

Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana

Participative democracy for strengthening political representation. The Latin American experience

Francisco Reveles Vázquez¹ *

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

RESUMEN:

En este trabajo se argumenta sobre las cualidades de los mecanismos de democracia participativa como una manera de resolver los problemas de representación política que se viven en la actualidad. Se toma en cuenta la experiencia de los países latinoamericanos que recientemente han establecido en sus leyes figuras como las del plebiscito, el referéndum o la iniciativa legislativa ciudadana, sin dejar de señalar las candidaturas ciudadanas o la revocación del mandato. Al superar una visión elitista de la política y una concepción electoral de la democracia, estos mecanismos pueden fomentar la participación, la deliberación, la transparencia, la responsabilidad política y, en esencia, la intervención directa del sujeto en la toma de decisiones sin trastocar las bases de la forma de gobierno democrática vigente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Palabras clave: Democracia; representación; participación; deliberación; plebiscito; Latinoamérica

ABSTRACT:

This paper argues about the qualities of the mechanisms of participative democracy as a way to solve the problems of political representation that are currently lived. It takes into account the experience of Latin American countries that have recently established in their laws figures such as the referendum, plebiscite or citizen legislative initiative, while noting the nomination of citizens without party or the revocation of the mandate. By overcoming an elitist vision of politics and an electoral conception of democracy, these mechanisms can foster participation, deliberation, transparency, accountability and, in essence, the direct intervention of the subject in decision-making, without disrupting bases of the form of democratic government in force in most Latin American countries.

Key words: Democracy; representation; participation; deliberation; plebiscite; Latinoamérica

INTRODUCCIÓN

Los problemas de representación política en la democracia han proliferado en muchas regiones del mundo, especialmente donde hubo restauración o construcción de nuevas democracias. Es el caso de la mayoría de las naciones latinoamericanas. Precisamente en ellas es donde se han ido introduciendo un conjunto de mecanismos de democracia participativa en la ley que reconocen una diversidad de derechos ciudadanos: la deliberación y decisión sobre temas trascendentales de la agenda pública, la propuesta de iniciativas legales sobre asuntos igualmente relevantes, la postulación como candidatos sin recurrir a una organización partidista, y el derecho a revocar el mandato de aquellos gobernantes que no los representen.

Estas figuras de participación no están exentas de cualidades y defectos, de beneficios y riesgos, pero al final su propósito es dar una posibilidad de participación a la sociedad sin el concurso de instituciones, organizaciones o liderazgos acostumbrados a tomar decisiones por cuenta propia, sin transparencia y carentes de responsabilidad política. Ningún país las ha adoptado para sustituir a la democracia representativa, cuyos gobernantes son electos periódicamente a través de la competencia entre partidos por el voto de los ciudadanos. Pero sí las han introducido en sus leyes para darle mayor poder a la sociedad, aminorar la influencia de grupos de interés o de oligarquías partidistas y, eventualmente, resolver crisis políticas de gran calado.

La experiencia de varios países con mecanismos de democracia directa no constituye un nuevo modelo de representación. Cada nación ha seguido su propio camino y ha modelado a su manera los espacios de acción ciudadana. En ninguna de ellas han sustituido a la democracia representativa ni parece previsible que esto ocurra en el corto plazo, como tampoco parece una alternativa plausible.

Pese a todo, ante los diversos problemas de la representación política que vivimos, es necesario reivindicar el derecho del pueblo a intervenir en la toma de decisiones para darle mayor consistencia a la democracia. Si se le concibe como el gobierno del pueblo, es natural que en la actualidad haya un reclamo por una mayor participación en el ejercicio del poder. En este trabajo exponemos las características legales de las consultas populares y las iniciativas legislativas populares en América Latina, destacando algunas experiencias de su puesta en práctica y argumentando a favor de su ejercicio para fortalecimiento de la democracia.¹ No son una amenaza para la estabilidad sino recursos para una adecuada y completa representación política de los intereses sociales.

Los problemas de representación en la democracia moderna

En América Latina, la democracia fue cada vez más común a partir de finales de los años setenta del siglo XX ([Rouquié, 2011](#)). No obstante su carta de naturalización, ha enfrentado problemas severos precisamente en los años más recientes. Problemas en realidad de representación política: los ciudadanos no se sienten plenamente representados por sus gobernantes. Esto se ve reflejado en fenómenos como: a) la escasa participación ciudadana más allá del espacio electoral; b) la debilidad de muchas organizaciones políticas, sindicales y sociales, sobre todo a partir del ascenso de gobiernos de izquierda; c) el deterioro del aprecio por la democracia expresado en la falta de confianza en las instituciones; d) la debilidad del Estado de derecho que, entre otras cosas, provoca impunidad de los políticos corruptos; e) lejos de distinguirse de sus antecesores (dictadores, caudillos, populistas u oligarcas), los gobernantes han asumido un estatus privilegiado en la dimensión económica; f) en la dimensión política, algunos líderes ya en el poder han adoptado posturas poco o nada democráticas al asumirse como genuinos y únicos representantes del pueblo, bloqueando o reprimiendo a la disidencia, y g) los

gobernantes electos por el pueblo no han trabajado para mejorar las condiciones de vida de la mayoría, lo que afecta el funcionamiento de las instituciones y potencia la conflictividad social. Tal vez el problema más evidente de las democracias sea la falta de representatividad de los partidos: como señalan [Gunther y Diamond \(2001\)](#), hoy en día han perdido sus funciones de representación social y solamente conservan las de representación política.²

Muchos de estos elementos dieron lugar a un malestar generalizado hacia la política en la democracia, por lo que líderes autodenominados “antisistema” surgieron y lograron un éxito inusitado, llegando incluso a conquistar el poder. Ellos fueron quienes cuestionaron a los partidos de manera más severa y también quienes, ya colocados en las oficinas públicas, buscaron quedarse el mayor tiempo posible como representantes auténticos del interés popular.³ Así, a partir del malestar por la democracia, estos gobernantes promovieron desde arriba formas de participación directa, tratando de pasar por encima de partidos y ampliando la arena electoral para la participación política.

Paradójicamente, los mecanismos de participación directa también fueron promovidos por partidos y movimientos de izquierda con una convicción ideológica propia, puesto que se debe recordar la existencia de partidarios de métodos assembleístas o plebiscitarios, donde sin duda cabe la movilización de masas. En algunos países, gobiernos de fuerzas de izquierda moderada, liberales o socialdemócratas, también las practican como parte de las rutinas del juego democrático.⁴

En suma, ya sea por la crisis de representación de los gobernantes o por simple convicción ideológica de nuevas fuerzas en el poder, los mecanismos de democracia directa se han establecido en las leyes para fortalecer la forma de gobierno vigente, hacerla más consistente y contener conflictos.

Naturalmente ello no está exento de dificultades: los representados tampoco tienen las mejores condiciones para practicar la democracia como sería deseable. Un primer problema es su situación económica, que ha sido históricamente desfavorable en América Latina para la mayoría de la población. La región destaca por sus elevados niveles de pobreza y por ser la más desigual del mundo ([CEPAL, 2015](#)). Para muchos ciudadanos, la forma de gobierno es una asignatura distante de sus preocupaciones y con la que se topan de manera coyuntural. No es de extrañar entonces la recurrencia al clientelismo para favorecer a una organización, un cacique o un caudillo. La venta del sufragio es una forma utilizada por muchas personas para allegarse recursos o bienes escasos porque le son útiles para sobrevivir mejor por algún tiempo.

La condición socioeconómica provoca también una diferenciación en el manejo de la información y en los medios que la gente utiliza para organizarse y expresarse. Las zonas rurales, por lo general más pobres o marginadas, viven un retraso en la formación de ciudadanía, lo que provoca el triunfo o la permanencia en el poder de fuerzas tradicionales, conservadoras o con débil convicción democrática. Las zonas urbanas sobresalen por su pluralismo, lo que ha ayudado a la democratización, al impulso de fuerzas de diferente signo ideológico, que fomentan la pluralidad y una expectativa de cambio y de mejora mayor ([Carrión, 2015](#)). Al mismo tiempo, la ruralidad sirve de caldo de cultivo para el encumbramiento de líderes (personalistas o no), ávidos de poder por periodos prolongados de tiempo.

A todos estos elementos se suman problemas propios de cualquier democracia, como la falta de representación de mujeres y jóvenes, y la discriminación hacia personas discapacitadas, indígenas o afrodescendientes. Todos ellos tienen dificultades para ser representados de

manera justa, lo que incluso ha provocado reformas para instaurar cuotas de representación en los poderes legislativos.

Como veremos, la instrumentación de estos procedimientos es compleja. Pero mientras más se avance en la puesta en práctica de consultas, en la propuesta de iniciativas legislativas populares, en candidaturas independientes de los partidos tradicionales y en la instauración de mecanismos participativos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, los ciudadanos se sentirán parte de las soluciones a sus apremiantes problemas. Y se sentirán más representados por sus gobernantes, a quienes no les quedará otra opción más que responder, rendir cuentas a la sociedad y no sólo a sus simpatizantes o facción.

Experiencias participativas institucionales en la región latinoamericana

No en todos los países existe una historia de participación mediante mecanismos de democracia directa. En América Latina son los menos y de reciente creación.⁵ La democracia plebiscitaria, como algunos autores la han llamado, no genera simpatías sino al contrario. Por lo general, los promotores de la democracia participativa son tachados de “populistas”, aunque no todos lo hayan sido. La experiencia latinoamericana así lo demuestra. Es verdad que los países con más mecanismos de participación directa son Bolivia, Venezuela y Ecuador, las dos primeras naciones encabezadas por presidentes provenientes de fuerzas políticas de izquierda y con una vena populista indudable, tal como el de la tercera. Pero el calificativo no aplica en otros ejemplos, como el de Brasil en cuanto al presupuesto participativo, o bien en los países donde hay una mayor extensión de esta figura, son los casos de Perú y República Dominicana, o donde se ha realizado un mayor número de consultas como en Uruguay, que veremos más adelante.

Otra preocupación hacia lo que algunos han calificado como “democracia plebiscitaria” es el debilitamiento de las instituciones ante la legitimación de decisiones a través del concurso de la sociedad sin intermediarios. En vez de apoyarse en los partidos o en lugar de recurrir a las dependencias correspondientes del poder ejecutivo o a los representantes del poder legislativo, se agranda el papel del Líder, del Partido o del señor Presidente, quien al final, en regímenes políticos presidenciales (como los de América Latina), tiene en sus manos la apertura de espacios de participación cívica, la delimitación de su alcance y los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

Datos relevantes sobre la democracia participativa en América Latina

De acuerdo con Zovato, como se aprecia en el cuadro siguiente, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se distinguen por reconocer en sus constituciones tres mecanismos de democracia directa: iniciativa legislativa popular, consulta popular (referéndum/plebiscito) y revocatoria de mandato. En once países (de 19), la iniciativa legislativa aparecía en las leyes, pero en siete no se había utilizado. La consulta popular estaba presente en 16 casos, aunque en seis tampoco se había organizado algún referéndum. Las normas de cinco naciones disponían de la revocatoria de mandato en los planos nacional y subnacional (Argentina solamente en este último), pero en tres únicamente se había ejercido en el plano local; en ninguno a nivel nacional.

La experiencia latinoamericana en materia de figuras de participación institucionalizada es interesante. Hay países donde desde la Constitución hay una idea de la forma de gobierno que comprende la democracia participativa e incluso directa. En otros, los mecanismos aparecen en las leyes secundarias e incluso hay leyes específicas para algunos de ellos. Sobresalen los casos donde la participación de este tipo ha adquirido el estatus de derecho ciudadano, pues de ese modo es más fácil su realización.

Cuadro 1 Mecanismos de democracia directa en América Latina a nivel nacional

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referéndum)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Guatemala	Sí	Sí	No
Panamá	Sí	Sí	Sí ^(a)
Perú	Sí	Sí	No ^(b)
República Dominicana	Sí, no se ha utilizado	Sí, no se ha utilizado	No ^(c)
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí, no se ha utilizado	No
Honduras	Sí, no se ha utilizado	Sí, no se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí, no se ha utilizado	Sí, no se ha utilizado	No
Paraguay	Sí, no se ha utilizado	Sí, no se ha utilizado	No
México	Sí, no se ha utilizado	Sí, no se ha utilizado	No

(a) De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que se hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. El Código Electoral de Panamá (2006) establece en el artículo 361 que “el partido

político al que se le haya adjudicado la curul podrá revocar el mandato del diputado principal o suplente que haya postulado, inscrito o no en el partido". Y en su artículo 366 agrega que "para solicitar la revocatoria de mandato de un diputado principal o suplente de libre postulación, se requerirá la firma del 30% de los ciudadanos que conformaban el Padrón Electoral del circuito correspondiente al momento de su elección".

(b) Conforme a los artículos 2, literal a), y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

(c) La última reforma constitucional de República Dominicana (2010) prohíbe explícitamente la revocatoria de mandato (artículo 210, numeral 1).

Fuente: Zovato, 2014. p. 24.

Hevia clasifica 19 países latinoamericanos con base en sus preceptos legales sobre la participación. Hay algunos que desde sus respectivas constituciones conciben al Estado como participativo, lo cual sería la postura más prominente en la materia. En ese conjunto se ubican Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Hay otro bloque donde la participación es definida como derecho (así es en Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú). El reconocimiento de los ciudadanos a participar en las políticas públicas sectoriales es otro elemento distintivo de las constituciones de los países mencionados (excepto Perú) y con la adición de Guatemala y Panamá. En ellos, las políticas sociales son el centro de atención, sin dejar de lado las económicas en general, las de seguridad, cultura y educación.⁶ En algunos países, por otro lado, también se reconoce explícitamente el derecho a participar a ciertos sectores sociales como mujeres, indígenas, campesinos, consumidores y jóvenes (en Argentina o Brasil así sucede). Y finalmente, Hevia identifica el reconocimiento a la participación en el ámbito local de organizaciones o individuos, como se lee en las cartas magnas de Brasil, Chile, Perú, Venezuela y México (Hevia, 2006, pp. 371-373).

El mismo autor indica que en 17 de 19 constituciones políticas se "incluyen mecanismos de participación política directa". Las excepciones son República Dominicana y México. Asimismo encuentra 38 "mecanismos de participación institucionalizada de órganos colegiados",⁷ los cuales, desde mi punto de vista, no son una opción real. Finalmente, para 2006 había seis países con leyes de participación ciudadana: Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador, Chile y Nicaragua.

Consultas populares

En cuanto a democracia participativa, la normatividad de Venezuela es aleccionadora porque de hecho el gobierno de Hugo Chávez estableció una estructura constitucional de gobierno diferente a la tradicional: a los tres poderes constitucionales conocidos agregó el Poder Popular y el Poder Electoral. En el proyecto de largo plazo del llamado "socialismo del siglo XXI", se tenía programado el fortalecimiento del Poder Popular para hacer intrascendentes los demás y, de esa forma, constituir el "Estado comunal" (LOPP, 2010, art. 8)

Aunque la participación popular no aparecía como un derecho, desde la Constitución de 1999 (la primera bajo el gobierno de Chávez) se reconocían la consulta popular, el referéndum y la revocatoria de mandato. En general, las consultas podían ser reclamadas por al menos el 10% de los ciudadanos empadronados. Si se trataba de algún convenio o acuerdo internacional que afectara la soberanía, debía ser solicitado por el 15%. Salvo las expresamente excluidas, las leyes de la asamblea legislativa o los decretos presidenciales podían ser abrogadas mediante referéndum. Para solicitarlos se requerían el 10 y el 5% de firmas ciudadanas, respectivamente.

En la Constitución se decretó también el carácter vinculante de los mecanismos de manera diferenciada: si se aplicaba para ratificar un proyecto de ley, la participación debía ser de al menos 25% de electores; si se trataba de un referéndum abrogatorio, debía ser de al menos 40%. Varias materias estaban vedadas para ser llevadas a referéndum abrogatorio: presupuesto, impuestos, amnistía, derechos humanos o tratados internacionales.⁸ La revocatoria de mandato aplica para todos los gobernantes de elección popular. El resultado es vinculante si un número igual o mayor de electores que eligieron al gobernante opta por la revocatoria, contando con la participación de al menos el 25% del padrón electoral.

Ecuador destaca en la actualidad por ser uno de los países con más recurrencia a la participación ciudadana. Desde el artículo 1 constitucional se reconoce que el pueblo ejerce el poder de diversas formas, incluyendo la participación directa. Se reconoce como un derecho que se ejerce “a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Ecuador, 2008, artículo 95). Las consultas se pueden hacer locales o nacionales. Las primeras a petición de al menos el 10% de ciudadanos; las segundas, del 5%. Incluso los ecuatorianos radicados en el extranjero pueden invocarlas con al menos 5% de firmas de apoyo. La política tributaria y la organización político administrativa del país no son materia de ninguna consulta. El mandato revocatorio aplica para toda autoridad de elección popular. La solicitud de referéndum revocatorio en el caso del presidente debe ser apoyada por al menos 15% de los ciudadanos; para los otros cargos solamente se requiere 10%.

Presupuesto participativo

Uno de los mecanismos más generalizados ha sido el del presupuesto participativo, que es una variante de la consulta popular en la cual se deciden obras públicas y uso de presupuesto de los gobiernos locales. En América Latina, Brasil es el país con mayor experiencia y ha sido ejemplo a seguir más allá de sus fronteras ([Avritzer, 2010](#)). El pre-supuesto da la oportunidad de que los ciudadanos decidan el destino de una parte de los recursos del erario en acciones para el beneficio de su localidad. El gobierno promueve la participación a partir de una convocatoria a la organización de asambleas, la postulación de proyectos, el ejercicio del voto para obtener los proyectos ganadores y finalmente al supervisar su instrumentación ([De Souza, 2003](#)). La base del modelo es la participación de los ciudadanos en asambleas y no sólo en la elección de proyectos. Valores como la colectividad, la solidaridad, la colaboración, son fundamentos de este mecanismo que trata de echar por tierra el individualismo, el egoísmo y la apatía. Hay una evidente recuperación de la democracia *desde abajo*, así sea con base en una convocatoria a la organización *desde arriba*.

El presupuesto participativo funciona en diferentes países del mundo, en el ámbito local y con resultados diversos. Los principales problemas están vinculados con el alcance, el monto de los recursos sobre los cuales se decide, la falta de concreción de los proyectos ganadores y el nivel de participación ([Montecinos, 2014](#)). Experiencia semejante ha tenido la Ciudad de México, donde los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática han impulsado el presupuesto participativo desde su llegada al poder local. Los gobernantes han estado poco convencidos para desarrollarlo al máximo y más bien son pocos los alicientes para la participación. La complicación mayor quizá sea la intromisión del partido gobernante (y en menor medida los de oposición) en casi todo el proceso (Tejera, 2010, 2011 y 2014; Valverde *et al.*, 2014). Pese a todo, la experiencia es inédita, aleccionadora y formadora de prácticas democráticas para al menos una parte de la sociedad. Lo mismo se puede decir de la participación con base en asambleas vecinales en el denominado Programa de Mejoramiento Barrial (Ziccardi, 2010).

Un elemento criticado de las figuras de democracia plebiscitaria es la superposición de estos mecanismos sobre las instituciones y leyes vigentes. Es el caso, por ejemplo, de los concejos comunales de Venezuela. Estos espacios de participación se encargan del manejo de algunos de los programas sociales más importantes del gobierno. Sus atribuciones en ocasiones trastocan las funciones de los gobiernos locales, por lo que no es raro encontrar pugnas constantes entre ambas instancias. Adicionalmente se ha cuestionado que su funcionamiento dependa directamente del Poder Ejecutivo, del presidente para ser exactos, pues de ese modo se fomenta el culto a la personalidad y el incremento de su autoridad sobre, en este caso, los gobernantes locales ([León y Chaguaceda, 2012](#); [Aceves y Reyes, 2012](#); [Zaremborg, 2012](#)).

Iniciativa legislativa popular

En cuanto a las iniciativas legislativas populares o ciudadanas (como se les llamó finalmente en México), conviene citar las conclusiones del balance de Zovato y Orozco:

[La iniciativa popular es] el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley o reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos; la iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien en 12 países de América Latina se regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, corresponde señalar su uso limitado, con la excepción de Uruguay y Colombia (Zovato y Orozco, 2008. p. 142).

Es necesario destacar algunos casos específicos (que sirven para comparar nuestra incipiente legislación al respecto). El artículo 7 de la Constitución de Bolivia indica claramente que “la soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada”, y se ejerce de tres formas: “directa y participativa”, representativa y comunitaria. En la primera se ubican la iniciativa legislativa ciudadana, el referendo, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. En la segunda, las elecciones. En la tercera, “la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas, originarios, campesinos, entre otros”.⁹

La iniciativa legislativa ciudadana es reconocida como un derecho y su tratamiento por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional es obligatorio. Destaca que una reforma parcial a la Constitución puede comenzar mediante iniciativa popular, si es respaldada por al menos el 20% del padrón.

La Constitución colombiana también reconoce la forma de participación directa. En el caso de la iniciativa legislativa, se pueden presentar si tienen el apoyo de al menos el 5% de los ciudadanos empadronados. Llama la atención otra forma de iniciativa ciudadana, que puede ser presentada en el plano territorial, ante la “corporación pública” correspondiente, la cual está obligada a tramitarla si viene acompañada por las firmas de al menos el 10% de los empadronados de la demarcación.¹⁰ En Colombia, los ciudadanos pueden incluso promover la derogación de una ley si respaldan su propuesta con menos del 10% del padrón electoral.

En Uruguay, las iniciativas de este tipo deben ser respaldadas por al menos el 10% de los empadronados. Su procesamiento legislativo es obligatorio, pero debe ser sometido forzosamente a referéndum, el cual se realiza de manera conjunta con los procesos electorales. Para que se haga ley, la participación en dicha consulta debe sobrepasar el 35% del padrón. Las materias exclusivas de legislación por parte del ejecutivo están excluidas para ser tratadas en las iniciativas ciudadanas, incluyendo principalmente las de carácter tributario.¹¹

Aunque la Constitución argentina no reconoce la democracia participativa, sí contempla a la iniciativa y la consulta populares. El artículo 22 es revelador: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.”

Naturalmente, para comprender este precepto hay que recordar el régimen dictatorial y los liderazgos populistas de la historia de este país. Más allá de ello, en el caso de la iniciativa popular es interesante que solamente se pida no más del 3% de las firmas de los empadronados (distribuidos proporcionalmente en todo el territorio) para hacer propuestas al congreso, el cual debe tramitarlas en un plazo máximo de un año. Las iniciativas de este tipo no pueden ser de reforma constitucional, ni afectar tratados internacionales, ni tocar las materias tributaria, presupuestal y penal.

En Venezuela, la iniciativa legislativa ciudadana requiere tan sólo del 0.1% de los empadronados. La asamblea está obligada a procesarla pues, en caso de retraso por más de un periodo legislativo, se envía a plebiscito para su aprobación.

En Ecuador, para presentar una iniciativa “popular normativa” que cree, modifique o abrogue cualquier norma jurídica, se requiere el respaldo del 0.25% de los empadronados. El Congreso tiene seis meses para discutirla, de no hacerlo se dará por aprobada. Para reformas a la Constitución se necesita el 1% de apoyos, el legislativo tiene un año para procesar la iniciativa y, en caso de rebasar el plazo, los impulsores pueden solicitar un referéndum sin necesidad de presentar algún respaldo de firmas ciudadanas.

Muchos avances y algunas dificultades en la participación institucionalizada

Pese a los avances en las leyes, es claro que otro problema sea el ejercicio de tales derechos. Como se aprecia en la historia reciente de los países latinoamericanos, aunque hay una tendencia creciente, no es común la práctica generalizada de todos los mecanismos.

En términos de la región latinoamericana respecto a la consulta popular, hay datos interesantes: entre 1979 y 2011 se realizaron 50 consultas populares, de las cuales 80% se efectuaron a partir de 1990. El 74% fueron presentadas por el Ejecutivo o el Legislativo, no a petición de la ciudadanía, y en el 62% la posición del gobierno salió vencedora. La participación ha sido amplia: de 48 casos, en 26 hubo participación por encima del 71% de los electores y en otra cuarta parte (11 casos) rebasó el 56%. ([Arellano, 2015a, pp. 1 y 4](#)). De acuerdo con este autor, en ocho países las consultas se efectuaron “para impulsar procesos de negociación y transición a la democracia o bien para aprobar la creación de nuevas instituciones”. ([Arellano, 2015a, p. 6](#)). ¹²

Cuadro 2 Consultas populares en América Latina. Participación electoral 1978-2012

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	Porcentaje de participación	Promedio País
Argentina	Noviembre 1984	Consulta (a)	17,824,795	12,902,637	72.39	72.39
Brasil	Abril 1993	Plebiscito	90,256,552	67,010,409	74.24	76.19
	Octubre 2005	Referéndum	122,042,615	95,375,824	78.15	
Bolivia	Junio 2004	Referéndum	4,458,293	2,678,518	60.06	79.52
	Julio 2006	Referéndum	3,713,376	3,038,324	84.51	
	Agosto 2008	Referéndum	4,047,706	3,370,980	83.28	
	Enero 2009	Referéndum revocatorio	3,891,316	3,511,699	90.24	
Colombia	Marzo 1990	Consulta "informal"	14,237,110	5,426,886	38.11	32.36
	Octubre 1997	Consulta	20,446,366	ND	ND	
	Octubre 2003	Referéndum	25,069,773	6,673,050	26.61	
Chile	Septiembre 1980	Plebiscito (b)	ND	6,271,368,	ND	95.63
	Octubre 1988	Plebiscito	7,435,913	7,251,94	97.53	
	Junio 1989	Plebiscito	7,556,613	7,082,084	93.72	
Costa Rica	Octubre 2007	Referéndum	2,654,629	1,572,684	59.24	59.24
Ecuador	Enero 1978	Plebiscito Consulta	2,088,874	1,811,640	86.73	71.38
	Junio 1986	Consulta-encuesta	4,255,568	3,130,361	73.56	
	Agosto 1994	Consulta-encuesta	62,143,583	3,977,374	64	
	Noviembre 1995	Consulta-encuesta	6,577,974	3,857,590	58.64	
	Mayo 1997	Consulta-encuesta	6,890,832	4,083,106	59.25	
	Noviembre 2006	Consulta-encuesta	9,021,773	6,813,421	75.5	
	Abril 2007	Referéndum	9,188,787	6,578,224	71.58	
	Septiembre 2008	Referéndum	9,754,883	7,395,360	75.81	
	Mayo 2011	Referéndum	11,158,419	8,634,376	77.37	
Guatemala	Enero 1994	Referéndum	3,439,331	545,894	15.87	17.22
	Mayo 1999	Referéndum	4,080,398	757,940	18.57	
Panamá	Abril 1983	Referéndum	834,409	556,969	66.75	53.38
	Noviembre 1992	Referéndum	1,397,003	559,651	40.06	
	Agosto 1998	Plebiscito	1,718,870	1,123,901	63.39	
	Octubre 2006	Referéndum	2,132,842	924,029	43.32	
Perú	Octubre 1993	Plebiscito	11,620,820	8,178,742	70.38	70.38
	Noviembre 1980	Plebiscito	1,977,951	1,689,424	85.41	
	Abril 1989	Referéndum	2,283,597	1,934,715	84.72	
	Noviembre 1989	Plebiscito	2,302,771	2,056,355	89.3	
	Diciembre 1992	Referéndum	2,345,077	1,941,829	82.8	
	Agosto 1994	Plebiscito	2,278,375	1,964,771	86.24	
Uruguay	Noviembre 1994	Plebiscito (Pensiones)	2,328,478	2,130,618	91.5	80.97
	Noviembre 1994	Plebiscito (Educación)	2,328,478	2,130,618	91.5*	
Uruguay	Diciembre 1996	Plebiscito	2,343,920	2,019,843	86.17	80.97
	Octubre 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2,402,160	2,147,149	89.38*	
	Octubre 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2,402,160	2,147,149	89.38*	
	Diciembre 2003	Referéndum	2,466,682	1,929,042	83.25	
	Octubre 2004	Plebiscito	2,477,190	2,228,360	89.69*	
	Octubre 2009	Plebiscito (Ley Caducidad)	2,562,589	1,090,859	47.36*	
Uruguay	Octubre 2009	Plebiscito (Voto Epistolar)	2,562,589	850,691	36.93*	80.97
Venezuela	Abril 1999	Referéndum	11,022,031	4,129,547	37.47	50.23
	Diciembre 1999	Referéndum	10,940,596	4,819,056	44.05	
	Diciembre 2000	Referéndum	11,202,214	2,632,523	23.5	
	Agosto 2004	Referéndum revocatorio	1,403,790	9,815,631	69.92	
	Diciembre 2007	Referéndum	16,109,664	9,045,344	56.1	
	Febrero 2009	Referéndum	16,652,179	11,710,740	70.32	
Venezuela					Promedio 1978-2012 (c)	67.59
					Promedio década 1980 (d)	82.50
					Promedio década 1990 (e)	64.35
					Promedio 2000 (f)	67.23

ND: No disponible * En estas instancias, la ciudadanía sólo se podía adherir a la reforma (es decir, formalmente no se contabilizan los votos en contra o las abstenciones).

(a) Si bien el voto en Argentina es obligatorio, para la consulta no lo fue.

(b) El Plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación ad hoc, establecida por Decretos Leyes números 3464 y 3465, del 11 y 12 de agosto, respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de inscripción previa. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. En consecuencia, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el nivel de participación electoral.

(c) Toma en cuenta 47 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

(d) Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

(e) Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

(f) Toma en cuenta 20 procesos.

Fuente: Zovato, 2014, pp. 56-58.

La experiencia de algunas naciones en materia de plebiscitos o referéndums, como en Uruguay o Venezuela, demuestra la inconsistencia de aquellos que consideran estos mecanismos como recursos para legitimar decisiones ya tomadas provenientes del Poder Ejecutivo. En Uruguay, el primer procedimiento de este tipo data de 1934 y desde 1980 las consultas son recurrentes y abarcan temas de gran trascendencia. La participación ha sido elevada (87% en promedio) y sus resultados respetados por los gobernantes. En Venezuela, el gobierno impulsó, entre otros, un referéndum para aprobar un nuevo marco legal para la nación en 1999 y luego otro en 2007, cuando los ciudadanos rechazaron una nueva Constitución y el poder omnímodo del presidente, quien debió aceptar el resultado (aunque no cejó en sus afanes, puesto que después avanzaría gradualmente en la realización de su proyecto político, incluyendo un nuevo referéndum para establecer la reelección indefinida en todos los cargos ejecutivos). En Bolivia, las consultas populares sirvieron para definir la propiedad estatal de los principales productos de la economía nacional, lo que fue respetado por los gobernantes en funciones. En Chile, la dictadura de Pinochet terminó mediante los referéndums de 1988 y 1989, el primero para rechazar su permanencia y el segundo para aprobar una gran reforma constitucional. En tales procesos hubo una participación de 94 y 97% de los electores, respectivamente ([Arellano, 2015a](#)).

Sobre la revocatoria de mandato, mecanismo en principio delicado y complejo, hay mucho más desconfianza y reservas y, por lo tanto, menos configuraciones constitucionales que lo asumen y mucho menos experiencias prácticas. Un análisis de Welp al respecto indica que, para 2011, la figura existía en las constituciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En el plano local también se contaba con dicho mecanismo en más países aunque en su mayoría no había sido aplicado. Recientemente, en Brasil y Venezuela se trató de llevar a cabo para destronar a los presidentes Dilma Rousseff y Nicolás Maduro, respectivamente, pero por distintas razones sus impulsores no lo consiguieron. Como señala Welp, aunque hay riesgo de que una revocatoria provoque inestabilidad política, también es cierto que la figura es en esencia un método electoral susceptible de conceder más poder a los ciudadanos y de ese modo hacer más responsables a los gobernantes ([Welp, 2011, p. 166](#)).

No pocas consultas se han aplicado por la ineficiencia de las instituciones y para las democracias no solamente se requiere solidez institucional o de los sistemas de partidos, sino un grado elevado de representación de los intereses sociales, del cual carecen la mayoría de ellos (de acuerdo con diversos sondeos de opinión y evaluaciones de calidad de la democracia). Como se sabe, los partidos son las instituciones más desprestigiadas en el mundo y en América Latina también. La democracia no puede seguir funcionando únicamente con ellos si carecen del reconocimiento ciudadano en la vida política cotidiana.

CONCLUSIÓN

Desde hace al menos dos décadas, la democracia de nuestro tiempo padece una crisis de representación. La sociedad ve a los partidos como los principales responsables. Los avances de las democracias realmente existentes en materia de desarrollo económico ponen en duda su vigencia, particularmente en contextos como América Latina. En varios países de la región, las condiciones de vida de los ciudadanos en democracia no han mejorado, o tardaron mucho en hacerlo, para después caer en retrocesos que actualmente provocan una gran incertidumbre. A los problemas políticos de las democracias en construcción o reconstrucción, se sumaron los económicos, que menguaron la legitimidad de la forma de gobierno.

La crisis de representación se manifiesta en la intermitente participación de los ciudadanos en la esfera pública, la debilidad de los partidos como vehículos de representación de intereses sociales, las precarias condiciones de vida de gran parte de la población, la débil o nula rendición de cuentas de los gobernantes y la persistencia de problemas que la democracia no ha resuelto ni con gobiernos de izquierda ni de derecha, aunque todos ellos tengan legitimidad democrática.

Algunos por convicción y otros por conveniencia, los gobernantes han promovido mecanismos de participación directa en la toma de decisiones. Este fenómeno no debe concebirse como un proceso común a todos los países, siempre gradual y progresivo, carente de cualquier complicación. Por otro lado, ni las causas ni las consecuencias han sido las mismas. La comparación nos ayuda a identificar ventajas y desventajas de la democracia participativa, con el fin de hacerla más genuina, tal como se le concibió en la Antigüedad, como un gobierno del pueblo.

La participación ciudadana ha sido reconocida en la elaboración de políticas, principalmente en cuanto a diagnósticos y formulación de propuestas. Los avances más claros han sido gracias al llamado presupuesto participativo, en el cual el ciudadano puede proponer una acción de gobierno y a veces también intervenir en su evaluación. Mientras más recursos estén en juego, más atractiva será la participación. Y al mismo tiempo más compleja, puesto que partidos, organizaciones, caciques o camarillas locales se verán tan atraídas como los ciudadanos para la participación.

Mediante mecanismos de intervención ciudadana en la formulación de propuestas de políticas públicas, los gobernantes ceden poder político y recursos económicos a individuos comunes y corrientes. Ello potencia interés, acción y compromiso de los ciudadanos, quienes tenderán a ser más vigilantes del comportamiento de los gobernantes y, en consecuencia, más atentos, cuidadosos en sus decisiones y, previsiblemente, más críticos.

Las consultas populares se han concretado en plebiscitos y referéndums sobre decisiones políticas, reformas legales y permanencia o no de gobernantes en el poder. Estos espacios, por lo general, dan cabida a una participación individual y esporádica, y siempre bajo las reglas de las autoridades en turno. Son ellas las que regulan (o restringen) la participación, pues

determinan la organización, los tiempos y las preguntas, dan reconocimiento a quienes pueden emitir su opinión y hacen el recuento de los resultados. Ello significa que hay muchos momentos en los cuales la manipulación podría aparecer. Pero en contextos donde predominan organizaciones sociales bien construidas, hay un mayor aprovechamiento de las consultas por sectores amplios de las comunidades.

Frente a todos los bemoles de las consultas populares (como la influencia de los medios de comunicación), el debate público debe rescatarse. Mediante este mecanismo se revela y difunde la información sobre materias muchas veces distantes del interés ciudadano, pero con serias consecuencias sociales. Dar oportunidad de decidir a la ciudadanía sobre temas claves de gobierno será siempre una opción viable para legitimar una decisión desde la base. Aunque los ciudadanos no sean especialistas ni responsables u objetivos a la hora de emitir su opinión sobre tal o cual tema. Su intervención en todo tipo de asuntos restringe o puede restringir el poder de los gobernantes.

Las consultas para revocatoria de mandato son las causantes de mayor inquietud y han sido motivo de preocupación para muchos ciudadanos, observadores y analistas. Pero las experiencias hasta ahora son pocas y ninguna ha tenido las nefastas consecuencias que sus detractores advertían.

La iniciativa legislativa popular busca estimular el interés ciudadano por las leyes y, en general, por el trabajo legislativo. Por su complejidad y por la propia fragmentación que caracteriza a los congresos latinoamericanos, la participación ha sido limitada, si no es que restringida. No obstante, tal tipo de iniciativas suele ser más cercana al interés cívico y, ya sea por corrección política o por simple cálculo electoral, puede tener buena acogida por parte de los representantes. Cuando esto no ha sucedido, por lo menos ha propiciado una mayor polémica más allá de los recintos legislativos, contribuyendo a transparentar las posturas de los actores en pugna.

En términos generales, otro problema que afecta la eficacia de los mecanismos de democracia directa para la representación de intereses es la falta de participación social. En el futuro inmediato habrá de generar incentivos para estimularla y la mejor forma de hacerlo es la cesión de una parte del poder de los gobernantes con convicción democrática, sin restricciones de materias o de presupuesto, y con prestancia y respeto por el interés colectivo. No es factible ignorar que con frecuencia el desinterés, la apatía o desconfianza ciudadanas son consecuencia del mal funcionamiento de las instituciones, del elitismo y de lo que la democracia ha quedado a deber esencialmente: en Latinoamérica, después de más de 30 años de gobiernos democráticos, millones de personas siguen sumidas en una condición social crítica. Es tan grave el problema que ninguna fuerza política se ha atrevido a fechar el final de esta injusta situación.

La experiencia latinoamericana demuestra que la participación con figuras legales de democracia directa no necesariamente genera inestabilidad política o el incremento del poder de los gobernantes. En ocasiones han resuelto crisis producto de la falta de acuerdos entre las élites (como en Ecuador) o bien han sido recurso útil para la adopción de medidas en beneficio de la nación (como en Bolivia, antes y después de la llegada de Evo Morales al poder). El referéndum revocatorio, el mecanismo que más desconfianza genera a los partidarios de la estabilidad, se ha aplicado más en el plano local que en el nacional, y no ha tenido resultados que atenten contra los gobernantes electos democráticamente. En ciertos casos se han usado precisamente para tratar de resolver crisis políticas. El plebiscito de 2004 en Venezuela ratificó al presidente en funciones, pero otra consulta posterior impidió su reelección indefinida,

mientras que en Bolivia, en el 2008, los referéndums permitieron resolver el conflicto entre el presidente y varios gobernantes locales.

Las consultas memorables son aquellas que dieron lugar a la democratización de los autoritarismos o totalitarismos (como el plebiscito chileno de 1988 o el brasileño de 1993).¹³ Auténticos procesos de cambio político, los plebiscitos sirvieron como acicate para la participación, como presión hacia los políticos y como forma de expresión de las demandas de la mayoría de la sociedad. En un régimen con una fuerte presencia de los partidos en la vida política cotidiana (como el mexicano), no estaría de más ampliar y profundizar los mecanismos de democracia directa que a regañadientes y sin convicción han sido introducidos en las leyes.

FUENTES CONSULTADAS

Aceves López, L. E., y Reyes Rodríguez, N. L. (2012). Los Consejos Comunales en Venezuela, la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular. En G. Zaremborg (comp.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 237-258). México, FLACSO-IDRC. [[Links](#)]

Arellano Trejo, E. (2015, junio 12). Mecanismos de democracia directa en América Latina. México. En *En Contexto*(50). CESOP-Cámara de Diputados. [[Links](#)]

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa, México: Universidad Veracruzana. [[Links](#)]

Carrión, F. (2015). *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*. México: UAM-5ª Avenida-Fundación Friedrich Ebert. [[Links](#)]

CEPAL (2015). *Panorama social de América Latina*. CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf [[Links](#)]

De Souza, B. (2003). *Democracia y participación. El presupuesto participativo de Porto Alegre*. Barcelona, España: El Viejo Topo. [[Links](#)]

Elías, A. (2012). Frente Amplio: veinte años sin proyecto histórico. En R. Regalado (coord.), *La izquierda latinoamericana a 20 años del derrumbe de la Unión Soviética*. México: Ocean Sur. [[Links](#)]

Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid, España: Síntesis. [[Links](#)]

Gunther, R., y Diamond, L. (2001). Types and functions of parties. En L. Diamond y R. Gunther (eds.), *Political parties and democracy*, Baltimore, EUA: John Hopkins University Press. [[Links](#)]

Hevia, F. (2010). Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina. En E. Dagnino, A. J. Olvera y A. Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (pp. 367-398). México: FCE-CIESAS-UV. [[Links](#)]

León Álvarez, M. E., y Chaguaceda, A. (2012). Los Consejos Comunales en Venezuela: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. En G. Zaremborg (comp.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 213-236). México: FLACSO-IDRC. [[Links](#)]

Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid, España. Alianza Editorial. [[Links](#)]

Montecinos, E. (2014). Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Política y gobierno*, XXI(2), 349-376. [[Links](#)]

Rouquié, A. (2011). *A la sombra de las dictaduras*. México: FCE. [[Links](#)]

Welp, Y. ¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina. En Y. Welp y L. Whitehead (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina* (pp. 145-169). México: FLACSO-Nuffield College-Oxford University-Centre for Research on Direct Democracy. [[Links](#)]

Zaremborg, G. (2012). Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina. En G. Zaremborg (comp.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 35-70). México: FLACSO-IDRC. [[Links](#)]

Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana: el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y política pública XXI*, 187-226 [[Links](#)]

Zovatto, D. (2007). Instituciones de democracia directa. En D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de AL*. México: IFE-TEPJF-IIDH-Universidad de Heidelberg-FCE. [[Links](#)]

Zovatto, D. (2014). Instituciones de democracia directa. En D. Zovatto, A. Lissidini y Y. Welp (comps.), *Democracia en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en AL* (pp. 13-70). México: IJ-UNAM. [[Links](#)]

¹Por razones de espacio y porque además lo hemos tratado en otros trabajos, en este artículo no se considera el caso de México.

²Las críticas más certeras y punzantes hacia estas organizaciones se encuentran en [Mair \(2015\)](#).

³Un trabajo completo y muy documentado sobre los líderes populistas es el de [Freidenberg \(2007\)](#).

⁴Sería el caso de Uruguay, donde el Frente Amplio (FA) representa una fuerza política “progresista”, no socialista ni comunista (quizás coyunturalmente desplazada del centro izquierda hacia la izquierda por el presidente José Mujica). Sobre los primeros gobiernos del FA, cfr. [Elías, 2012, p. 387](#).

⁵Aunque en “los últimos 30 años un número cada vez mayor de países introdujo o adoptó procedimientos y mecanismos para permitir la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones” (Zovatto y Orozco, 2007, p. 136).

⁶Incluso México aparece en este conjunto de países, aunque sabemos que el grado de influencia de la sociedad en las políticas es irreconocible.

⁷Definidos por el autor como “interfaces socio estatales (ISE)”. [Hevia, 2010, p. 369](#).

⁸Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, artículo 73.

⁹Las citas provienen de la Constitución boliviana vigente en 2015.

¹⁰La Constitución colombiana consultada vía internet data de 2009.

¹¹La Constitución uruguaya consultada era vigente en 2015.

¹²Arellano vincula la consulta con el grado de satisfacción que los ciudadanos mantienen con la democracia y encuentra que donde se han realizado más consultas, los ciudadanos tienen mayores niveles de satisfacción. ([Arellano, 2015a, p. 5](#)).

¹³El documental brasileño *Democracia en blanco y negro*, del director Pedro Asberg, realizado en 2014, retrata la intensidad de la participación de los ciudadanos en el plebiscito organizado en 1984 por la sociedad civil en demanda de elecciones directas. La película de ficción *No*, del director chileno Pablo Larraín, se basó en una obra de Antonio Skármeta llamada *El plebiscito*, que recrea la organización de la consulta de 1988 para ratificar o no la permanencia de Pinochet al frente de gobierno en Chile.

Recibido: 24 de Enero de 2017; Aprobado: 27 de Mayo de 2017

* Autor para correspondencia: Francisco Reveles Vázquez, e-mail: frevelesv@hotmail.com

Fuente: REVELES VAZQUEZ, Francisco. Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana. *Andamios* [online]. 2017, vol.14, n.35 [citado 2018-05-10], pp.71-97. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000300071&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1870-0063.