

Democracia directa a nivel local e iniciativas de reforma a nivel constitucional

MARÍA GUADALUPE MARTÍNEZ ANCHONDO

Introducción

En el contexto de la Reforma del Estado de la actual administración, retoma importancia el tema de la democracia directa, por ser uno de los puntos más discutidos, en el sentido de la necesidad de que exista un mayor acercamiento por parte de la ciudadanía a las grandes decisiones político-jurídicas que se toman en el país. Para que sea posible implementar un mayor grado de participación de la ciudadanía en su conjunto en temas de interés nacional, es necesario en primer lugar que dicha situación esté establecida en la Constitución política, así como implementar una ley en la materia en cualquiera de sus modalidades: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, etcétera.

Este trabajo es la continuación de otras investigaciones de democracia directa que se han realizado en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), la finalidad es seguir la agenda legislativa en temas de interés general, actualizando el tema con nuevos datos y con distintos objetivos de análisis, como el elaborado por Alejandro Navarro,¹ enfocado al estudio del referéndum, por ser una de las figuras de democracia directa más usadas a nivel nacional e internacional.

En la primera parte de este documento se presentan generalidades sobre los conceptos elementales de la democracia directa: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, mecanismos de democracia directa (MDD) que han permitido, como las experiencias lo indican en varios países de América Latina, una participación más activa de la ciudadanía, descrito de manera general. En la segunda parte se analizan los MDD incluidos en las iniciativas presentadas en la LX Legislatura en la Cámara

¹ Alejandro Navarro Arredondo, *El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 13, diciembre de 2006, pp. 1-27. Otros estudios en el tema de MDD se pueden consultar en: www.congreso.gob.mx/cesop.

de Diputados, propuestos por los distintos partidos y en el contexto de la reforma política. En dichas iniciativas se buscan coincidencias y divergencias de los artículos propuestos para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente se analiza la experiencia a nivel nacional con énfasis en el ámbito local en el uso de mecanismos de democracia directa.

Generalidades y modalidades de mecanismos de democracia directa

En teoría política se consideran tres tipos de democracia directa que acompañan y complementan la democracia electoral: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. El referéndum consiste en la participación del electorado en una decisión sobre la futura forma de Estado o en opinar sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente; es decir, se da cuando a través de un sistema de consulta ciudadana se impacta a las normas y los derechos fundamentales de un país como es su Constitución.²

De acuerdo con la definición de Norberto Bobbio:

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, CAPEL, Costa Rica, 1989, pp. 561-563.

(...) referéndum es un sistema de consulta mediante el cual el electorado opina, aprueba o rechaza una decisión del Poder Legislativo o en su caso de una Asamblea Legislativa. Se trata de una votación popular objeto de disciplina constitucional y, según sea mayor o menor la necesidad de la intervención popular, es *facultativo*, si bien dicha intervención puede faltar sin que haya consecuencias sobre el acto; el referéndum adquiere la naturaleza de *obligatorio* cuando la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto.³

Cabe destacar que el referéndum es el principal instrumento de la democracia directa, puesto que mediante esta institución el pueblo participa por vía de la consulta o delibera cuando se tiene que decidir en un proceso.

Para ilustrar de una manera más precisa, en el Cuadro 1 se muestra una clasificación de los tipos de referéndum.⁴

Respecto al Cuadro 1, Marcos Ramos Osorio muestra en su texto los temas que tienen relación directa con el referéndum: de tipo constitucional, cuando se busca dar legitimidad a los nuevos arreglos políticos de un Estado; territo-

³ Norberto Bobbio y otros, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1983, pp. 1347 y 1348.

⁴ http://www.gratisweb.com/emilio_velazco/Investigador-Escritor (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2007).

Cuadro 1
Tipos de referéndum

<i>Clasificación del referéndum por su eficacia normativa</i>	
Constituyente	Si se refiere a la aprobación de una Constitución.
Constitucional	Si se atiende a la revisión de una Constitución.
Legislativo	Si concierne a la revisión de leyes.
Administrativo	Si concierne a la revisión de actos administrativos.
<i>Clasificación del referéndum por su eficacia territorial</i>	
Nacional	Si se aplica a la totalidad del cuerpo electoral.
Local	Si se aplica sólo a una parte del cuerpo electoral en regiones, estados, provincias o municipios del país.
<i>Clasificación del referéndum por la mayor o menor necesidad de la intervención popular</i>	
Facultativo	Si dicha intervención puede faltar sin que ello tenga consecuencias sobre el acto.
Obligatorio	Si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto.

Fuente: Marcos Ramos Osorio, *Aportes para una teoría empírica electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en: www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2007).

riales, cuando se trata de arreglar diferencias por delimitaciones geográficas; por su intervención, morales, cuando tiene que ver con cuestiones de tipo partidista, y tienen posiciones políticas diferentes en opiniones que versan en torno al aborto, divorcio, legislación del consumo de narcóticos y religión, entre otros; y temas de interés general, que se relacionan con las consultas populares, que van desde preguntar al electorado acerca de si se debe cambiar el sistema de medición o hacer cambio de horario de verano para aprovechar más la luz del día y ahorrar energía, etcétera.

En un análisis comparativo de América Latina, Juan Rial clasifica el referéndum en dos tipos: obligatorios y facultativos. Los facultativos son divididos a su vez en “desde arriba” cuando el referéndum es propuesto por un órgano de gobierno, y “desde abajo” cuando es la ciudadanía quien lo propone. La otra clasificación de Juan Rial es en relación con su carácter vinculatorio en los resultados y obliga o no a las partes involucradas del proceso (vinculante o no vinculante).⁵

El concepto *plebiscito* deriva de la palabra “plebe”, es decir, que se convoca al pueblo para verificar una decisión pública de relevancia social. Este sistema de participación directa ex-

presa de manera fiel la posible voluntad de toda la población, asegurando así que las decisiones que posteriormente tome el gobierno se encuentren plenamente legitimadas por esta votación directa.⁶

En el Cuadro 2 se muestran las siguientes diferencias entre plebiscito y referéndum en cuanto a su origen y aplicación histórica.

La iniciativa popular, que resulta comparable con la consulta popular, no es un concepto definido de manera formal por la ciencia política; de ahí que sea un concepto ambiguo y poco claro. A diferencia del referéndum y del plebiscito, la iniciativa popular deviene cuando un conjunto de ciudadanos presiona a las instancias electorales y gubernamentales para que se consideren sus puntos de vista sobre una decisión política que ya se haya tomado o, en su caso, sobre una decisión pública que vaya a tomar el gobierno y de la cual se conocen plenamente los efectos que ésta tendrá en la sociedad.

La consulta popular es una forma de participación política que refuerza la democracia, pero su práctica, allí donde existe, es poco frecuente, por lo que sólo en parte se puede considerar como la fórmula para darle una mayor legitimidad al ejercicio del poder. En muchos casos

⁵ Juan Rial, *Instituciones de democracia*, *op. cit.*, p. 15.

⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 515.

Cuadro 2
Diferencias entre plebiscito y referéndum

	<i>Plebiscito</i>	<i>Referéndum</i>
Diferencias en cuanto a origen	Se origina en Roma para que las plebes adoptaran y votaran resoluciones que les permitieran preservar y mejorar sus intereses ante la clase patricia y el Estado romano.	Se origina en Suiza en el siglo XVI para que el pueblo diera indicaciones a sus representantes sobre el sentido en que debían gobernar.
Diferencias en cuanto a aplicación histórica	El plebiscito, independientemente de que emanara de una sola clase social, era de carácter creativo, pues creaba leyes y formulaba decisiones y resoluciones.	El referéndum, originalmente también era creativo, pero con su evolución en Estados Unidos y Francia, adquirió carácter confirmativo o repelente, pues sólo ratifica, aprueba o rechaza leyes o decisiones, pero no las crea.

Fuente: Marcos Ramos Osorio, *Aportes para una teoría empírica electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en: www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2007).

las consultas son excepcionales, constituyen una salida a crisis que no pueden ser resueltas por medios dictatoriales o de mayor conflictividad. Pero igualmente pueden ser utilizadas en contra de la democracia por un poder autoritario.

Como se observa, en los tres sistemas de democracia directa la clave es la participación ciudadana a través de los instrumentos que brinda el sistema electoral de la sociedad de que se trate; y sin duda alguna este tipo de democracia contribuye a fortalecer el sistema electoral previamente instaurado, ya que al utilizar sus instrumentos, medios y procedimientos, permite consolidar los propios procesos electorales. La práctica democrática directa puede ser un evento político sin que existan las condiciones de la democracia electoral.

Es importante destacar que los procedimientos o sistemas de la democracia directa permiten perfeccionar, profundizar y solventar de manera adecuada los problemas de legitimidad y gobernabilidad que pueden presentarse durante los años que transcurren entre un proceso electoral.

Una característica de los sistemas democráticos directos es que se realizan, como lo señala Robert Dahl, en sociedades de mercado donde el juicio moral sobre el ciudadano se establece como un principio de igualdad intrínseca entre los ciudadanos.⁷ De acuerdo con este autor, es

⁷ Robert Dahl, *La democracia*, Taurus, España, 1999, p. 76.

importante considerar que la democracia electoral directa puede convertirse también en un elemento de crítica a la democracia representativa. Al respecto dice textualmente Dahl:

{...} bajo un gobierno representativo, los ciudadanos delegan a menudo una autoridad enormemente discrecional en decisiones de extraordinaria importancia. Delegan autoridad no sólo en sus representantes electos, sino también, por un camino aún más indirecto e intrincado, en administradores, burócratas, funcionarios, jueces, y organizaciones internacionales, que son todavía más lejanas.⁸

Para Sartori, el referéndum es un instrumento de la democracia directa, puesto que para decidir la gente no tiene ningún intermediario, pero tampoco tiene facultades para efectuar la acción sobre la que ha decidido. En consecuencia el referéndum en algún sentido permite conciliar la democracia directa con la indirecta.⁹

Por su parte, Mauricio Merino señala que la democracia directa,

[...] es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, y a su vez se define la democracia indirecta o representativa; es la que el pueblo

⁸ *Ibid.*, p. 131.

⁹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2006, pp. 122.

no gobierna pero elige representantes para que gobierne.¹⁰

La democracia directa está basada en las ideas de Rousseau originadas en el predominio de la voluntad general para tomar las grandes decisiones de carácter social.¹¹ De acuerdo con lo anterior, se entiende que la cooperación entre gobierno y sociedad civil es fundamental para que pueda existir la participación de la ciudadanía, con los términos previos descritos. Dentro de sistemas democráticos directos, se habla como denominación común de la participación ciudadana, expresada ésta a través de las siguientes figuras: plebiscito y referéndum.

Daniel Zovatto considera que la participación política es mediante el ejercicio del voto directo y universal como mecanismo de democracia directa. Sin embargo, su objetivo no es la elección de sus gobernantes en sí mismo (Ejecutivo, Legislativo), sino la razón primordial es involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.¹²

Experiencias de mecanismos de democracia directa en América Latina

La pluralidad conceptual y terminológica de los mecanismos de la democracia directa divergen en la escala latinoamericana, sin embargo se revisará en las constituciones locales como denominan los términos plebiscito, referéndum, consulta popular. Dichos términos son los más utilizados en el mismo sentido conceptual.

- En México durante años se ha tratado de mantener un régimen político estable intentando solventar los problemas de carácter social y económico, así como de desarrollo institucional. El discurso de la

¹⁰ Mauricio Merino, "La participación ciudadana en la democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1995, pp. 19-20

¹¹ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, Edimat Libros, España, 2004, p. 42.

¹² Daniel Zovatto G., *La reforma política electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias*, en: www.observatorioelectoral.org/biblioteca (fecha de consulta: 23 de octubre de 2007).

governabilidad aparece a fines de los años sesenta, ante el afán de detener una gran demanda popular en el ámbito político, resultado de una modernización de las estructuras económicas y sociales. Se sostenía por aquellos años que la capacidad del gobierno para asegurar la estabilidad y el orden era lo importante y no el régimen político, ya que éste gozaba de estabilidad.

- Posterior a la guerra fría surgió, a mediados de la década de 1970, el discurso liberal bajo una nueva forma, la defensa de los derechos humanos, que se expandió y fue dejando sin base legítima al *autoritarismo*. Como alternativa el retorno de la democracia representativa fue la tendencia. En América Latina esta inclinación cobró cada vez mayor importancia ante el autoritarismo de los gobiernos, de ahí la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa con la finalidad de buscar mayor participación ciudadana ante la crisis de representatividad, además de corregir los altos niveles de corrupción en la clase política.
- De esta manera los mecanismos de democracia directa fueron promovidos por diferentes sectores: ONGs, formadores de opinión y por sectores político-partidistas que vieron con dificultad acceder al gobierno en el corto plazo.

El resultado de este proceso evolutivo fue que a fines de 1990 trece países de América Latina regularan en el ámbito nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Sin embargo, sólo algunos países han hecho frecuente el uso de estos mecanismos (Uruguay y Ecuador), pero con resultados diferentes.¹³ Cuatro países de América no contemplan en sus constituciones MDD (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México). Por su parte, El Salvador, Nicaragua y Paraguay, que sí los incluyen, nunca los han empleado.

¹³ www.observatorioelectoral.org/biblioteca (fecha de consulta: 23 de octubre de 2007).

El referéndum más reciente en América Latina fue en Venezuela. Los venezolanos rechazaron las propuestas en la consulta del domingo 2 de diciembre de 2007; un poco más de 50% de los votos en contra de la reforma constitucional propuesta por el presidente Hugo Chávez. La primera derrota electoral en nueve años que el mandatario recibió, de su propuesta para reformar 69 artículos de los 350 de la Constitución de 1999, que le daba el marco legal para instaurar el socialismo, y que permitía su reelección continua cada siete años, además del aumento a sus poderes presidenciales.

Posterior a los resultados, Chávez señaló: "...la población erró, Venezuela no está lista para un proyecto socialista".¹⁴ Ante el autoritarismo la población tuvo la oportunidad de poner alto a los excesos del poder representativo en los tiempos actuales, de limitar la ineficiencia de la gestión de gobierno y las deficiencias en política pública. El "no" en las zonas más populares, el no con el abstencionismo, el no a la reelección indefinida de Chávez, el no a los desajustes económicos que elevaron peligrosamente la inflación, éstos fueron algunos puntos que minaron el poder y que terminó en un alto a través del referéndum. En esta ocasión Hugo Chávez, quien fue elegido democráticamente por más de 7 millones de votos, perdió 3 millones en el referéndum del domingo 2 de diciembre de este año.

El problema de la democracia representativa surge en el acto de *delegar* y supone el acto de dejar las decisiones en manos de los representantes y dejar de lado la *participación ciudadana*, pero cuando se le consulta como en esta ocasión en Venezuela, la población rechaza la modificación constitucional.

Iniciativas de reforma a nivel constitucional en la LX Legislatura

La *democracia directa*, a través de sus distintos instrumentos, no ha sido plasmada en ninguna de las constituciones que han regido a

¹⁴ *El Universal*, 4 de diciembre de 2007, p. A4.

través de la historia de nuestro país; sin embargo, se encontró que en fecha 6 de diciembre de 1977 se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, donde el Congreso tenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a las bases siguientes:

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

Dicha disposición fue derogada a través de una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce, entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta.¹⁵

Rosa María Mejía describe algunas iniciativas realizadas en diferentes legislaturas, así como en un municipio y en el Distrito Federal:

- 1946 y 1988. Iniciativas de ley del Partido Acción Nacional (PAN) para incluir en los artículos 115 y 116 constitucionales la figura del referéndum, así como de la iniciativa popular y revocación del mandato.
- 1992. Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para instituir la figura del referéndum ratificatorio propuesto, entre otras cosas, por la firma del Tratado de Libre Comercio.
- 1993. Plebiscito ciudadano sobre los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal impulsado por el PRD, realizado a través de tres preguntas en las cuales tenían que contestar sí o no.

¹⁵ Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), "Servicio de investigación y análisis, democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular", Cámara de Diputados, noviembre de 2007, pp. 121 y 122. Documento disponible en: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2007).

- 1994. El ayuntamiento municipal de Durango promulgó, a través del Bando Municipal, la incorporación de las figuras de plebiscito, iniciativa popular, afirmativa *ficta*, voz ciudadana en las sesiones de cabildo, derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas en la conformación de los programas anual de obras y servicios públicos.
- 2001. El gobierno del Distrito Federal realizó en febrero una consulta para conocer la opinión de la ciudadanía en relación con el cambio de horario de verano.

nado de la República, se llevaron a cabo una serie de foros y propuestas concretas, con la finalidad de establecer los principales cambios que necesitan implementarse en nuestro sistema jurídico-político, destacando en el rubro electoral la participación ciudadana en sus distintas modalidades. Es así que de la sección de propuestas presentadas por los partidos políticos, se extrae de forma textual la forma en que ellos presentan sus ideas sobre el tema.

El siguiente estudio comparativo abarca las iniciativas de la LX Legislatura, considerando 11 propuestas. El interés de los legisladores de proponer iniciativas relacionadas con la democracia directa dentro del contexto de la Reforma del Estado, retomó interés por haber sido uno de los puntos más discutidos, en el sentido de la necesidad de que exista un mayor acercamiento por parte de la ciudadanía a las grandes

Reforma del Estado

Dentro del contexto de la realización de la Ley para la Reforma del Estado, a iniciativa del Se-

Cuadro 3
Propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado

<i>Partido político</i>	<i>Propuestas para modificar los artículos constitucionales</i>
PAN	a) Sistema electoral. (...) 6. Incorporar las figuras de referéndum y plebiscito.
PRD	<i>Participación ciudadana</i> 39. Elevar a rango constitucional la democracia participativa, así como elaborar la Ley Federal de Participación Ciudadana. 40. Establecer los instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. 41. Garantizar la participación ciudadana en los procesos de planeación y evaluación de las políticas públicas.
Propuestas de Convergencia	<i>II. Democracia y sistema electoral</i> <i>Democracia y participación ciudadana</i> 29. Expedir cuanto antes la Ley de Participación Ciudadana para instrumentar la democracia directa, con mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, mismos que deben ser elevados a rango constitucional. 30. Facultad ciudadana de revocar el mandato, mediante referéndum, a funcionarios públicos electos de cualquier nivel que resulten ineficientes, corruptos e incumplidos. 31. Instaurar los mecanismos de contraloría social.
Propuestas del Partido del Trabajo	Tema 2. <i>Democracia y sistema electoral</i> III. Por un modelo de democracia representativa y participativa: incorporar a la Constitución política las figuras de democracia directa y semidirecta, como las siguientes: 3.1 El presupuesto participativo; 3.2 La revocación de mandato; 3.3 La afirmativa ficta; 3.4 La auditoría social; 3.5 El gobierno comunitario como cuarto nivel de gobierno; 3.6 Iniciativa popular; 3.7 La declaración patrimonial pública y auditable de servidores públicos y representantes populares; 3.8 La gestión y autogestión social; 3.9 El referéndum; 3.10 El plebiscito; 3.11 El derecho a la audiencia pública; 3.12 La consulta ciudadana; 3.13 La licitación abierta de las obras y adquisiciones públicas; 3.14 El derecho a la voz ciudadana en los cabildos.

Fuente: www.leyparalareformadelestado.gob.mx (fecha de consulta: 15 de noviembre de 2007).

Cuadro 4

Comparación de las iniciativas de reforma a los artículos de la Constitución en la LX Legislatura

Artículos	<i>Propuestas de Reforma a los Artículos de la Constitución Mexicana</i>
35	Para este artículo se presentaron seis iniciativas que coinciden, en la propuesta de las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Dos iniciativas únicamente exponen incluir dos figuras, referéndum y plebiscito. Dos iniciativas, las dos incluyen: “en los procesos de participación ciudadana”, cita, la igualdad de oportunidades, finalmente, hace referencia a incluir, “iniciar leyes o decretos”, como prerrogativas del ciudadano. Una de las iniciativas, cita “mecanismos de participación ciudadana”.
36	En cuatro de las iniciativas, coinciden en su propuesta, ya que refieren que los ciudadanos participen en los procesos de plebiscito y referéndum. En otra de las iniciativas, adiciona únicamente “participación ciudadana”, sin mencionar específicamente las figuras del presente estudio.
40	En tres iniciativas coinciden en adicionar una república “participativa”, en otra se adiciona un párrafo más, refiriendo que la democracia la llevarán a cabo los ciudadanos mediante las figuras del referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Siendo así el encargado el IFE.
41	En dos iniciativas hacen referencia al IFE, como órgano autónomo para hacerse cargo de organizar los procesos de referéndum y plebiscito. En la que tendrá la obligación de comunicar los resultados a los Poderes de la Unión y a los ciudadanos. En cuanto a las materias que se considera no deben de incluir en un plebiscito o referéndum: la tributaria o financiera, tratados, convenios y acuerdos internacionales (política exterior). Incluyendo dos materias más: seguridad nacional y expropiación.
71	En relación con este artículo señalan en dos iniciativas presentadas: “el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde”: difiriendo una propuesta de otra, en cuanto a la cantidad requerida el número de firmas, la primera, propone, que por lo menos sea la firma de 50 mil ciudadanos y la segunda iniciativa, refiere un número superior al 0.1% del padrón electoral.
73	En seis iniciativas coinciden, en adicionar un párrafo, al señalar la expedición de una ley referente a las figuras de participación ciudadana, sólo que cambia en que cada uno lo propone en diferentes párrafos, es decir, incisos.
74	Dos iniciativas coinciden, adicionando un inciso, el cual en el texto vigente está derogado, y las propuestas citan que la Cámara de Diputados puede convocar a referéndum, en excepción de las siguientes materias: designación de presidente de la república interino, provisional o sustituto; al régimen interior del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras; juicio político; declaración de procedencia; y leyes tributarias.
99	La iniciativa (3), hace referencia a las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, la cual se adiciona en el mismo inciso, “así como en materia de participación ciudadana”, concuerda con la iniciativa (6), que expone que las impugnaciones en materia de referéndum, plebiscito e iniciativa popular a diferencia de que esta propuesta sí menciona a la letra las distintas figuras de participación ciudadana.
115	En este artículo cita que los estados adoptarán para su régimen interior y la forma de gobierno, “democrático y participativo”. Una iniciativa, adiciona que los ciudadanos ejercerán las figuras de democracia participativa, tanto en el ámbito estatal como en el municipal.
116	Entre tres iniciativas coinciden en adicionar un párrafo, que propone que el Congreso de cada entidad federativa establezca mecanismos para la participación ciudadana en asuntos públicos, por medio de las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, coincidiendo con otra iniciativa, que cita lo mismo, sin embargo, difiere en que esta propuesta cita como base el artículo 41 constitucional.
122	La única propuesta para este artículo, que adiciona un inciso el cual describe “expedir leyes en materia de referéndum, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular”, coincidiendo con las propuestas del artículo 73.
135	La iniciativa en este artículo describen una adición, en la que presenta, que cuando la Constitución tenga adiciones o reformas se realizará un referéndum, siempre y cuando lo disponga la ley reglamentaria y que las reformas o adiciones que incidan en decisiones políticas fundamentales serán objeto de plebiscito. En otras propuestas se expone que cuando se presente derogación, adición o reforma a la constitución, el referéndum será de manera obligatoria, cuando tengan que ver con: las garantías individuales, los derechos políticos, la soberanía nacional, recursos naturales, la división de poderes, y la forma de gobierno. Y a su vez el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y su respectiva aprobación. En una iniciativa más a diferencia de las anteriores mencionadas, expone únicamente, que se requerirá de ser aprobada por la figura de referéndum, las reformas a la Constitución del país.

Fuente: Se tomaron datos del estudio de Mayeli Miranda Aldama y Alma Arámbula Reyes, *La Reforma del Estado: iniciativas y minutas de reformas constitucionales de la LX Legislatura*, Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), junio, 2007, pp. 166-172.

decisiones político-jurídicas que se toman en el país.¹⁶

Análisis de la experiencia local en el uso de mecanismos de democracia directa

En el D.F. se realizó un plebiscito el 21 de marzo de 1993; la finalidad de éste era restaurar los derechos políticos. El contexto temporal fue posterior a los sismos de 1985. La inconformidad de la población por la forma en que se venía gobernando y administrando la ciudad fue en aumento. La demanda por la autonomía del Distrito Federal quedó en propuesta. La creación de un nuevo órgano de representación ciudadana fue rechazado por sus habitantes, debido a la poca legitimidad del gobierno. A pesar de ello surge la Asamblea de Representantes del D.F., un órgano que impidió que se restablecieran los derechos políticos de la ciudadanía, “el gobierno aparecía incapaz de implementar acciones locales independientes de las políticas impuestas en el nivel nacional.”¹⁷

En el periodo posterior al de Salinas, tres hechos importantes ocurrieron a finales de agosto de 1995: 1. Los resolutiveos del congreso nacional del PRD, en los que se dejaban de lado las posiciones radicales y se optaba por el diálogo; 2. Los cambios en la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con la intención de llevar a cabo una reforma interna; 3. Los acuerdos entre el PAN y el PRD para emprender una reforma electoral.

En las preguntas hechas el 26 de febrero de 1995, como se muestra en el Cuadro 5, se observa un alto porcentaje. Sin embargo, en lo relativo al Congreso hay un descenso; es decir, todavía se deja un margen para la democracia representativa y confianza en el Legislativo.

Por otro lado, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y a unos

¹⁶ Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis acerca de la Reforma del Estado: Iniciativas y minutas de Reformas Constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, Mayeli Miranda Aldama y Alma Arámbula Reyes, junio, 2007.

¹⁷ A. Ramírez Cuellar, “La reforma necesaria”, en *El Cotidiano*, núm. 54, México, mayo de 1993, p. 25.

días de la creación de la Ley para el Diálogo, la Reconciliación y la Paz en Chiapas (el 1 de marzo de 1995), se realizó una consulta nacional “por la paz y la democracia” en agosto, para medir el grado de fuerza política que aún tenían; el ejército zapatista lanza la convocatoria para conocer si continuaban como fuerza armada o si se integraban como fuerza política (para formar un partido). Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 6.

Con base en este cuadro, las respuestas a la primera y segunda preguntas tuvieron un alto porcentaje a favor, porque eran sobre la calidad de vida de la población, no dependían de quién hiciera la pregunta, el porcentaje siempre sería alto. En las preguntas 4 y 5 se observa una respuesta de 53% acerca de que el EZLN debía convertirse en una fuerza política independiente; en contraste con 48% de la ciudadanía, que opinaba que los zapatistas debían aliarse a otras organizaciones.

Sobre los resultados de la consulta anterior se puede decir que no hubo condiciones para traducirlas en hechos concretos: fue una baja participación (las expectativas fueron de una mayor participación, de dos a cuatro millones, y sólo acudió un millón); constitucionalmente no se encontraba sustentada. Todo quedó en un proceso montado en la sucesión presidencial.

En 1991 el PRI recompone nuevas alianzas con otros sectores y recupera electoralmente la ciudad: propone una nueva reforma política a través de la Mesa de Concertación, la cual, pese a la participación de todos los partidos (PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN y PARM), no prosperó por las diversas posturas a la creación del estado 32 o la retención de facultades del presidente de la república para designar a las autoridades del gobierno capitalino. Esto condujo a la convocatoria de un plebiscito para: *a)* desatar la discusión de la Mesa, *b)* sacarla del espacio de las élites políticas y llevarla a la población en general. Las preguntas fueron: ¿Deben elegirse las autoridades del gobierno de la ciudad?, ¿Debe crearse un Congreso de diputados local?, y ¿Debe convertirse el D.F. en un nuevo estado de la federación? Los resultados se muestran en el Cuadro 7.

Cuadro 5
Consulta del 26 de febrero

<i>Planteamiento</i>	<i>Sí</i>	<i>Personas</i>	<i>No</i>	<i>Personas</i>
Juicio a Carlos Salinas por la crisis económica	96.68%	644 406	1.91%	12 711
Que el Congreso rechace paquete crediticio de Estados Unidos	80.56%	536 575	13.07%	87 049
Que el gobierno retome el diálogo en Chiapas	89.63%	598 496	7.09%	47 230

Fuente: Rafael Morales Ramírez, "Plebiscito y consulta popular en México", *Bien Común y Gobierno*, núm. 45, agosto de 1998, p. 54.

Cuadro 6
Consulta Nacional por la Paz y la Democracia

<i>Núm.</i>	<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>No sé</i>
1	¿Estás de acuerdo en que las principales demandas del pueblo de México son: tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia, paz, seguridad, combate a la corrupción y defensa del medio ambiente?	97.4 %	1.5 %	1.1 %
2	¿Deben las distintas fuerzas democratizadoras unirse en un amplio frente ciudadano, social y político de oposición, y luchar por estas 16 demandas?	92.5 %	4.4 %	3.1%
3	¿Los mexicanos debemos hacer una reforma política profunda que garantice la democracia (respeto al voto, padrón confiable, organismos electorales imparciales y autónomos, participación ciudadana libre –incluida la no partidaria y la no gubernamental–, reconocimiento de todas las fuerzas políticas nacionales, regionales y locales, y equidad para todos)?	94.3 %	2.5 %	3.2%
4	¿Debe el EZLN convertirse en una fuerza política, independiente y nueva, sin unirse a otras organizaciones políticas?	53.2 %	37.2%	9.6%
5	¿Debe el EZLN unirse a otras organizaciones y juntos formar una nueva organización política?	48.8 %	43.8%	7.4%
6	¿Debe garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y responsabilidad en los organismos civiles y en el gobierno?	93.0 %	3.6 %	3.3%

Fuente: *Época*, núm. 222, septiembre 4 de 1995, pp. 20-22, citado en: Rafael Morales Ramírez, "Plebiscito y consulta popular en México", *Bien Común y Gobierno*, núm. 45, agosto de 1998, p. 55.

Cuadro 7
Plebiscito ciudadano

<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Nulos</i>	<i>Abstención</i>	<i>Total</i>
Por el estado 32	66.9%	30.3%	1.28%	1.57%	331 180
Para elegir autoridades	84.8%	12.9%	1.14%	1.15%	330 812
Para Congreso de diputados locales	84.3%	13.2%	1.13%	1.41%	330 403

Fuentes: Rafael Morales Ramírez, "Plebiscito y consulta popular en México: tres experiencias", en: *Bien Común y Gobierno*, núm. 45, agosto de 1998, p. 53. Datos obtenidos de *La Jornada*, 22 de marzo de 1993; *Voz y voto*, núm. 2, abril de 1993; y *El Cotidiano*, núm. 54, mayo de 1993.

Del plebiscito anterior derivó la creación de los consejeros ciudadanos, acuerdo que logró el regente Manuel Camacho Solís y los partidos opositores en 1993. Si bien ésta fue una salida política menos costosa para enfrentar la democratización del D.F., el plebiscito sirvió para la discusión de su estatuto de gobierno, a partir de la firma, el 25 de julio de 1996, de reformas constitucionales importantes, entre las que destaca la reforma completa al artículo 122, que un año más tarde permitiría la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal. Esto demostró que los temas antes exclusivos de las élites políticas o del gobierno, ahora la ciudadanía era capaz de opinar y llevar a cabo formas de participación alternas.¹⁸

Existen otras experiencias como la del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en cumplimiento del artículo 15 de la Constitución mexicana, así como las de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del mismo estado, la cual expidió el Reglamento de Participación Ciudadana, con el propósito de fortalecer el régimen democrático y propiciar la colaboración de los vecinos en la solución de los problemas mediante consultas permanentes y propiciar una democracia más participativa.

En el Cuadro 8 se observan 23 estados de la república que hasta la fecha contemplan en su constitución local —en las leyes locales respectivas, incluido el D.F. que no tiene constitución— la figura jurídica del plebiscito. Son 24 los estados, incluido el D.F., que regulan en sus constituciones y/o en las leyes locales la figura jurídica del referéndum y en 18 estados la iniciativa popular. Los estados que no consideran ninguna de las tres figuras jurídicas de los instrumentos de la democracia directa son Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca.

Para que estas formas de participación ciudadana cumplan con su función para la que fueron creadas, es indispensable que tanto las autoridades federales como estatales y municipales impulsen y fortalezcan los programas de

educación cívica y cultura política que permitan arraigar en la ciudadanía los valores clásicos de la democracia: libertad, igualdad, fraternidad, tolerancia, pluralidad, diálogo, participación y legalidad.

Mientras que el referéndum se ha consagrado en las leyes como un instrumento de consulta popular regulado en muchas ocasiones a través de formas reglamentarias ex profeso, el plebiscito no ha tenido tal suerte: éste se utiliza de manera ocasional para tomar algunas decisiones políticas de trascendencia especial, en virtud de que no se encuentra regulado en la mayoría de las constituciones locales a nivel nacional, como a continuación referimos.

Como se observa, prácticamente más de la mitad de las entidades federativas en México contemplan en sus constituciones locales tres mecanismos de democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular para dirimir situaciones políticas que no pueden ser solventadas por un proceso electoral regular o a través del Poder Legislativo. Doce estados crearon una ley de participación ciudadana local.

Las legislaciones respectivas establecen que los institutos electorales estatales son los encargados de diseñar y organizar los procesos de la democracia directa y que los tribunales electorales estatales resolverán las controversias o impugnaciones que el referéndum o los plebiscitos hayan generado. En otros casos los congresos locales, por ejemplo, tienen la posibilidad de recurrir al plebiscito para elegir nuevos municipios (Baja California, Chihuahua, Tlaxcala y Veracruz).¹⁹

Asimismo, se contempla la aplicación del referéndum para consultar leyes que expida el Congreso (Baja California, Chihuahua, Jalisco y Tlaxcala). También el Poder Ejecutivo local y los gobernadores pueden solicitar que se sometan a plebiscito las propuestas o decisiones de gobierno consideradas como trascendentes para la entidad; en este caso se destacan nueve entidades del país.

¹⁸ Rafael Vergara y Juan Antonio Le Clercq, “¿A dónde nos lleva la Reforma Política del D.F.?” en: *Bien Común y Gobierno*, núm. 25, diciembre de 1996, pp. 3-12.

¹⁹ Juan Manuel Hernández Licona, *El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*, Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales, CEDIP, Cámara de Diputados, 2007, p. 57.

Cuadro 8

Cuadro comparativo de los medios de participación ciudadana en los estados de la república

<i>Entidades de la república</i>	<i>Plebiscito 1</i>	<i>Referéndum 2</i>	<i>Iniciativa popular 3</i>	<i>Otros ordenamientos locales que regulan las formas de participación ciudadana</i>
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana Código electoral Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Baja California Norte	Sí	Sí	Sí	Ley de Instituciones y Procesos Electorales
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Ley Electoral del Estado Ley de Participación Ciudadana
Campeche	No	No	No	Ninguno
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral Ley de Participación Ciudadana Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
Colima	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
Chiapas		No		Ninguna
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Ley Electoral del estado
D. F. (no tiene Constitución)	----	----	----	Ley de Participación Ciudadana (prevé el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, entre otras.) Código Electoral del D.F.; Estatuto de Gobierno del D.F.
Durango	Sí	Sí	Sí	Código Estatal Electoral
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
Guerrero	No		No	Ninguna
Hidalgo	No	No	No	Ninguna
Jalisco	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana Ley Electoral del Estado Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado Reglamento interior del Tribunal Electoral del Estado
Estado de México	No	Sí	No	Ley Reglamentaria del art. 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Código Electoral del Estado; Reglamento Interior del Instituto Electoral; Reglamento de Participación Ciudadana de los municipios de: Álvaro Obregón, de Agangeo, Charapan, de Juárez, de los Reyes, de Morelos, de Nahuatzen, de Nurumán, de Queréndaro y de Santa Ana Maya.
Morelos	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
Navarrit	No	No	No	Ninguna
Nuevo León	No	No	No	Ninguna
Oaxaca	No	No	No	Ninguna
Puebla	Sí	Sí	Sí	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado
Querétaro	No	Sí	Sí	Ninguna
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	Ley de Referéndum y Plebiscito
Sinaloa	Sí	Sí	No	Ninguna
Sonora	Sí	Sí	Sí	Ninguna
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana, Ley Orgánica del Tribunal Electoral
Tamaulipas	No	No	Sí	Ley de Participación Ciudadana del Estado (prevé el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y otras).
Tlaxcala	Sí	Sí	No	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Ley de Consulta Ciudadana para el estado de Tlaxcala (prevé los tres MDD y otras).
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. Código Electoral para el Estado
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana Ley Orgánica del Instituto Electoral

¹ Prevé el plebiscito en su Constitución local.

² Prevé el referéndum en su Constitución local.

³ Prevé la iniciativa popular en su Constitución local.

Fuente: Juan Manuel Hernández Licona, *El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*, CEDIP (Colección Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales), Cámara de Diputados, febrero de 2007, pp. 57.

En cuanto a la iniciativa popular destacan 20 estados (entre ellos las entidades de Chihuahua, Morelos y Veracruz), donde los ayuntamientos pueden expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares utilizando este sistema.²⁰

Las constituciones estatales en donde se contemplan las tres figuras de democracia directa son: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Lo anterior nos lleva a concluir que se están diseñando sistemas electorales municipales; sin embargo, sería necesario que la inclusión de instrumentos de democracia directa estuviera contemplada en la Carta Magna, para dar sustento jurídico a las constituciones locales y a las leyes reglamentarias.

Consideraciones finales

Las iniciativas presentadas básicamente en el primer año de ejercicio de esta LX Legislatura, siguen mostrando el interés de los legisladores en el tema, demostrándose en la serie de diversas propuestas constitucionales en artículos relacionados con la democracia directa –artículos 8, 35, 36, 39, 40, 41, 71, 73, 89, 99, 115, 116, 122 y 135–, hasta la propuesta de dos iniciativas a dos leyes en la materia.

Dentro de la realización de la Ley para la Reforma del Estado también se ha mostrado inquietud sobre el tema, siendo los partidos políticos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo, los que de alguna forma plasman dichas propuestas, así como los lineamientos generales al respecto.

Son diversos los argumentos a favor y en contra de la democracia directa. En *Mehr Demokratie* se encuentra una extensa lista de argumentos a favor de la democracia directa como

²⁰ *Compilación Normativa Electoral 2000*, IFE, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y el Centro de Formación y Desarrollo, que tiene su corte a mediados del año 2000, CD.

se muestra a continuación: la democracia directa evita la desmotivación política de los ciudadanos; mantiene la soberanía popular en los periodos entre elecciones; adecua las instituciones a la evolución de la sociedad; los resultados de las decisiones políticas están más cercanos a las preferencias de los ciudadanos; mejora la gestión pública como control de los representantes políticos; es un catalizador de reformas electorales más justas; refuerza el parlamento y las instituciones representativas; da más poder real a los representantes electos; fortalece el sistema de partidos políticos; previene la violencia política; garantiza una menor centralización de las instituciones; permite decidir en temas específicos; disminuye el poder de influencia de grupos poderosos; es una válvula de escape en casos de *impasse* político.²¹

Entre las opiniones en contra de la aplicación de la democracia directa destacan: el debilitamiento del sistema de representación. La falta de información puede propiciar manipulación. Estos instrumentos pueden formar parte de estrategias de interés político partidista. Los actos que no se someten a estas consultas quedan en desventaja frente a los que sí lo hacen. También pueden constituir vetos populares dirigidos. Su organización y procesamiento es complicado en la medida del tamaño de la población y su dispersión geográfica. Adicionalmente son restringidos, ya que se agotan en un sí o en un no sin permitir matices y alternativas. Finalmente, pueden propiciar que se exacerbén los regionalismos.²²

En opinión de José Woldenberg, la democracia no es ajena a patologías de múltiples tipos: la indiferencia ciudadana (abstencionismo), la irresponsabilidad política (corrupción), la sobrecarga de expectativas y la atrofia institucional pueden cohabitar con la realidad democrática.²³ Por eso no es de extrañar que desde la década de 1980 en México se haya iniciado

²¹ <http://mehr-demokratie.de> (fecha de consulta: 6 de diciembre de 2007).

²² J. Moreno Collado, "Referéndum y democracia representativa", *Quórum III*, Segunda Época, año IV, núm. 31, noviembre-diciembre, Cámara de Diputados, 1994, pp. 15-17.

²³ José Woldenberg y Luis Salazar, *Principios y valores de la democracia*, IFE, México, p. 51.

de manera lenta y descentralizada, es decir, federalista, el recurrir a la democracia directa para evitar que los fenómenos antes descritos dañen los cimientos de la democracia representativa.

La experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, aconseja una utilización prudente de los mismos. De ahí la importancia de que la convocatoria de una consulta popular tenga

como requisito la libertad de expresión e información, la ausencia de manipulación de la opinión pública y la formulación clara e inequívoca de la(s) pregunta(s) que se desea someter a la consideración del cuerpo electoral.

Deben ser mecanismos dirigidos a perfeccionar y complementar la democracia representativa y no a buscar su debilitamiento o sustitución.