempre allanándose a los designios presidencialistas. Sin embargo, la nueva configuración política mexicana nos presenta un

Ejecutivo que, aun cuando mantiene demasiadas atribuciones de gobierno, se encuentra al lado de un Poder Legislativo ejerciendo su autonomía y promoviendo una agenda propia, y, al mismo tiempo, con un Poder Judicial cada vez más interesado en mostrarse como una rama independiente de Gobierno, capaz de intervenir en su esfera de competencia libremente. Este nuevo escenario ha provocado un incremento en los enfrentamientos directos entre los distintos Poderes de la Unión, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, que o bien se resuelven mediante negociaciones no muy claras para la ciudadanía o llevan a un estancamiento político.

Debido a estas razones, opino que es necesario implementar medidas con el fin de adecuar las instituciones políticas mexicanas a la nueva situación político-social en nuestro país. Siguiendo la propuesta de Jorge Carpizo en su trabajo *¿Sistema presidencial o parlamentario?*, podría dotarse al Congreso de la atribución para ratificar “algunos de los nombramientos del gabinete presidencial, tal y como acontece en Estados Unidos de América”.²³ Así también, la introducción de un “jefe de Gabinete”, designado libremente por el Presidente pero responsable políticamente ante el Congreso de la Unión, contribuiría al equilibrio entre el Ejecutivo y Legislativo, pues finalmente el Legislativo, aunque indirectamente, tendría una medida coercitiva sobre el

23 Carpizo, Jorge, México: *¿sistema presidencial o parlamentario?*, en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 44.

Ejecutivo. También habría que revisar las facultades tan amplias del Presidente en materia de veto y expedición de decretos ya que requieren ser precisados y limitados para evitar dudas sobre su aplicación.

El objetivo no es debilitar al titular del Ejecutivo sino determinar claramente sus funciones de manera que los demás Poderes y sobre todo los ciudadanos tengan un campo de acción, libre de restricciones autoritarias, puesto que en un sistema presidencialista “generalmente el presidente ejerce funciones que le corresponden al Legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder, sino al electorado”.²⁴

d) REFORMA A LA EDUCACIÓN CÍVICA.

El riesgo de concentrar todos los esfuerzos en la creación e implementación de mecanismos, procedimientos y órganos democráticos es que podemos llegar a encontrarnos ante una democracia sin ciudadanos, es decir, un Estado donde existan las estructuras jurídicas y políticas básicas para el surgimiento de la participación ciudadana pero, al mismo tiempo, compuesto por ciudadanos o poco interesados en ejercer tales prerrogativas o bien imposibilitados para hacerlo debido a la situación de desventaja social en la que se encuentran. No pretendo situar a la pobreza como un impedimento *per se*

²⁴ *Ibidem*, p. 42.

para que un individuo pueda participar y ejercer sus derechos como ciudadano,²⁵ sin embargo, es evidente que el habitante de una comunidad rural del sureste mexicano, con un nivel educativo dentro de la media nacional,²⁶ que nunca ha utilizado una computadora con acceso a *Internet* y cuya única fuente de información es la televisión, muy difícilmente podrá formarse de un opinión objetiva y participar de manera libre y consciente en un ejercicio refrendario o plebiscitario, ni tendrá las herramientas realizar una solicitud apropiada al Instituto Federal de Acceso a la Información. Del otro lado también es frecuente la apatía de un gran sector de la población ante las cuestiones político-sociales aun cuando posee de todos los medios materiales para participar activamente en la política.

En ambos casos se requiere comenzar por brindar a los niños y jóvenes una formación cívica que sea uno de los soportes básicos del programa educativo integral. Son de reconocer los esfuerzos y los recursos que las autoridades destinan al fin de promover, fuera de las aulas, los derechos que tienen los niños. Se realizan consultas a los niños paralelamente a las elecciones formales, asimismo las jornadas parlamentarias de niños y jóvenes

25 De acuerdo con el Reporte 2007 del Banco Mundial, países de bajo ingreso como China, la India y Nigeria muestran un incremento en la década de 1990 a 2000 en el porcentaje de jóvenes interesados en política, mientras que en Finlandia el porcentaje bajo 50 a 20 por ciento en el mismo período, la misma tendencia la presenta Eslovenia al pasar de 50 a 25 por ciento, ambos países considerados de alto ingreso per cápita.

26 La CEPAL señala que México ha alcanzado casi un 100% de niños matriculados en edad escolar oficial para el primer nivel de enseñanza, sin embargo, cae a un 63% para el segundo nivel de enseñanza y, finalmente desciende a 23% para el tercer nivel de enseñanza. Fuente Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2006 pp. 40-42.

son una manera de acercar la labor legislativa hacia los menores; mas no dejan de ser acciones intermitentes y esporádicas, que dan como resultado, una y otra vez, un enlistado de buenas intenciones o, en el mejor de los casos, una serie de conclusiones tan atractivas a los medios de comunicación como abstractas para poder ser aplicadas. En ningún modo demerito las expresiones de las niñas y niños que acuden a estos eventos, sólo intento decir que si estuvieran dotados de la información suficiente y se les brindará la libertad y el apoyo requerido sus aportaciones superarían ampliamente nuestras expectativas. Por lo tanto, mi visión de la educación cívica en nuestro país va más allá de incluir una asignatura dentro del programa oficial de la Secretaría de Educación Pública y está en la dirección de educar a los niños y jóvenes en una cultura de respeto, civilidad y libertad para comunicarse entre ellos y con el resto de la sociedad.

A fin de promover la participación de los jóvenes en la esfera política, países como Bolivia y la India han decidido disminuir la edad mínima requerida para votar a dieciséis años, otros como Filipinas permiten que los puestos de elección popular puedan llegar a ser ocupados por jóvenes de hasta dieciocho años; reformas como éstas deben ser estudiadas y discutidas ampliamente antes de ser aplicadas, pues sólo traerán beneficios si vienen acompañadas de una intensa campaña de educación cívica que traiga como resultado la

formación de ciudadanos informados y con las habilidades suficientes para emitir una opinión congruente y fundada en argumentos sólidos.

Aun la apertura de espacios a los jóvenes dentro del sistema representativo no garantiza que las prioridades nacionales de pronto se tornen hacia el beneficio de la juventud, puesto que los representantes de corta edad generalmente constituyen un porcentaje mínimo dentro de los cuerpos parlamentarios y no conforman una unidad homogénea sino que por el contrario pertenecen a diferentes grupos parlamentarios. También es indispensable que México pase de ser un Estado represor hacia los menores infractores a tener un sistema de rehabilitación y reincorporación a la sociedad de los menores infractores, esto es posible únicamente a través de un cambio en el modelo educativo que atienda las necesidades de los sectores de la población infantil menos aventajados.

4.4 CAMBIOS QUE TRAERÍA LA APLICACIÓN DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y DELIBERATIVA A NIVEL FEDERAL EN EL ESTADO MEXICANO

A pesar de la evidente preocupación por “democratizar” los sistemas políticos Latinoamericanos, el concepto de democracia no ha terminado de arraigarse en la conciencia de los habitantes de esta región del mundo. De acuerdo con el informe Latinobarómetro 2005,²⁷ a la pregunta: “En una escala de 1 a 10, donde 1 es ‘no democrático’ y 10 es ‘totalmente democrático’ ¿Dónde pondría usted a: (país)?”, México obtuvo un promedio de 5.1, a la vez que la media fue de 5.5 en el resto de los países encuestados; al cuestionamiento: “Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico ¿cuál diría usted que es más importante?”, el 52% de los entrevistados en Latinoamérica respondió que el desarrollo es lo más importante, el 25% que la democracia y, el 17% que ambos por igual. Otro dato revelador, en México el 59% de los entrevistados estuvieron de acuerdo con la afirmación “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, en tanto que el promedio en Latinoamérica fue de 53% a favor de dicha afirmación, lo que significa que casi la mitad de las personas estarían a favor de un

27 Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005. Diez Años de Opinión Pública*, Santiago de Chile, 2005, pp. 40-53, www.latinobarometro.org

gobierno con características autoritarias o totalitarias si las circunstancias así lo requirieran y si los resultados económicos fueran favorables.

A estas dudas en la opinión pública sobre la democracia como forma de gobierno hay que sumar la desconfianza hacia las instituciones del Estado. El mismo estudio señala que en Latinoamérica la creencia en las instituciones políticas ha ido decreciendo en la última década: en el 2005 la figura del Presidente obtuvo un 44% de confianza; el Congreso 28%; el Poder Judicial 31% y los Partidos Políticos 19%. Los analistas de la Corporación Latinobarómetro atribuyen esta tendencia en parte a las continuas campañas en los medios masivos por desacreditar algunas de estas instituciones, lo que ha traído como consecuencia que la confianza en la televisión y sus contenidos también haya bajado de un 50% en 1996 a 44% en 2005.

Como se puede observar los ciudadanos en México y Latinoamérica no se han identificado completamente con la idea de un Estado democrático, considero que esto se debe a numerosos factores entre ellos la incapacidad de los gobiernos para crear los espacios adecuados de participación ciudadana pero también a la falta de convicción de los ciudadanos por involucrarse en los asuntos que le afectan directa e indirectamente. Como ciudadanos tendemos a considerarnos como consumidores y clientes pasivos a quienes se les venden

ideas y propuestas de gobierno como productos, en vez de asumir un rol activo en la conformación de los planes de gobierno y exigir que estos sean cumplidos de manera puntual. Esto podría cambiar si fueran implementados los mecanismos de democracia semidirecta paralelamente a la aplicación de una democracia deliberativa que permita una comunicación más estrecha los ciudadanos, representantes populares y autoridades, incluyendo al sector privado.

Para ello, no es suficiente la adecuación de la Constitución y las Leyes Electorales de modo que contemplen los mecanismos de democracia semidirecta puesto que, si la ciudadanía no está preparada para participar ni exige ser informada de manera objetiva, se puede caer fácilmente en la manipulación de estas prácticas democráticas por parte de diferentes actores y grupos de interés. Como lo explica Carlos Santiago Nino, los opositores a los modelos de democracia semidirecta argumentan “que los ciudadanos comunes no están suficientemente bien informados ni intelectualmente preparados para comprender los temas complejos que algunas veces se ven involucrados en esas decisiones; sus opiniones son a menudo manipuladas por grupos que tienen acceso a los medios y con dinero suficiente como para solventar campañas de propaganda”.²⁸ Además se señala que a pesar de estimular el

²⁸ Santiago Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, pp. 206 y 207.

debate educativo sobre importantes asuntos públicos, éste sólo dura algunas semanas y el día de la votación todas las discusiones se resumen en un simple “sí” o “no” que deja muy poco espacio para nuevas propuestas.

Así las cosas, es necesario introducir prácticas deliberativas al Estado Mexicano que funcionen como atenuante de los vicios que pudieran surgir de la implementación de los mecanismos de democracia semidirecta. Para empezar una concepción deliberativa y semidirecta de la democracia contribuiría a solucionar el mayor reto, desde mi punto de vista, de las sociedades modernas, es decir, la formación de un público democrático efectivo y el combate a la apatía política. De acuerdo con Archong Fung, “un público democrático efectivo sería aquel en el que los ciudadanos sientan el efecto de las acciones de gobierno, entiendan la relación de las políticas con esos efectos, discutan la relación entre los fines y los medios y que, a través de los arreglos democráticos, se conecten con un Estado que respete su voluntad”.²⁹

La consolidación de un proceso de descentralización política transparente y abierta a la ciudadanía permitiría la generación de unidades políticas suficientemente pequeñas y propensas al surgimiento de foros de discusión

²⁹ Fung, Archong, “*Esferas de deliberación: gobernar después del centralismo democrático*”, *Metapolítica*, España, Vol. 4, No. 14, junio-julio 2000, p. 88.

cara a cara y de decisión colectiva. México podría reorganizar su sistema federal de manera similar a otras naciones, en donde los distintos niveles de gobierno pretenden actuar siempre en una misma dirección sin obstaculizarse unos a los otros, resolviendo sus diferencias por medio de acuerdos y de un establecimiento preciso de los ámbitos de competencia. Por ejemplo, en Canadá el Estatuto Constitucional otorga amplias facultades a las provincias para gobernarse y en su artículo 91 señala que todos los poderes no dados a las provincias permanecen en el gobierno central; la Constitución Alemana de 1949 funciona de acuerdo con una estructura federal de “cooperación”, en el cual se dota a los Estados o Länder de la facultad para interpretar las leyes federales de una manera libre, sin exigir una aplicación de las leyes al pie de la letra; también es de notar el modelo Español que ha permitido la consolidación de “comunidades autónomas” como Cataluña y el País Vasco gracias a que la Constitución española prevé la expansión de competencias de estas comunidades.³⁰

Los ajustes estructurales presentados a lo largo de esta tesis están pensados para que traigan cambios no sólo en el ámbito jurídico y político sino también en lo económico y social. Debe haber una mejora con respecto a la calidad del debate público, hasta el momento dominado por los medios de

³⁰ Santiago Nino, Carlos, *op cit.*, nota 28, p. 232 y ss.

comunicación y grupos de interés; los ciudadanos debe asumir una actitud protagónica en la consolidación de un Estado democrático mexicano; pero la principal consecuencia no debe ser política o electoral sino de justicia social, los esfuerzos realizados por implementar mecanismos de democracia deliberativa y semidirecta deben ser evaluados a la luz de los resultados que arrojen sobre la repartición equitativa de las riquezas nacionales entre todos los sectores de la sociedad y sobre la formación de un pueblo capaz de ejercer su soberanía sin que sea fácilmente guiado por grupos minoritarios de poder.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Los conceptos de ciudadano y ciudadanía han evolucionado con el paso del tiempo. En la antigüedad la ciudadanía estaba restringida para los varones mayores de edad, originarios de la ciudad-Estado y descendientes de padre y madre ciudadanos. Actualmente se ha logrado terminar con las restricciones de género y se ha disminuido la edad requerida para ser ciudadano, sin embargo, la residencia legal y nacionalidad se mantienen como limitantes insalvables para el reconocimiento de la ciudadanía en aquellos países con mayor índice de inmigración.

SEGUNDA. Tanto Grecia como Roma, en un inicio de su historia, consideraron a la religión, junto con el respeto y veneración por sus antepasados, como el fundamento básico de sus leyes lo que las hizo inmutables e incuestionables, sin embargo, ante la exigencia de cambios sociales por parte de las clases más bajas, hubo necesidad de modificar gran parte de la estructura social y jurídica, lo que evidencia el carácter mutable y la posibilidad de perfeccionar y adecuar las normas, de modo que aseguren la convivencia pacífica entre los hombres.

TERCERA. No obstante que en un Estado democrático es esencial el respeto hacia las minorías en condiciones desfavorables, esta protección debe ser

diseñada de tal manera que no conserve la situación de aislamiento de muchos grupos minoritarios sino que, por el contrario, deberá reconocerse el derecho de que cualquier individuo pueda desarrollar sus capacidades físicas e intelectuales dotándolo de los medios para ejercer esta prerrogativa.

CUARTA. Así como la sociedad mexicana se ha vuelto plural y compleja en sus relaciones sociales, lo mismo sucede con los asuntos que deben ser tratados y negociados. Lo anterior nos obliga a exigir que todos los sectores de nuestra sociedad sean escuchados y tomados en cuenta al momento de decidir, pues de otro modo estaríamos llegando a acuerdos frágiles, inacabados y susceptibles ante los ataques y protestas.

QUINTA. Ante la imposibilidad de lograr que todos los individuos gobiernen al mismo tiempo, la democracia debe garantizar el derecho de los ciudadanos a tener una participación política activa, además de otorgar la máxima libertad a cada individuo, basándose en leyes previamente establecidas y vinculantes para toda la sociedad, en tanto no se encuentren otras mejores que puedan ser adoptadas mediante la aplicación de un procedimiento democrático.

SEXTA. El modelo representativo en una auténtica democracia no debe suponer la sustitución de los ciudadanos en el gobierno por aquellos individuos

considerados más preparados, sino que debe significar la constitución de un poder limitado y controlado a través de mecanismos adecuados de participación semidirecta y de deliberación que traigan como consecuencia un ejercicio de poder transparente y público.

SÉPTIMA. La voluntad general, tal como la concibió Rousseau, es un concepto que supone la infalibilidad del deseo de la mayoría en la toma de decisiones, lo que puede conducir a la opresión sobre los grupos vulnerables de parte de la mayoría de los ciudadanos o incluso de una élite oligárquica. Entonces, debemos estar conscientes de que los procesos de deliberación, además de ser incluyentes y promover la participación ciudadana, deben dar como resultado leyes sujetas a una continua revisión a fin de determinar su vigencia.

OCTAVA. Debemos replantear la heteronomía como característica indispensable de las leyes y considerar la posibilidad de que los ciudadanos puedan darse sus propias leyes. En un Estado moderno es imposible prescindir de un órgano legislativo constituido por representantes populares, lo que no debe significar que los individuos no cuenten con espacios que les permitan una participación activa en la creación de las leyes y normas generales.

NOVENA. Aun cuando el referéndum, el plebiscito y la consulta popular son los mecanismos de democracia semidirecta y participación ciudadana más difundidos, éstos exhiben varias fallas, la más importante es la facilidad con la que la información sobre los asuntos a debatir puede ser manipulada, lo que puede llegar a impedir una libre participación de parte de los votantes.

DÉCIMA. La función principal de la iniciativa popular ha de ser remediar el desfase que puede llegar a presentarse entre el interés general y las propuestas de gobierno de los funcionarios públicos, ya que en la mayoría de los casos la realidad social cambia muy aprisa lo que dificulta el quehacer legislativo.

DÉCIMA PRIMERA. Para que la rendición de cuentas cumpla con su finalidad deben cumplirse tres requisitos: los sujetos obligados deben proporcionar la información requerida, resguardando la menor cantidad de datos posible; las autoridades deben justificar su actuar, con la posibilidad de que los ciudadanos impugnen tales informes; por último, es indispensable establecer sanciones para aquellos sujetos obligados que no informen correctamente o que sean responsables de una mala administración.

DÉCIMA SEGUNDA. Las autoridades, gobernantes, representantes populares pero en especial la ciudadanía, deben estar conscientes de que una verdadera democracia no se limita a la elección de personalidades sino a una elección de ideas, propuestas, directrices y principios que sean llevados a la práctica sin importar quien ocupe los cargos como mandatario.

DÉCIMA TERCERA. La inclusión de los mecanismos de democracia semidirecta dentro de nuestro derecho positivo no traería, por sí misma, como consecuencia mejoras importantes en la obtención de decisiones y soluciones más justas, para que esto último suceda los propios ciudadanos deben participar activamente en el diseño del proceso y en la formulación de las preguntas, a través del diálogo y el debate público en el que puedan expresar sus intereses y justificarlos frente a otros.

DÉCIMA CUARTA. A nivel de Entidades Federativas en México se han realizado numerosos intentos por legislar en materia de mecanismos de democracia semidirecta, sin embargo tales disposiciones han sido aplicadas esporádicamente, sin tomar con seriedad ni responsabilidad el papel fundamental que puede desempeñar la democracia semidirecta en la reivindicación del pueblo como titular de la soberanía en el Estado mexicano. Lo que ha llevado a considerar a la participación ciudadana no como el

fundamento de una soberanía que reside en el pueblo sino como una bondadosa concesión de parte de las autoridades.

DÉCIMA QUINTA. El método para acercarnos al ideal de una democracia directa, con debates y deliberaciones cara a cara que desemboquen en decisiones plurales y colectivas, es a través de un proceso de descentralización que estimule la creación de unidades políticas lo suficientemente pequeñas, con las facultades para diseñar sus objetivos y prioridades.

BIBLIOGRAFÍA.

Adock, F. E., *Las ideas y la práctica política en Roma*, trad. de F. Rubio Llorente, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1960.

Alexy Robert, *El concepto y la validez del derecho*, trad. de Jorge M. Seña, Barcelona, Gedisa, 1997.

Andrade Eduardo, *Comentario al Artículo 39 constitucional, Derechos del pueblo mexicano*, México a través de sus constituciones, 5ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000, t. VI.

Aristóteles, *Política*, 16ª ed., México, Porrúa, 1997.

Bauböck, Rainer, *Transnational citizenship; membership and rights in international migration*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Limited, 1994.

Bravo González, Agustín y Bravo Valdés, Beatriz, *Derecho romano. Primer curso*, 10ª ed., México, Porrúa, 1997.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, F.C.E., México, 1986.

-----, *Estado, gobierno y sociedad*, trad. de José Fernández Santillán, México, F.C.E., 1989.

-----, *El futuro de la democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, F.C.E., México, 1986.

Bohman, James, "La democracia deliberativa y sus críticos", *Metapolítica*, España, Vol. 4, No. 14, junio-julio 2000.

Calsamiglia, Alberto, "Constitucionalismo y democracia", en Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye, compiladores, *Democracia deliberativa y derechos humanos*, trad. de Paola Bergallo y Marcelo Alegre, Barcelona, Gedisa, 2004.

Carpizo, Jorge, México: *¿sistema presidencial o parlamentario?*, en Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000,.

Coulanges, Fustel de, *La Ciudad Antigua*, 10ª ed., México, Porrúa, 1996.

Covián Andrade, Miguel, *La teoría del rombo*, México, CEDIPC, 2002.

-----, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, México, CEDIPC, 2004.

-----, *Teoría constitucional*, 2002, México, CEDIPC, 2004.

Crossman, Richard Howard, *Biografía del Estado moderno*, 4ª ed., trad. de J. A. Fernández, México, FCE, 1986.

Dahl, Robert, *La democracia*, Madrid, Taurus, 1999.

Dahrendorf, Ralf, *Después de la democracia*, trad. de Luciano Padilla López, México, FCE, 2003.

Fédou, René, *El Estado en la Edad Media*, trad. de Elisa Ma. Ferreira Priego, Madrid, Fareso, 1977.

Fishkin, James, *Democracia y deliberación*, trad. de Jorge Malem, Barcelona, Ariel, 1995.

Floris Margadant, Guillermo, *El derecho privado romano*, 22ª ed., México, Esfinge, 1997.

Fung, Archong, "Esferas de deliberación: gobernar después del centralismo democrático", *Metapolítica*, España, Vol. 4, No. 14, junio-julio 2000.

Gamboa Montejo, Claudia y García San Vicente, María de la Luz, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación Información y Análisis, octubre 2006.

Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontarama, 1997.

-----, "Representación plena, deliberación e imparcialidad", en Elster, Jon comp., *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, Cuadernos de transparencia, número 6.

Gérard, Philippe, *Droit et démocratie, réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruselas, Facultés universitaires Saint-Louis, 1995.

Glantz, Gustavo. *La Ciudad Griega*, trad. de Vicente Clavel, Barcelona, Cervantes, 1929.

Held, David, *Modelos de democracia*, trad. de Teresa Alberto, Alianza, Madrid, 1991.

Heller, Hermann, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, trad. de Mario de la Cueva, México, FCE, 1995.

Ibarra Palafox, Francisco Alberto, *Comentario al Artículo 34, Derechos del pueblo mexicano*, México a través de sus constituciones, 7ª ed, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. XVII.

Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, 2ª ed., trad. de Eduardo García Maynez, México, UNAM, 1988.

Knapp, Blaise, “*Confédération et cantons*”, *Pouvoirs*, Paris, No 43, 1987.

Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*, Oxford, 1990.

Laporta, Francisco J., “*Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate*”, *Doxa*, Cuadernos de filosofía del derecho, Alicante, No 6, 1989.

Le Brazidec, Gwénaél, “*Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos*”, en Concha Cantú, Hugo (coord), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, trad. de Fernando Santos Montela, Madrid, Alianza, 1982.

Martínez Mallen, Juan Miguel, "*Consulta popular, plebiscito y referéndum*", Bien común y gobierno, México, Año 4, número 45, Agosto, 1998.

Martínez-Sicluna y Sepúlveda, Consuelo, *Legalidad y legitimidad: la teoría del poder*, Madrid, Actas, 1991.

Mayer. J. P., et al., *Trayectoria del pensamiento político*, 4ª ed., trad. de Vicente Herrero, México, FCE, 1981.

Mejía Quintana, Oscar, *Derecho, legitimidad y democracia deliberativa*, Bogotá, Temis, 1998.

Mena, David, *La concepción colectivista de la democracia*, México, Ediciones Coyoacán, 2005.

Navarro Arredondo, Alejandro, *El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Documento de Trabajo Núm 15, mayo 2007.

O'Donnell, Guillermo, *Horizontal accountability and new polyarchies*, EUA, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1998.

Orlandi, Héctor Rodolfo. *Democracia y Poder. Polis griega y constitución de Atenas*, Buenos Aires, Pannedille, 1971.

Partido Lara, Othón, *La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*, México, Instituto electoral del Distrito Federal, 2003.

Pasquino, Gianfranco, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, 1986.

Petit, Eugène, *Tratado elemental de derecho romano*, México, Época, 1977.

Pineda Garfias, Rodrigo, "*La democracia deliberativa*", *Ius et Praxis. Derecho en la religión*, Chile, año 8, No. 2, 2002.

Pirenne, Henri, *Las ciudades de la Edad Media*, 2ª ed., trad. de Francisco Calvo, Madrid, Alianza, 1975.

Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 15,.

Rendón Corona, Armando, "*La democracia semidirecta*", Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, México, UAM, Nueva época, año 20, número 48, enero-junio, 2002.

Rey Cantor, Ernesto, *Teorías políticas clásicas de la formación del Estado*, 2ª ed, Bogotá, Temis, 1994.

Rodolfo Vázquez, *Justicia constitucional y democracia*, Nexos, octubre 2007.

Romilly, Jacqueline de, *Problèmes de la démocratie grecque*, París, Agora, 1986.

Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de María José Villaverde, Barcelona, Altaya, 1993.

Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, 5ª reimp., trad. de Vicente Herrero, México, FCE, 1972.

Sánchez Barroso, José Antonio, *Influencia de los principios de la bioética médica en la elaboración y aplicación del derecho*, Tesis Maestría, Facultad de Derecho, 2006.

Sancho, Carmen, "*Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas*", Revista de Estudios Políticos, España, Nueva época, No. 122, octubre-diciembre, 2003.

Santiago Nino, Carlos, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 2ª ed., trad. de Ana Díaz Soler, México, Taurus, 2001,

-----, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli, México, IFE, 1993.

-----, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, trad. de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza, 1988.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 2ª ed, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de transparencia, número 3, 2005.

Selee, Andrew D. y Santín del Río, Leticia (coords.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Gobierno de Análisis e Investigación para el Desarrollo S.C. (ÁGORA), México, 2006.

Shah, Anwar y Shah, Sana, *The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments*, World Bank, Washington, D.C., 2007.

Solozabal, Juan J., "Representación y pluralismo territorial", *Revista de estudios políticos*, Nueva época, No. 50, marzo-abril, 1986.

Torres, Juan Ángel, *Más allá de la transición*, México, Delfos, 2001.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Horacio Pons, México, FCE, 1999.

Ullman, Walter, *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, trad. de Graciela Soriano, Madrid, Alianza, 1961.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

-----, *Los derechos de los mexicanos en Estados Unidos*, México, UNAM-IIJ, 2004.

Velasco Gutiérrez, Darío, Lorenzana Rojas, Fernando, et al., *Los mecanismos de democracia semidirecta, su naturaleza y control constitucional*, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Vol. 3, Núm, 4, enero-junio 2007.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, *Las Constituciones de México, 1814,1991*, Comité de asuntos editoriales, 1991.

World Bank, *World Development Report 2007. Development and the next generation*, Washington, D.C., 2007.

Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2005. 1995-2005. Diez Años de Opinión Pública*, Santiago de Chile, 2005.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco.

Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VI.

The Oxford Guide to American Law, New York, Oxford University Press, 2002.

PÁGINAS CONSULTADAS EN INTERNET

Instituto de Investigaciones Jurídicas
<http://info.juridicas.unam.mx/>

Página del H. Congreso de la Unión
<http://www.congreso.gob.mx/>

Corporación Latinobarómetro
<http://www.latinobarometro.org/>

Banco Mundial
<http://www.bancomundial.org/>

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
<http://www.inegi.gob.mx>