



CRV-VI-26-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII**

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por  
**Alfredo Sainez Araiza**

***“Mecanismos de democracia semidirecta como estrategia de la gobernanza para combatir la corrupción en la Administración Pública”***

***Febrero 2014***

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## **“Mecanismos de democracia semidirecta como estrategia de la gobernanza para combatir la corrupción en la Administración Pública”**

**Alfredo Sainez Araiza\***

*“La corrupción es un vicio de los  
hombres, no de los tiempos.”*  
SENECA

### **Resumen**

En el devenir histórico los conceptos y las categorías políticas han cambiado su significado. Más aún, por el texto, contexto e intencionalidad de los autores que los escriben y de quién o quiénes interpretan las connotaciones. Las palabras de corrupción, gobernanza y democracia, no son la excepción. Por ejemplo, desde la perspectiva etimológica, la “corrupción” significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente; la “gobernanza” es una traducción del término *governance* que denota “la capacidad o aptitud para realizar fines públicos, actuando en el contexto social sobre varios subsistemas sociales interrelacionados (...)” y la palabra democracia, que para Norberto Bobbio (2003: 401), nos distingue: “Entre la democracia de los antiguos y la de los modernos (...) resaltan dos diferencias, una analítica y otra axiológica (...) por democracia los antiguos entendían la democracia directa; los modernos, la representativa. Cuando nosotros hablamos de democracia, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones (...)”. En este tenor, se realiza un análisis de la palabra corrupción, de sus ámbitos de aplicación, particularmente del ámbito público, la percepción de la corrupción sobre diversas instituciones, los factores que fomentan la corrupción, fundamentalmente, socio-culturales o externos al individuo como los factores políticos, económicos, administrativos y sociales; así como la definición de la gobernanza, en especial de la participación social, sin menoscabo, del gobierno y el capital privado.

El subtema, mecanismos de democracia semidirecta como estrategia de la gobernanza para combatir la corrupción en la Administración Pública, que conlleva a una serie reflexiones sobre factores que fomentan la corrupción, la percepción ciudadana y propuestas que se deben implementar para combatir la corrupción desde la gobernanza, particularmente, desde la participación social, es decir, de la deliberación de los

---

\* Politólogo titulado egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato y Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del IIL del Congreso del Estado de Guanajuato.

ciudadanos en los asuntos públicos del Estado mexicano, a través del acceso a la información pública, mecanismos de participación ciudadana –propios de la democracia directa o semidirecta– y reducción de la brecha digital.

*SUMARIO: 1 Corrupción y ámbitos de aplicación; 1.1 Definición de la corrupción; 1.2 La corrupción en el ámbito público; 1.3 Percepción de la corrupción sobre diversas instituciones; 2 Factores que fomentan la corrupción: Socio-culturales o externos al individuo; 2.1 Factores políticos; 2.2 Factores económicos; 2.3 Factores administrativos; 2.4 Factores sociales; 3. Definición de la gobernanza; 4. La participación como proyecto político en América Latina. 5. Tendencia de la democracia semidirecta en México. 6 A manera de conclusiones.*

## Corrupción y ámbitos de aplicación

### 1.1 Definición de corrupción

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (*DRAE*), la palabra **corrupción** proviene del latín *corruptio*, *-ōnis*, que significa alteración, es decir, modificación o descomposición de algo ya existente. Desde la perspectiva etimológica, cuando una función es alterada de su cause normal hay corrupción, por tanto, existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma.

Al respecto, Yves Meny –citado por Thierry Jean-Pierre (1997: 66) – define a la corrupción “como un intercambio clandestino que permite obtener una ventaja ilícita”.

Por su parte, Francisco J. Laporta (1997:27), nos presenta una ecuación básica de la corrupción:

Corrupción: Monopolio de la decisión pública *más* Discrecionalidad de la decisión pública *menos* Responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública.

Al tomar como referencia esta ecuación, Laporta (1997:27), nos advierte que cuando la corrupción se encuentra en un campo fértil u hostil: “la corrupción encuentra su terreno mejor abonado cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio (personal u organizacional), con amplias facultades discrecionales y sin criterios acotados de decisión, y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas. Por el contrario, cuando el agente decisor es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas muy estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil.”

En su primera acepción, el Diccionario de la Lengua Española (*DRAE*), define a la corrupción como la “acción y efecto de corromper”; es decir, “corromper” expresa la acción de “sobornar a alguien con dádivas o de otra manera.” Asimismo, señala que la corrupción es propia de “las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”<sup>1</sup> En este tenor, se puede observar que la corrupción no es exclusiva del ámbito público, sino puede manifestarse en las organizaciones privadas o de participación social. Al respecto, Francisco J. Laporta (1997:

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española (*DRAE*), edición actual —la 22.<sup>a</sup>, publicada en 2001—, véase <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupci%C3%B3n> (Consulta realizada el 4 de noviembre de 2013).

21-22), nos apunta que la corrupción en la esfera pública se da “porque es en esa esfera donde la corrupción estrictamente política tiene lugar, pero ello no debe inducir a pensar que en la esfera privada no haya corrupción.” E incluso, Laporta, nos ofrece supuestos y enumera varios tipos de corrupción como: Soborno, extorsión, arreglos, alteraciones fraudulentas del mercado, malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada y uso de información privilegiada.

Sin embargo, en este ensayo aludimos solo a la corrupción que se tiene en el ámbito público y a la percepción que la ciudadanía mexicana tiene sobre diversas instituciones.

## **1.2 La corrupción en el ámbito público**

La corrupción pública tiene dos actores principales, los políticos y los funcionarios públicos, los cuales respectivamente, a decir de Óscar Diego Bautista (2009: 28 y 30) establecen dos ámbitos de corrupción: a) el político y b) el administrativo.

- a) La corrupción política: se manifiesta cuando los políticos “se aseguran una fortuna privada desviando fondos de las arcas públicas, extorsionando a individuos y a empresas, favoreciendo intereses de grupo, aceptando sobornos para realizar operaciones ilícitas o agilizar las lícitas, repartiendo cargos entre amigos y familiares o comprando votos en las elecciones (...)”
- b) La corrupción administrativa: se produce en las instancias de la administración pública cuando existe “abuso en los deberes del funcionario público para obtener beneficios propios.”

## **1.3 Percepción de la corrupción sobre diversas instituciones**

De acuerdo con el informe del Barómetro Global de la Corrupción 2013 de la organización Transparencia Internacional, quién aplicó una encuesta realizada a 114 mil 270 personas en 107 países, México se ubica en la posición 105 a diciembre del año pasado; es decir, el problema de corrupción en la percepción de la gente se agravó. En este sentido, las instituciones percibidas con más corrupción en nuestro país aparecen en el siguiente cuadro.

### Cuadro I. Instituciones percibidas con más corrupción en México

Lugar	Instituciones	Porcentaje
1	Policía	73%
2	Partidos Políticos	72%
3	Funcionarios públicos	67%
4	Poder Judicial	58%
5	Poder Legislativo	57%
6	Medios de comunicación	32%
7	Sector privado y empresas	29%
8	Organizaciones religiosas	24%
9	Ejército	24%
10	Sistema educativo	23%
11	Organizaciones de la sociedad civil	22%
12	Sector salud	22%

En el ámbito público las instituciones percibidas con más corrupción en México<sup>2</sup> son: La policía, seguido de los partidos políticos, los funcionarios públicos, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, fundamentalmente. A grado tal, que nuestro país se encuentra por encima del promedio en partidos políticos, policías, servicio público y congresos.

En el contexto internacional, particularmente en el continente americano, el problema de la corrupción en el sector público es visto como grave, México y Paraguay, son los países que califican con mayor gravedad este tópico. En una escala del 1 al 5, los mexicanos encuestados expresaron una calificación de 4.7, en donde 1 significa que la corrupción no es un problema en nuestro país y 5 significa un problema muy grave. Pero, ¿Cuáles son los factores que han fomentado la corrupción en México?

#### **2. Factores que fomentan la corrupción: Socio-culturales o externos al individuo**

Desde la perspectiva teórica, Óscar Diego Bautista (2009: 31-63), refiere que existen tres tipos de factores que fomentan la corrupción: Los socio-culturales o externos al individuo;

---

<sup>2</sup> Véase <http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/> (Consulta realizada el 3 de noviembre de 2013)

los internos o estados afectivos en el individuo<sup>3</sup> y la dinámica perversa o círculo vicioso entre los factores externos e internos<sup>4</sup>.

No obstante, en este trabajo se mencionan solo los factores socio-culturales o externos al individuo que fomentan la corrupción en el ámbito público al detallar su naturaleza política, económica, administrativa y social, sin soslayar la entremezcla.

**2.1. Factores políticos:** aquellos elementos que se relacionan directamente con el ejercicio del poder público y que contribuyen a la realización de prácticas indebidas, entre los que destacan:

a) El resurgimiento de las oligarquías como forma de gobierno acompañada de la ideología neoliberal: Una oligarquía es un sistema político dirigido por un grupo de hombres pertenecientes a una elite económica, caracterizados por ser los más ricos y su interés desmedido por las riquezas, los sistemas oligárquicos son los actuales gobiernos neoliberales, en los que se valora el individualismo, el dinero, la competitividad y las posesiones materiales a costa del incremento de la pobreza en el resto de la población.

b) Ausencia de un perfil definido para los cargos públicos por elección: Los cargos del Estado no deben ser para cualquiera sino para los más aptos, los más leales a la constitución, los más capaces de practicar la justicia, para aquellos que verdaderamente tienen vocación al servicio. En la actualidad no necesariamente los más capaces o los más comprometidos son los que ocupan los cargos públicos.

c) La debilidad o ausencia de valores éticos en el ámbito público: la falta tanto de lineamientos como de valores son los que otorgan un campo fértil para el

---

<sup>3</sup> Los factores internos o estados afectivos en el individuo se refieren a la falta de comprensión y madurez de juicio para llegar a la excelencia humana, lo que permite actuar en torno al bien del semejante; además, la ignorancia es considerada como la madre de todas las pasiones humanas. Fruto de esta ignorancia son: la codicia (deseo excesivo por apropiarse de algo); la avaricia (afán desordenado de poseer riquezas para atesorarlas); el anhelo de poder (con el afán de conseguirlo algunas personas caen en la tentación de omitir los principios éticos, burlando las reglas del juego político) y el vacío existencial (Cuando este invade a los servidores públicos impide de que exista en ellos un espíritu de servicio).

<sup>4</sup> La dinámica perversa o círculo vicioso entre los factores externos e internos fomentan la corrupción. Las causas externas comienzan en la universalidad, en el ambiente, en la práctica diaria y desde allí se acercan al individuo estableciendo una relación dialéctica. En cambio, las causas internas parten del sujeto, de sus estructuras psicológicas, de sus inclinaciones y convicciones.

desarrollo de la corrupción, en la administración pública hay individuos que viven para ella y otros más números que viven de ella.

d) Corrientes de pensamiento que fomentan la corrupción: Funcionalistas: quienes afirman que existe para agilizar los procesos, el corrupto es considerado un “experto en atajos”. *Moralistas*: consideran que la corrupción es algo patológico, lo que lo convierte en un obstáculo para el desarrollo económico y una amenaza política.

e) Lealtad, interés y pertenencia a un partido: Cuando se llega a ocupar un cargo público mediante formas deshonestas como el nepotismo (endeudamiento de favores).

f) Sentido patrimonialista de los recursos públicos: Algunos servidores públicos toman y derrochan el patrimonio del Estado como si fuera de su propiedad, comienzan desde lo más mínimo (lápiz, plumas), hasta pasar algo más costoso.

**2.2. Factores económicos:** Aquellos que fomentan la corrupción en la economía, entre los que se matizan:

a) El espíritu capitalista: Se refiere a mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesional al lucro;

b) Los principios de la empresa privada aplicados al ámbito de lo público: La administración pública y privada buscan fines diferentes, la administración privada pretende obtener ganancias, la administración pública tiene por objetivo abarcar aspectos sociales y de servicios.

La idea de aplicar herramientas privadas al sector público se incorpora en una nueva corriente de la teoría de la administración pública, que es la Nueva Gestión Pública, esta nueva alternativa pretende crear una administración más ágil y eficaz que responde a las necesidades y alcanzar mejores resultados gracias al principio de eficiencia, algunas herramientas significativas de esta corrientes son: desregulación, generalización, privatización, externalización, participación ciudadana, etc.

c) El comportamiento de los Organismos Financieros Internacionales: En los años noventa del Siglo XX, los Organismos Financieros Internacionales (OFI) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) tuvieron una participación vital en la implementación de las políticas neoliberales,



fundamentalmente, en los gobiernos de los países débiles; sin embargo, la instrumentación de estas políticas dio margen al desarrollo de la corrupción, en virtud de que los recursos no estaban destinados al bienestar y desarrollo del país sino a mantener el *status quo* y facilitar las políticas dictadas desde Washington. De forma tal, que se incrementó la corrupción en los países de América Latina.

d) La actuación de las empresas transnacionales: En un Congreso Anticorrupción celebrado en Lima Perú en 1997, se demostró la complicidad en la corrupción entre lo público y privado, además, en dicho informe se concluyó “no hay corrupción sin iniciativa privada”.

Asimismo, un estudio realizado por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) en 1997 en 15 países reveló que las áreas de mayor preocupación para los gobiernos son aquellos en las que el sector privado tiene contacto con funcionarios públicos que toman decisiones.

e) La labor de gestores privados: El manejo del dinero contribuye a agilizar los procesos de desmantelamiento estatal para fomentar el libre comercio y permitir la entrada de las grandes empresas. En este sentido, el corruptor corrompe, con sutileza, a los gobernantes y funcionarios responsables del Estado donde desea ingresar.

**2.3. Factores administrativos:** Aquellos factores que están en relación directa con la función interna de una estructura institucional, y en particular con la gestión de personal, entre los que inciden:

a) La baja remuneración en el personal público: En los países en los que los sueldos de los puestos públicos no son excesivos, se puede dar margen a que el personal abuse de su cargo para obtener un ingreso adicional, pero también hay países donde los puestos son bien remunerados y aun así existe la práctica de la corrupción.

Rose-Ackerman, propone igualar los sueldos de los funcionarios públicos con los del sector privado y afirma que si los del sector público se elevan al nivel de los privados, la corrupción disminuirá.

b) La inestabilidad en el trabajo: La carencia de un trabajo y de una función pública estable y fuerte acompañada de un servicio civil de carrera que opere adecuadamente fomenta la corrupción.

- c) La ausencia de una profesionalización del cuerpo de funcionarios y políticos: Todo funcionario debe ser profesional, no improvisado. Necesita contar con una formación, conocimientos, además, haber pasado los exámenes de oposición respectivos para ganarse el puesto. Con funcionarios profesionales se combate el nepotismo o la ineptitud.

**2.4. Factores sociales:** Engloban factores que están relacionados con rasgos de la cultura en una comunidad.

- a) Los valores de consumo de la sociedad contemporánea: La sociedad gira en torno a tres ejes: el tener, el placer y el anhelo de poder. Estas aspiraciones y deseos son impulsados por los principios del capitalismo a través de las empresas, y promovidos, en el ámbito internacional, a través de la globalización o mundialización comercial.
- b) El descuido de las áreas sociales y humanidades: A raíz del desarrollo por la ciencias exactas y si se deja de lado las ciencias humanidades, han dado por resultado una generación de individuos ilustrados en conocimientos técnicos pero con un gran vacío en educación y valores.
- c) La tendencia a la imitación: Todo ser humano aprende al ver e imitar lo que hace su semejante. Consecuentemente, se pueden imitar prácticas corruptas de otros.
- d) El status o clase social: La corrupción surge porque los nuevos dirigentes políticos, con frecuencia procedentes de grupos étnicos discriminados, empezaron a ofrecer protección a cambio de apoyo electoral.
- e) La coerción por sistema: Contrariamente a la voluntad del individuo, éste es obligado a practicar la corrupción en lugares donde esta se ha vuelto un asunto cultural, es decir, en la operación de las funciones del servicio público, la persona ingresa y ocupa un cargo tendrá que realizar las funciones y hacer las cosas que se le piden de la manera establecida, bajo el riesgo de ser despedida o acusada de insolencia o desobediencia si no lo hace como se le indica.
- f) La influencia mediática: Los contenidos de los programas de los medios de comunicación constituyen un auténtico aprendizaje de la corrupción.

En suma, el problema de la corrupción es multifactorial y es un asunto global de nuestro tiempo. En este tenor, para Iñigo de Miguel Beriain (2008: 8) “la globalización implica necesariamente un cambio en la forma de organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder más allá del marco de las regiones, naciones o, incluso continentes.” Muestra de ello, es la corrupción, que ha expandido sus relaciones de poder en numerosos países del orbe; así lo confirma, Jesús Antonio Bejarano A. (1997: 4), quién afirma, que “pareciera que en numerosos países la corrupción ha acabado alojándose en la planta alta gubernamental, ligada al denso tejido de intereses entre grandes protectores, grandes financiaciones y grandes negocios ligados al presupuesto estatal.” La corrupción como fenómeno global demanda la formulación, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas no sólo del gobierno, sino de la participación social y de capitales privados y, por ende, de la gobernanza.

### **3. Definición de gobernanza**

En su primera acepción el DRAE, define la palabra gobernanza como el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”

Para Jaime Espejel Mena (2013:12) la gobernanza permite “la convergencia de distintos actores políticos, sociales y económicos en la solución de un problema particular.” La corrupción, no es la excepción.

Al respecto, M. Baena del Alcázar (2005: 47-48), nos refiere que el término *governance* - traducido recientemente por “gobernanza”-, “debe entenderse como la capacidad o aptitud para realizar fines públicos, actuando en el contexto social sobre varios subsistemas sociales interrelacionados (...). En lo que se pone énfasis es en la necesidad de coordinar y manejar los sectores sociales, que muchas veces constituyen subsistemas cada uno con su lógica y su cultura específica (...) las relaciones sociales mantenidas son la cuestión central.”

Por su parte, para BANDA CASTRO, Ana Lilia, FLORES VARELA, Ramona, MORALES ZAMORANO, Miguel Arturo, (2012: 1 y 7), la gobernanza “implica referirnos a la función

pública y, al mismo tiempo, al rol de la ciudadanía participativa ejerciendo plausibles medidas de control sobre los recursos y decisiones que se ejercen desde los propios gobiernos (...).” Más adelante, nos dan una definición tentativa del concepto gobernanza: “cualidad de una forma avanzada y legítima de gobernar a través de la promoción y participación de la ciudadanía en redes de células coherentes orientadas a reconstruir el tejido social y a las instituciones de que se sirve.”

En síntesis, desde la perspectiva social, la gobernanza implica la injerencia de la sociedad civil, la convergencia de los actores sociales; la necesidad de coordinar y manejar los sectores sociales, el rol de la ciudadanía participativa ejerciendo su poder. Se deben ejercer plausibles medidas de control sobre los recursos y decisiones que se ejercen desde los propios gobiernos, la promoción y participación de la ciudadanía en redes de células coherentes a reconstruir el tejido social y a las instituciones de que se sirve. Pero, ¿cuáles son los mecanismos de control o mecanismos de democracia semidirecta que tiene la ciudadanía?

#### **4. La participación como proyecto político en América Latina**

En un escenario de discursos comunes y confusos, cuyos proyectos (democrático participativo y tecnocrático neoliberal), esgrimen los mismos conceptos y categorías, la concepción de la ciudadanía integral, estos es, el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales en los países de América Latina, sin duda, puede garantizar la existencia de una verdadera democracia. Sin embargo, hay que reconocer que estas ideas no son nuevas, sino han sido defendidas recientemente por distintos países latinoamericanos, e incluso, planteadas desde la perspectiva teleológica en la antigüedad. En el pasado se ha reconocido el valor de la participación ciudadana activa como la promoción de un desarrollo político sano.<sup>5</sup> Hace 25 siglos, el filósofo griego Aristóteles definía al ciudadano –en su obra clásica, *Política* – como aquella persona que “tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial (...)”<sup>6</sup>sobre los asuntos públicos de la *Polis*, o sea, del Estado.

En el “Ágora” de la legendaria Atenas, los ciudadanos –con excepción de los esclavos, mujeres y extranjeros – participaban de manera directa en los asuntos públicos. La

---

<sup>5</sup> Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa, El resurgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992, p. 13

<sup>6</sup> Aristóteles, *Política*, Trad. Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, España, 1988, pp. 155-156

democracia directa era posible gracias a las condiciones geográficas, demográficas y a la disponibilidad del tiempo para dedicar un espacio importante a los asuntos de gobierno. Con el devenir del tiempo estas condiciones cambiaron como consecuencia de los procesos de emancipación popular en Europa durante el siglo XVI, lo que dio paso a la democracia representativa.<sup>7</sup>

A partir de la época moderna hasta nuestros días, ha subsistido un debate en cuanto a las diferencias, posibilidades e interrelación de las formas de democracia: directa y representativa. Por una parte, prevalece la idea de que la democracia debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social; por la otra, se admite la existencia de sociedades complejas que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas y, por ende, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas.<sup>8</sup>

En este contexto, el debate sobre la democracia en América Latina estuvo circunscrito por más de una década a la transición y la consolidación de la democracia, categorías que parten del concepto de la democracia representativa como meta y fin del proceso de democratización. No obstante, estas categorías han sido poco a poco relegadas por la ampliación del campo de la política y la construcción de la ciudadanía debido a que la democracia electoral ha generado crisis políticas nacionales y una profunda insatisfacción con los resultados de esas democracias en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política; lo cual ha permitido la posibilidad de “construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias.”<sup>9</sup>

Actualmente, existe una renovación del debate sobre la democracia y, en consecuencia, una gran disputa de proyectos políticos, que consiste en el uso de los mismos conceptos –metodológicamente se pueden añadir: categorías, variables e índices y subíndices– lo

---

<sup>7</sup> Prud'homme, Jean-Francois, “Los instrumentos de la democracia directa”, en *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No 15, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 7

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.7

<sup>9</sup> Véase a Dagnino Evelina, Olvera Alberto J., y Panfichi Aldo en “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”.

que genera confusiones debido a que manejan discursos comunes o parecidos en relación con la construcción de ciudadanía, la participación y la idea de sociedad civil lo que provoca una crisis discursiva, aunque sustancialmente y completamente son distintos: Por un lado, tenemos el proyecto democrático participativo y, por el otro, el proyecto neoliberal de la privatización (tecnocrático neoliberal).<sup>10</sup>

El proyecto democrático participativo, que surge en el periodo de la resistencia contra los regímenes autoritarios, tiende a la ampliación del concepto de la política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, lo que deriva a una noción de democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno. En este tenor, el informe sobre *La democracia en América Latina* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que la ciudadanía integral implica que el ciudadano “acceda armónicamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales”<sup>11</sup> en concordancia con la definición de democracia que “implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.”<sup>12</sup>

En contraste, con la democracia representativa, cuyo enfoque reduce el proceso político a una lucha entre fuerzas democráticas y autoritarias en la que la democracia representativa es un fin en sí mismo, en donde se reproduce una separación conceptual entre sociedad civil y sociedad política que impide analizar las continuidades entre ellas, sin considerar que el proceso democrático es interminable, contiene proyectos, aspiraciones y experiencias que no se agotan ni están contenidas en la representación electoral.

Por otra parte, el proyecto tecnocrático neoliberal, que se instala con diferentes ritmos a finales de la década de los 80, en distintas áreas de las políticas públicas acompaña el discurso participativo y de renovación simbólica de la sociedad civil –Tercer Sector– en la esfera internacional. Para muestra basta un botón: los nuevos discursos de las agencias

---

<sup>10</sup> Cabe destacar, que entre los dos proyectos existen los proyectos autoritarios que respetan sólo formalmente las instituciones democráticas.

<sup>11</sup> O Donnell, Guillermo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Argentina, 2004, p. 26.

<sup>12</sup> Idem.

multilaterales de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) revaloran el papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia y de la gobernabilidad orientados a la “democracia participativa” con el propósito de asegurar la gobernabilidad y, otros, al invocar al predominio de lo tecnocrático-gerencial y a la despolitización expresa.

A pesar de estas tendencias neoliberales en América Latina, el concepto de ciudadanía integral o ciudadanía plena debe concebirse en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales, así como la capacidad de participar en la deliberación de los asuntos públicos de los Estados-Nación de América Latina correspondientes, sin dejar de reflexionar en las siguientes preguntas: ¿Puede una persona participar plenamente en los asuntos públicos y en la solución de sus problemas que se presentan con sus vecinos en las calles, manzanas, colonias, comunidades, ciudades, entidades federativas y del país respectivo, cuando carece de las necesidades más elementales como son: la alimentación, la salud, la vivienda y el vestido?, ¿Hasta qué punto las garantías sociales condicionan el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos?

Recordemos que en la Grecia antigua el fin del trabajo se concebía como "ocio" -en sentido recreativo - bajo la condición de tener satisfechas las necesidades básicas. En este sentido, el DRAE, en su tercera y cuarta acepciones nos definen la palabra "ocio" como una "diversión u ocupación reposada, especialmente en obras de ingenio, porque estas se toman regularmente por descanso de otras tareas" y "obras de ingenio que alguien forma en los ratos que le dejan libres sus principales ocupaciones", respectivamente; es decir, el ingenio de las personas que laboran depende en gran medida del descanso y de sus ratos libres.

Lo paradójico, hoy en día, es que en “América Latina entre 30 y el 60 % de la población padece alguna forma de exclusión social”<sup>13</sup> : la mayoría de las personas tienen descanso y ratos libres, pero no tienen trabajo, viven desempleados o subempleados; o sea, en la extrema pobreza y pobreza; otros de manera colectiva como miembros de una familia - padres, madres e hijos- laboran en dos o tres trabajos, a fin de cooperar en el abastecimiento de víveres y manutención del hogar.

---

<sup>13</sup> Véase el *Índice de Participación Ciudadana 2005*, Red Interamericana para la Democracia, Buenos Aires, Noviembre, 2005, p. 10

El fondo del asunto, no estriba en el descanso y el rato libre que se tenga, sino en la autosuficiencia y satisfacción de las necesidades elementales para dedicarse al ocio, más aún, participar plenamente en la deliberación de los asuntos públicos del Estado como ciudadanos. Por ello, la base para ejercer los derechos civiles y políticos plenamente son las garantías sociales, las cuales son definidas por el jurista Diego Valadés como "las disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de la sociedad en general o de grupos humanos en especial, conforme a los criterios de justicia y de bienestar".

La participación ciudadana en América Latina debe fincarse en un proyecto democrático participativo que garantice este derecho fundamental en el marco jurídico, no sólo a través de mecanismos de democracia directa o semidirecta (consulta popular, Iniciativa popular, plebiscito, referéndum, rendición de cuentas y revocación de mandato, entre otros) o contar con leyes de acceso a la información pública para poder deliberar sobre uno o varios aspectos públicos, sino implica, además, estimular y promover la educación cívica en todos los niveles escolarizados e, involucrar a diversos actores políticos como los organismos electorales, los partidos, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y-o civiles para que contemplen en sus planes y programas, acciones que contribuyan a fomentar los valores cívicos.

##### **5. Tendencia de la democracia semidirecta en México**

El 8 y 9 de agosto de 2012, respectivamente, el presidente Felipe Calderón Hinojosa promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, que contempla figuras como la iniciativa ciudadana, consulta popular y candidatura independiente, entre otras. Pero, ¿Cuáles son los alcances y límites de la Reforma Política?

Cabe recordar, que la reforma política constituyó el último de los diez temas después de la pobreza, salud, educación, finanzas públicas, energía, telecomunicaciones, laboral, mejora regulatoria y crimen organizado, que abordó el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, en su mensaje a la nación, el 2 de septiembre de 2009, en donde cuestionó si el actual sistema político permite procesar los conflictos, hacer de manera



correcta la corresponsabilidad entre los tres poderes y órdenes de gobierno; así como pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva.

En este contexto, después de analizar y procesar las diversas iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo y de los grupos parlamentarios representados en las cámaras del Congreso de la Unión, así como por las organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en los temas de la reforma política, se aprobó por el Poder Legislativo Federal y 17 congresos estatales este proyecto de Decreto, que sin duda, no sólo impacta en la constitución federal, sino en diversas disposiciones normativas secundarias y reglamentarias. Por lo pronto, resulta conveniente analizar algunas de estas figuras para vislumbrar los alcances y limitaciones.

### **5.1 Iniciativa Ciudadana**

La figura de la iniciativa ciudadana se concibe como una iniciativa presentada al Congreso directamente por los ciudadanos, es decir, sin la intervención de algún representante. La constitución federal contempla esta institución, a la par de varias legislaciones estatales como Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, que la consideran como un mecanismo de participación ciudadana, aunque se cuestiona su uso por la exigencia de umbrales altos para su aplicación.

Por lo pronto, la inclusión de la iniciativa ciudadana en esta reforma impacta en el artículo 35 constitucional, al adicionarse la fracción VII, que reconocería como derechos del ciudadano el "iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso (...)", en correlación con el artículo 71 constitucional, al adicionarse la fracción IV, que reconocería a los ciudadanos como sujetos constitucionalmente legitimados para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, sí y sólo si, las iniciativas cuentan con el respaldo de al menos el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso.

Hasta las elecciones federales del 1º de julio de 2012, 79 millones 454 mil 813 mexicanos conformaban la lista nominal de electores; es decir, era aptos para votar. Con base en esta información oficial y con la realización de este cálculo, se requerirían 103 mil 291

electores para promover una iniciativa de ley, que por cierto, no tendría el carácter preferente, sino estaría supeditada al trámite normal, e incluso, a la "congeladora". Ante esta situación, cabe preguntar: ¿Cuáles son los incentivos?

## **5.2 Consulta Popular**

A la par de la Iniciativa Ciudadana y las Candidaturas Independientes, la Consulta Popular es una figura de la democracia semidirecta. Sin embargo, ¿Cuáles son las probabilidades de llevar a cabo una Consulta Popular?, ¿Quiénes y sobre qué temas puede promoverse?, ¿Cuáles son los alcances y límites de este mecanismo? Veamos.

Desde la perspectiva histórica, se transitó de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer grado –y, posteriormente, en segundo grado– a un sistema de elección directa de diputados, a partir de la ley electoral de 1911, que estableció el ejercicio del sufragio de los ciudadanos sin intermediarios. Aunado a este hecho, se pueden apuntar instrumentos de democracia semidirecta prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes en los años de 1824, 1856 y 1916, en razón del llamado directo para que la población se pronunciara a través de sus constituyentes –que no eran sólo representantes– sobre la viabilidad de una reforma constitucional.

En perspectiva comparada, en el plano internacional diversos países han prescrito la Consulta Popular en sus constituciones como Argentina (art. 40); Colombia (arts. 103 y 376); Cuba (art. 86); Ecuador (art. 79); Francia (art. 11); Guatemala (art. 173 y 280); y, Panamá (art. 310). En el orden nacional está plasmada en el artículo 26 de la Carta Magna desde hace 29 años con el propósito de que la sociedad participe en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. A nivel estatal, la figura de Consulta Popular está normada explícitamente en las leyes de participación ciudadana de Coahuila, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas.

Ahora bien, la inclusión de la Consulta Popular en la reforma política impacta como un derecho político activo de los ciudadanos –aunque también se consigna como una obligación en el artículo 36 constitucional–, al permitirles votar sobre temas de trascendencia nacional. Para ello, se adiciona la fracción VIII en el artículo 35 constitucional, que establece a tres actores como potenciales convocantes de la Consulta: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los

integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; es decir, el derecho de la minoría de 165 diputados o 43 senadores; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, o sea, alrededor de un millón 589 mil 096 ciudadanos; los cuales deben ceñirse a los términos que determine la ley.

Cabe señalar, que esta reforma establece solo para los dos primeros casos, que la petición de la Consulta debe "ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión." Pero, ¿qué tipo de mayoría?, ¿mayoría relativa, absoluta o calificada? Es importante recordar, que desde 1997 tenemos un multipartidismo. Actualmente, en ambas cámaras del Congreso de la Unión, ninguna fuerza política tiene la mayoría absoluta o calificada. Consecuentemente, tendríamos un problema hermenéutico o de interpretación jurídica, que podría subsanarse y evitar la intervención del Poder Judicial de la Federación, si y solo sí, se signa en la Constitución o en la ley reglamentaria.

Por otra parte, en el segundo numeral de la fracción en comento, se establece la participación de un 40 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores para que el resultado sea "vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes"; es decir, la participación aproximada de 31 millones 781 mil 925 ciudadanos. Sin duda, tendría que ser un tema que motive y movilice la participación ciudadana. Por el momento, los temas vetados son: derechos humanos; los principios consagrados en el artículo 40 constitucional; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, adicionales a los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva.

A pesar de los alcances y límites de la figura de la Consulta Popular, la democracia representativa y la democracia semidirecta en México son dos mecanismos procedimentales –no excluyentes uno de otro–, a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera indirecta y directa, respectivamente, en la deliberación de los asuntos públicos de Estado.

## **6. A manera de conclusiones**

1. El acceso a la información es un derecho fundamental y condición necesaria para que los ciudadanos participen en la deliberación de los asuntos públicos del Estado.

La democracia participativa depende, en gran medida, de que los ciudadanos tengan garantizado el acceso de la información, elemento esencial, para comprender y analizar la realidad de toda comunidad política. La plena libertad de acceso a la información, y, por lo tanto, la infinita posibilidad de transformarla en conocimiento, definen el modo de ser del ciudadano. Las limitaciones del acceso a la información se convierten inmediatamente en limitaciones de la ciudadanía. Por ello, de poco sirve elaborar leyes con mecanismos e instrumentos de participación (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa popular, etc.) si no se garantiza el ejercicio de esta atribución ciudadana para deliberar y tomar decisiones sobre los asuntos nacionales, regionales, estatales, municipales, comunitarios y-o colonias.

2. La democracia representativa y la democracia semidirecta en México son dos mecanismos procedimentales –no excluyentes uno de otro–, a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera indirecta y directa, respectivamente, en la deliberación de los asuntos públicos de Estado.
3. Las perspectivas de la democracia semidirecta en México son óptimas en el marco de la reforma política en las cámaras del Congreso de la Unión, en virtud de las tendencias internacionales, nacionales y locales.
4. El fondo del problema estriba en ¿Quién o quienes deben construir ciudadanía y, consecuentemente, cómo garantizar la participación en la función deliberativa de los asuntos públicos del Estado? Más aún, ¿En cómo garantizar la participación plena de los ciudadanos cuando éstos no tienen acceso o carecen de las necesidades básicas?
5. La democracia es una precondition social para que los ciudadanos puedan participar en la deliberación de los asuntos públicos del Estado mexicano, a través de mecanismos procedimentales efectivos: leyes de acceso a la información pública y leyes de participación ciudadana. Pero además, reduce la brecha digital.

## FUENTES CONSULTADAS

ARISTÓTELES, *Política* (1988), Trad. Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, España.

BANDA CASTRO, Ana Lilia/FLORES VARELA, Ramona/MORALES ZAMORANO, Miguel Arturo (2012), *Gobernanza y control ciudadano de sus gobiernos*, Pearson Educación-Universidad de Sonora, México.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2005): *Manual de Ciencia de la Administración*, Síntesis, Madrid, España.

BAUTISTA, Óscar Diego (2009): *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*, Desclée De Brouwer, España.

BEJARANO A., Jesús Antonio/JEAN-PIERRE, Thierry (1997): *Narcotráfico, Política y Corrupción*, “La corrupción en Francia” –trad. Jorge Guerrero–, Temis, Santa Fe de Bogotá-Colombia.

BERIAIN, De Miguel Iñigo (2008): *El poder en la era de la globalización. Análisis de una metamorfosis*, Comares, Granada, España...

BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, FCE, México.

*Índice de Participación Ciudadana 2005 (2005)*, Red Interamericana para la Democracia, Buenos Aires, Noviembre.

LAPORTA, Francisco J. (1997): *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, España.

O DONNELL, Guillermo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Argentina.

PRUD’HOMME, Jean-Francois (1997), “Los instrumentos de la democracia directa”, en *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No 15, Instituto Federal Electoral, México.

Rodotá, Stefano (1999), *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires.

ZIMMERMAN, Joseph F (1992)., *Democracia participativa, El resurgimiento del populismo*, Limusa, México.

### Webgrafía:

<http://mx.tynmagazine.com/374198-Cuanto-necesita-el-pais-para-cerrar-la-brecha-digital.note.aspx> (Consulta realizada el 3 de noviembre de 2013)

<http://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/> (Consulta realizada el 3 de noviembre de 2013)