

# MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA: UN ANÁLISIS SOBRE SU EFICACIA

Mechanisms of direct citizen participation:  
An analysis of its efficiency

*Recepción: Septiembre 05 de 2012*  
*Aceptación: Octubre 10 de 2012*

Jorge Chaires Zaragoza

---

*Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.*  
*Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara.*  
*Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.*  
*Jchaires@hotmail.com*

Carlos Ernesto Maraveles Tovar

*Abogado por la Universidad de Guadalajara,*  
*Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.*  
*Maestrante de la Maestría en Políticas Públicas Locales, Colegio de Jalisco.*  
*Carlos.maraveles@ifje.org.mx*

**Palabras clave**

Mecanismos de participación ciudadana, materia electoral, y reforma política.

**Key words**

*Mechanism of citizen participation, electoral matter and political reform.*

**Pp. 178-201**

**Resumen**

En el presente artículo se tratará de analizar el comportamiento de las figuras de mecanismos de participación ciudadana directa, en una muestra representativa de la pluralidad de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual servirá de parámetro para poder vaticinar con base en la experiencia local, el éxito de la nueva reforma política en esta materia.

## **Abstract**

*In the essay there is an analysis of the behavior of the mechanism of direct citizen participation, in a representative sample of the plurality of the Mexican United States, which will work to measure the success of the new political reform in the matter, over the basis of the local experience.*

## **INTRODUCCIÓN**

**S**i bien existe una discusión inacabada en cuanto a la divergencia entre la democracia representativa y la democracia directa, parece ser que desde hace años que la democracia representativa se impuso como alternativa a la democracia directa. “Si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Pero un gobierno tan perfecto no es propio de hombres”, sentenciaba Rousseau. Gracias a ese místico “contrato social”, en donde los gobernados le seden la soberanía a los representantes elegidos vía el sistema democrático, se deja en sus manos las decisiones de los asuntos de gobierno y, en su caso, a los servidores públicos designados por esos mismos representantes populares.

No obstante, la legitimidad de esos representantes populares se encuentra en crisis, en virtud del descontento de la población y la falta de confianza en los parlamentos y el sistema de partidos al ser el basamento de dicho sistema democrático.

Una forma de otorgarles cierta legitimidad a los representantes populares ha sido abriendo espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos públicos, por medio de mecanismos como el referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana, los cuales se conciben como los paladines de la democracia. No obstante, se debe decir que estos mecanismos de participación ciudadana en la práctica no han demostrado su eficacia.

A lo largo de este documento se tratará de dar respuesta a varios cuestionamientos respecto a la eficacia de estos mecanismos de participación ciudadana directa: ¿Las figuras de participación ciudadana directa realmente influyen en las decisiones de política pública? ¿Las figuras de democracia directa son una herramienta eficaz para legitimar las acciones gubernamentales? ¿Qué tanto las figuras de democracia directa deben sustituir a la democracia representativa? ¿Cuál es la experiencia internacional y local, respecto a la democracia directa? ¿Qué beneficios traerá la inclusión de estas figuras en la Constitución Federal?

El 9 de agosto de 2012 se publicó la reforma constitucional (conocida como reforma política), en donde se aprobó, entre otras cosas, la inserción de dos mecanismos de democracia directa: la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

La inclusión de estos mecanismos de participación ciudadana en el texto constitucional se ha querido vender como una de las reformas más importantes al sistema político

mexicano de los últimos años. Manlio Fabio Beltrones Rivera, el entonces presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República y uno de los principales impulsores de la Reforma, destacó que estos cambios modernizarán el presidencialismo mexicano, pues darán más instrumentos de participación ciudadana y control a la figura del primer mandatario.

“Hemos logrado, en sí, resolver muchos de los asuntos pendientes que teníamos. Lo hemos hecho en la pluralidad, en el respeto que nos debemos unos a otros, en darle valor al diálogo, en saber que la discusión es saludable, y que los acuerdos son necesarios: ceder, conceder, negociar, conciliar, acordar, convivir, es avanzar”<sup>1</sup>, afirmó ante el pleno de la Comisión Permanente.

Por su parte el Presidente de México, Felipe Calderón, tras asegurar que la reforma introduce “cambios importantes que fortalecen instituciones y permiten un avance democrático”, señaló que con la posibilidad de que los ciudadanos promuevan iniciativas de ley ante el Congreso y puedan participar en consultas populares, “se abre la puerta a los ciudadanos” para que se expresen sobre asuntos públicos: “Se trata de pasar del sufragio efectivo, a la democracia efectiva”<sup>2</sup>.

Sin embargo, se debe considerar que las figuras como el plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana ya estaban incluidas en varias legislaciones locales, ya sea en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas o en legislaciones especiales en materia electoral o de participación ciudadana, con experiencias, como veremos, no muy satisfactorias.

Ya decía Georg Jellinek que para comprender científicamente una institución se debía conocer su despliegue histórico. Aseguraba que para determinar el futuro de una institución de alguna manera más o menos segura, sólo se puede hacer si se le sigue su camino durante mucho tiempo, en razón de que el valor de cada institución política se infiere de su pasado y de la capacidad efectiva que ha demostrado. Y señalaba, si se daba un vistazo a las experiencias vividas, se llegaba a resultados muy sorprendentes, al grado que la generación anterior ni siquiera la habría vislumbrado (Jellinek, 1991:72)

En tal sentido, en el presente artículo se tratará de analizar el comportamiento de estas figuras en una muestra representativa de la pluralidad de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual servirá de parámetro para poder vaticinar con base en esta experiencia local, el éxito de esta nueva reforma política en materia de participación ciudadana directa.

1. Declaratoria de aprobación constitucional de la reforma política de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tras haber realizado el escrutinio de los votos de los Congresos estatales que aprobaron el proyecto de dictamen, miércoles 18 de julio de 2012.

2. Discurso pronunciado por el presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, en la firma del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 08 de agosto de 2012.

## DEMOCRACIA DIRECTA VS DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia directa en sentido pragmático son las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas) y no el de elegir miembros del Poder Legislativo o Ejecutivo (Aragón y López, 2000:981)

Por su parte la democracia representativa se resume a la elección del gobernante por parte de los gobernados, a efecto de que los primeros representen los intereses de los segundos. La democracia representativa es pragmática y se basa en que la sociedad no es uniforme sino plural y en una delimitación de poder y responsabilidades entre la autoridad y el ciudadano que hacen posible el Estado. Para Kelsen: *no hay más democracia posible que la democracia representativa* (Citado por Aragón, 2007:164)

La idea de la democracia representativa como expresión *rousseauiana* de la voluntad general y sustento teórico de la supremacía política y jurídica del parlamento, fue objeto de fuertes críticas por los primeros doctrinistas posrevolucionarios.

Así, por ejemplo, Benjamín Constant les achacaba a los revolucionarios, que, “obrando de buena fue por amor a la libertad”, dieron a la soberanía popular poderes ilimitados. “Vieron que a lo largo de la historia un pequeño número de hombres, o incluso uno solo, había disfrutado de un poder inmenso, causante de muchos males, pero su cólera se dirigió contra los detentadores de ese poder y no contra el poder en sí mismo. En lugar de destruirle, sólo pensaron en desplazarle. Era un azote, y lo consideraron como una conquista. Se lo entregaron a toda la sociedad; de la sociedad pasó forzosamente a la mayoría, de la mayoría a manos de unos cuantos y, con frecuencia, a los de uno solo. Ha hecho tanto daño como antes, y se han multiplicado los ejemplos, las objeciones, los argumentos y las acciones contra todas las instituciones políticas” (Constant,1989: 9 y 10)

Incluso, nos dice Pedro de Vega, era obvio que las críticas y recelos de Rousseau a los principios y esquemas de la democracia representativa, implicaban en realidad la contraposición de los términos de legitimidad y representación, y exponían la más formidable denuncia de una forma de legitimidad democrática que teóricamente se asentaba en el principio de voluntad general, pero que prácticamente se convirtió, a través del mecanismo representativo, en criterio legitimador de la voluntad particular del representado (Vega, 1996: 16)

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, las críticas a los sistemas representativos fueron tomando fuerza, debido a que en la práctica no habían demostrado su capacidad para solucionar los grandes problemas sociales, por lo cual varios autores se pronunciaron sobre los desperfectos de los sistemas parlamentarios. Autores como Stuart Mill, en su fa-

mosa obra *Del gobierno representativo*, publicada escrita en 1860, advierte sobre los males y peligros de los gobiernos representativos (Mill, 2007: 99, 100 y 122)

Como se sabe, en un Estado moderno no se puede pensar en ejercer un sistema político basado en la democracia directa, tal y como se instauró en la antigua Grecia, pues resultaría verdaderamente quimérico el poner al escrutinio público (con millones de decisores) todas las decisiones del gobierno, sin que para ello se establezcan comisiones sin el riesgo de cambiar la forma de gobierno (Rousseau, 1993: 66 y 67)

Sin embargo, la democracia directa pudiera tener su acción y su funcionalidad tratándose de decisiones públicas que por su contexto sean de especial interés para la sociedad gobernada.

Por lo que un sistema político sustentado en una democracia representativa, no se contraponen con los principios de la democracia directa, debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias. En tal sentido, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas (Bobbio, 1996: 60-61).

### EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD EN LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS

Hay que decir, en primer término, que en una democracia representativa “ideal” donde los gobiernos realmente representen las necesidades de los ciudadanos, no se requeriría la participación ciudadana de forma reactiva, por lo que la participación ciudadana directa surge como respuesta a un problema político-práctico, que es la ineficacia de la representación. “*un gobierno que siempre se gobernase bien no tendría necesidad de ser gobernado*” (Rousseau, 1993: 66)

Si bien es cierto que existe una legalidad manifiesta de los representantes populares (por lo menos después de la democratización en el sistema electoral), también lo es que muchas veces su legitimidad no se encuentra materialmente respaldada, entre otras cosas, porque existe un evidente distanciamiento entre la toma de decisiones gubernamentales y la población.

Luis Aguilar atiende la falta de representación en los gobiernos legalmente instituidos al señalar que: “Los gobernantes legalmente establecidos pueden no gobernar y sus decisiones y sus acciones pueden no ser directivas. Éste ha sido el descubrimiento y el nuevo planteamiento social. No está en cuestión la validez institucional, sino su capacidad y eficacia directiva, dado que con frecuencia sus decisiones y acciones carecen de base informativa, analítica, teórica, tecnológica, financiera y gerencial y no arrojan resultados

de beneficio para determinados sectores ciudadanos en problemas o para la sociedad en general” (Aguilar, 2009: 9-10)

A pesar de la ola democratizadora, en donde las instituciones legalmente establecidas son respetadas por los actores involucrados en las contiendas electorales, se sigue dejando en entredicho la legitimidad de aquéllos que son elegidos mediante los procesos legales de elecciones.

Dicho de otra forma, hay legalidad en las elecciones de estos representantes populares pero su legitimidad aún queda en entredicho; lo que nos lleva a un gobierno legal pero cuestionablemente legítimo en su actuar.

Max Weber<sup>3</sup>, en su célebre análisis de la tensión entre legalidad y legitimidad, señala la existencia de tres tipos diferentes de legitimidad:

La legitimidad carismática, cuando el acatamiento y consenso que avalan al jefe se originan en su “carisma”, en ese ascendiente personal cuasi-religioso y cuasi-mágico que algunos hombres tienen, quizás relacionado con su condición prototípica de una raza, cultura o generación.

La legitimidad tradicional, que es aquella adhesión y respaldo que emerge del tiempo, de la consagración histórica, de la tradición popular.

La legitimidad racional, que es aquel consenso emergente de una normativa jurídica con vigencia sociológica, que respalda el acceso al poder y su ejercicio. Cuando los gobernados han participado en la elaboración de tales normas, se produce una legitimidad democrática. Esta legitimidad no se subsume en la legalidad; la sobrepasa. La legalidad es un concepto puramente jurídico. La legitimidad es un concepto político, más sutil y ponderable.

Tomando en cuenta esta concepción de legitimidad racional, resulta que para llegar a una *legitimidad democrática* es necesario el consenso de los gobernados no sólo en la adopción de ciertas reglas de elección popular, sino también en la elaboración de dichas reglas, consenso que aún no es posible dentro de una democracia emergente como la nuestra.

En otras palabras, mientras la *participación ciudadana* no sea tomada en cuenta en el actuar del gobernante, la legitimación de éste queda en entredicha, pues aunque se encuentre legitimado su puesto por ganar la elección popular por mayoría- u otros mecanismos-, si no cumple con su mandato con apego a los reclamos y derechos de los gobernados, paulatinamente irá perdiendo legitimidad ante éstos.

---

3. Citado por Arnoletto, E.J.: (2007) *Curso de Teoría Política*, < riqueza, la de producción práctico>Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/300/](http://www.eumed.net/libros/2007b/300/)

Como muestra de lo anterior se destaca lo obtenido en el latinobarómetro 2011<sup>4</sup>, que para México señala que solamente el 22% de la población piensa que el país está siendo gobernado para el bien de todo el pueblo, lo que evidencia que no existe una relación directa entre el ejercicio gubernamental y la toma de decisiones en pro de las necesidades sociales.

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE LEGITIMIDAD

Ahora bien, si el problema es la legitimación de los actores políticos y de sus decisiones públicas, una forma de poder revestirla es involucrando a los depositarios del poder público mediante mecanismos de democracia directa, que con su anuencia justificaran el actuar de los entes públicos en su ejercicio. Siguiendo esta fórmula indudablemente se estará actuando en el beneficio de la sociedad, habida cuenta que no hay mejor conocedor de las necesidades, que aquél que las solicita.

Con esta nueva reforma política, en donde se incluyen figuras de democracia directa, se busca incentivar la participación ciudadana y a la vez legitimar el actuar del gobernante sobre sus gobernados.

Sin embargo, se corre el riesgo de que estas figuras lleguen a ser inoperantes y este nuevo entramado jurídico quede en el discurso, donde en apariencia se estaría abriendo la puerta a la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero en la realidad sería lo suficientemente pesada para que no pueda ser abierta tan fácilmente.

Existe un matrimonio indisoluble entre la participación y la representación, pues una depende de la otra para subsistir, como se indicó en acápite anteriores la participación directa sería imposible de lograrse en un Estado moderno, por lo que no puede prescindir de la representación, a efecto de que el representante haga las veces de la voz del pueblo; por su lado, el sistema representativo democrático no es posible sin la participación ciudadana; si no hay participación que elija a sus gobernantes, estos últimos no podrían acceder al poder público.

La participación tiene varias concepciones, pero para esta investigación se toman estos tres grandes ejes (Cabrero Coord, 2003: 53):

Participación ciudadana, como aquella en la cual los ciudadanos toman parte en los asuntos públicos del Estado. Es una forma de expresar y vivir la relación entre gobierno y sociedad y la consideran ineludible en la gestión de gobierno.

Participación social, se define como aquella organización libre y voluntaria de los miembros de una sociedad frente al gobierno o no, incluso al lado de éste, y en la cual no hay

4. Latinobarómetro 2011, consultado en la dirección electrónica:  
<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> el día 30 de noviembre de 2011.

un asunto público de por medio; puede ser una organización por intereses sectoriales de algún grupo.

Participación comunitaria, la identifican con los usos y costumbres de las comunidades de carácter étnico y cuyos modos están sujetos a la tradición y la interpretación que de ella hacen los diferentes grupos comunitarios concretos en momentos específicos.

Siguiendo este desglose de conceptos se puede advertir que el objetivo de la participación define al tipo de participación, destacando que la referida participación ciudadana es aquella donde los ciudadanos forman parte de las decisiones de Estado.

En ese orden de ideas se puede afirmar que la participación electoral es un tipo de participación ciudadana, pues aunque la acción del elector es depositar un mandato social sobre un representante de sus intereses, el fin último de ese proceso de elección racional por parte del elector, es influir en las decisiones que ejerce el Estado, un claro ejemplo de una democracia representativa.

Sin embargo, la preocupación del presente artículo no es esa participación electoral donde la voluntad del ciudadano se encuentra celada bajo el arbitrio de aquel depositario de poder público, sino la participación ciudadana que directamente influye en las decisiones gubernamentales, una participación ciudadana activa, y que encuentra una reacción a su movimiento en pro de objetivos colectivos.

La participación ciudadana es una forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisivos, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, 2004: 9-19)

Mauricio Merino afirma que “la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas” (Merino, 1995: 29-40); esta definición se acerca a las ideas de Bobbio (Bobbio, 1996: 60-61), pues entrelaza a la democracia directa con la democracia representativa, primariamente respetando los procesos de la participación electoral y secundariamente la trascendencia de que las decisiones públicas se vean influenciadas por la sociedad civil, distinguiendo ampliamente a los representantes populares de los representados.

---

5. CLAD, rescatado de la dirección electrónica <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana> el día 24 de octubre de 2011.



La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>5</sup>, sienta las bases para poder llevar a la participación ciudadana a la formulación de políticas públicas, al respecto ésta alude que “la participación ciudadana en la etapa de diseño y formulación de una política pública es fundamental para la creación de valor y legitimidad de las mismas, por ello: a) La Administración Pública con competencia en dicha política pública producirá y proveerá con anticipación suficiente información relevante y en términos comprensibles sobre la materia sujeta a opinión o propuesta de la ciudadanía. b) Las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos”.

Es una preocupación a nivel internacional que la participación ciudadana en la gestión pública tenga relevancia a nivel estados-nación, de tal forma que se acorte esa brecha entre las decisiones públicas y las necesidades de la sociedad. Es de primordial importancia para que las administraciones públicas no sólo gocen de una legitimidad en sus actos, sino que también para que la eficacia y la eficiencia realmente respondan a ese contrato social que define a las democracias.

Estas concepciones son coincidentes al señalar que la participación ciudadana no solamente es un medio que puede legitimar a un sistema de gobierno, sino que también se traduce en una mejora en la administración pública, pues se parte de la tesis de que el gobierno tiene que actuar siempre en beneficio del bien general y la mejor forma de lograrlo es dejar que la misma sociedad exija y plantee sus necesidades, por medio de mecanismos de participación ciudadana.

Se puede concluir que la participación ciudadana tiene dos grandes aristas, la más usual por medio de las elecciones de gobernantes; como una mera participación social donde no interfiere el Estado -donde una comunidad resuelve sus problemas de forma independiente- y la participación ciudadana directa donde la sociedad puede influir en las decisiones de gobierno.

Existen concepciones, como las de Luis Aguilar, que visualizan a la participación ciudadana no como un motor impulsor para que el Estado reaccione a necesidades públicas o colectivas, sino que advierte la necesidad de que la participación sea de forma interactiva con el Estado a modo de pistones, donde las obligaciones y beneficios sean llevados de forma compartida. Señalando que estos actores políticos, civiles y económicos “deciden tanto en la formulación como la implementación de las políticas, especialmente en el campo de la política económica y social” (Aguilar, 2006:103)

Se observa la necesidad de una simbiosis entre la participación estatal y la participación privada, a efecto de formular políticas públicas suficientes, ya que los problemas públicos han rebasado las capacidades de los Estados, en esta concepción no sólo se entrevé una

participación ciudadana que afecte a las decisiones públicas, sino que esta última debe coadyuvar con la resolución de los problemas públicos en una reciprocidad que ayude tanto al ámbito público como al privado.

Para los efectos del desarrollo del presente estudio se rescatará lo esgrimido por Alicia Ziccardi, (2004: 9-19) quien al ubicar a la participación ciudadana, resalta que con la adopción de mecanismos definidos donde la ciudadanía pudiere incluirse en la toma de decisiones es un avance significativo en la construcción de aquella.

### **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA (REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA CIUDADANA)**

Algunos de los mecanismos debidamente estructurados que permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones, tal como lo estima Ziccardi, son las figuras de democracia directa, tales como el Referéndum, Plebiscito e Iniciativa ciudadana, los cuales en su ejercicio intentan alcanzar esa unión del poder público con el poder social.

A efecto de contextualizar al lector, se expondrán algunas concepciones sobre estas figuras de democracia directa.

Gladio Gemma en el diccionario de Ciencia Política dirigido por Norberto Bobbio define al plebiscito como “una votación popular sobre tema de relevancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa” (Bobbio, 1981: 1208-1209) entendiéndolo a la democracia directa como la voluntad expresa del gobernado en el actuar del gobernante, a su vez en este mismo catálogo se define al referéndum “como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo o más exactamente el cuerpo electoral participa por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisional” (Bobbio, 1981: 1208-1209), de las anteriores definiciones se puede rescatar que ambos –plebiscito y referéndum- son mecanismos de democracia directa, donde se maximiza la democracia participativa, donde se le impone al gobernante adecuarse inmediatamente a la voluntad de los gobernados.

Una de las diferencias sustanciales entre estas dos figuras es la de su utilización práctica, el plebiscito por su parte es utilizado para que el pueblo se pronuncie sobre asuntos que no solamente tiene que ver con aprobación, derogación o reforma de leyes (cualquier tipo de normatividades) sino también con la opinión sobre sucesos excepcionales que atañen al bien general y que en algunas ocasiones pudieren encontrarse de alguna forma contravenidos con un presupuesto de carácter constitucional. Mientras que el referéndum como su expresión lo dice, refrenda o aprueba una ley o artículo específico o en su caso puede tener la consecuencia de abrogar, aquella ley o artículo que se expone a su ejercicio.

El Diccionario de Ciencia Política Coordinado por Diether Nohlen define a la iniciativa ciudadana “como el primer paso en el procedimiento democrático-plebiscitario de vota-

ción por medio del cual los ciudadanos electores pueden participar directamente en el proceso de legislación a través de una iniciativa de ley” (Nohelen, 2006: 719) Como su nombre lo dice es una iniciativa que se presenta al cuerpo de representantes sociales para que éstos la suban a la agenda legislativa y se discuta, dictamine y en su caso se apruebe su publicación, este tipo de participación ciudadana, puede perder fuerza en comparación con el referéndum o plebiscito, ya que su accionar se limita a dar una opción a los legisladores de aprobar un proyecto de ley, pero la vinculación al poder legislativo se limita al estudio de ésta, sin que se vea obligado a su aprobación.

Estos mecanismos no son nuevos sino que se comenzaron a implementar en algunos países a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con experiencias, de acuerdo con Jellinek, en algunos casos no muy satisfactorios. Destaca el jurista alemán que en aquellos países en donde se había producido una democratización progresiva de la sociedad, se habían establecido instituciones que alcanzaron reconocimiento constitucional, que incluían la participación directa del pueblo en el poder público, lo que trajo una limitación del poder parlamentario, como fue el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, incluso la elección o destitución por la vía electoral del primer ministro y la misma orientación política que los gobiernos trazaban según el resultado de las elecciones. Estos mecanismos de participación, asevera, habían sido utilizados en países como Suiza y Estados Unidos con gran provecho para el control de la legislación (Jellinek, 1991: 88)

De acuerdo con Carré de Malberg, el régimen representativo en Francia había presentado un avance durante el siglo XIX, que superó la idea oligárquica de la representación nacional de los primeros textos constitucionales revolucionarios, en donde la soberanía se había concebido más como un ejercicio que sólo pertenecía a un reducido número de elegidos y sólo a ellos, de tal forma que los diputados serían los verdaderos ciudadanos activos; un régimen en donde el pueblo solo tenía el poder de nombrar a sus diputados, sin poder inmiscuirse en la elaboración de las leyes, pues se entendía como atribución exclusiva de los diputados.

Para el jurista Francés, la idealización revolucionaria de la representación como expresión máxima de voluntad nacional, se había deformado a tal grado, que bajo el nombre de régimen representativo se practicaba ahora un sistema gubernamental muy diferente del que pretendieron fundar los constituyentes revolucionarios. Del régimen en donde la relación entre el cuerpo de los diputados y el de los electores no había más lazos que los que se desprendían de la elección, se había pasado a un régimen en donde a través de la participación ciudadano había cobrado un efectivo control sobre sus elegidos.

Reconocía que el cuerpo electoral iba tomado sobre sus elegidos una influencia tal que ya no se podía aceptar que la relación entre elegidos y electores se limitaba a una pura relación de nombramiento. Ello debido, entre otras cosas, por el sistema de legislaturas a corto plazo y la necesidad de las reelecciones periódicas, que había generado que el elegido se encontrara en mayor o menor grado bajo la voluntad de sus electores. Y aunque

acepta que de acuerdo con la Constitución de 1875 el pueblo, en principio, sólo posee el poder de nombrar a sus diputados y no tenía por qué inmiscuirse en la elaboración de las leyes, facultad exclusiva de las cámaras, incluso, para la revisión de la Constitución, el pueblo francés, nos dice, no se contentó con el papel borroso que se le había atribuido por sus constituciones, y haciendo uso de la potestad de hecho que para el deriva de su función electoral, pretendió ejercer, si no una completa acción dirigente, por lo menos cierta influencia, y en todo caso un control efectivo sobre la conducta y las resoluciones de sus elegidos. Subrayaba que si los diputados aspiraban a la reelección, debían de seguir las indicaciones que recibían de sus colegios electorales o, por lo menos, de no exponerse respecto de algún punto importante a una desaprobación formal por parte de sus electores. Además, de que el establecimiento del sufragio universal había seguido la misma suerte, pues había tenido como efecto el aumentar singularmente esta potestad del cuerpo electoral y esta subordinación de sus elegidos (Malberg, 2001: 1054-1057)

Sin embargo, hay que destacar que en aquellos países en donde los mecanismos de participación ciudadana no pudieron conectarse con la sociedad para influir en la toma de decisiones, el descontento hacia la democracia fue mayor, debido principalmente a que no se percibía como alternativa para responder a las demandas de una sociedad que se consideraba democrática.

Señala Jellinek que en países como Italia, Bélgica y los Países Bajos se comenzaron a presentar demostraciones de descontento a raíz de su democratización, especialmente a partir del reconocimiento del sufragio universal. Por lo que advertía que ante estas manifestaciones de críticas y descontentos no había que sorprenderse ante el surgimiento de una enérgica protesta contra la introducción del parlamentarismo en otros países del continente, no sólo desde el ámbito doctrinal sino también en cuanto a la indiferencia entre la misma población por las instituciones democráticas que no respondían a sus demandas. “... es muy comprensible que allí donde amplios estratos sociales, como consecuencia de la configuración del sufragio universal, no logran alcanzar una influencia notable sobre el parlamento, éste suscita una enorme indiferencia ante las masas” (Jellinek, 1991: 65 y 66)

## **ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO COMPARADO**

### **América Latina**

Como corolario de esta inducción a la idea de figuras de democracia directa en nuestra Constitución, resulta imprescindible un recorrido Internacional y puntualizar el éxito obtenido en los países donde la democracia directa se vea reflejada en su Constitución y consecuentemente en la formulación de políticas públicas. La referencia es América Latina, ya que es más congruente comparar nuestra democracia emergente con estos países, que con algunos que se encuentran con una democracia consolidada como serían los integrantes de la Unión Europea. Uno de los estudios más completos es el de Daniel

Zovatto el cual nos sirve de referencia, haciendo notar que este estudio se limita temporalmente al año 2004 (Zovatto, 2007: 134-161)

Todos los países de América Latina incluyen en sus textos constitucionales diferentes mecanismos de democracia directa, casi la totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década de los noventa (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. En la década pasada 2000-2010, los países Costa Rica, Honduras y Nicaragua incorporaron a sus constituciones figuras de democracia directa. Los últimos países en incorporar esas figuras fueron la República Dominicana en el año 2010 y por último México apenas en el año 2012. El caso de Uruguay es atípico, ya que estos mecanismos datan de 1919 en adelante.

Sin importar si son nombradas jurídicamente como iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, por citar algunos; esta democracia directa es un complemento de la democracia representativa, pues todos los países de Latinoamérica, tienen un régimen presidencialista bajo un marco representativo.

Regresando al documento firmado por Daniel Zovatto, en éste se indica cuáles fueron los últimos procesos que se han llevado a cabo bajo el esquema de democracia directa en América Latina, entre el año 1978 y el año 2004, contabilizando un total de treinta y cuatro consultas populares en 11 países de la región.

Cinco de estas consultas respondieron a actos autoritarios de gobierno, o donde se trataba de implementar reformas constitucionales que sugerían la permanencia de este tipo de gobierno, o en su caso el de implementar medidas antidemocráticas o militarizadas. En Chile en 1980, bajo la Presidencia de Augusto Pinochet se crea una nueva Constitución después de un proceso de referéndum constitucional, sin embargo en la consulta realizada en 1988, el pueblo chileno no admitió que su Carta Magna se modificara a efecto de que el mismo General Pinochet asegurara su permanencia en la silla presidencial, finalmente en 1989 el mismo Pinochet convoca a otra consulta ciudadana, en ésta el objetivo era plantear un acuerdo donde el dictador Pinochet dejaba el mando del país, aceptando la derrota en la consulta ciudadana del año anterior; otra de estas consultas bajo el régimen autoritario se dio en Uruguay, pero los efectos no favorecieron al orden militar y después del proceso de Plebiscito de 1980, se abrieron los caminos para la restauración de la democracia en ese país. La última de éstas fue la llevada a cabo en Venezuela promovida por Hugo Chávez en el año 2004, donde se sometió a consulta ciudadana la revocación de mandato presidencial.

En el caso de Centroamérica solamente en Guatemala se han registrado dos procesos de Consulta popular, de los cuales uno fue aprobado y otro fue desechado, los países de Nicaragua y El Salvador a pesar de contemplar este tipo de figuras en su Constitución

no se han reportado consultas ciudadanas que modifiquen el texto de su norma política general.

Hubo otras consultas ciudadanas que aunque se llevaron a cabo éstas no tuvieron una consecuencia vinculante, en Argentina 1984, Colombia en dos ocasiones 1997 y 2003 y Ecuador en 1986, 1994, 1995.

Hubo otras veintiocho consultas que si vincularon al Estado a realizar una función específica, algunas ya mencionadas en el líneas precedentes; el país con más procesos de democracia directa es Uruguay con diez (cinco aprobadas y cinco rechazadas), le sigue Venezuela con cuatro (tres aprobadas y una rechazada) le sigue Panamá con tres (dos rechazadas y una aprobada), con las mismas tres se encuentra Chile (dos aprobadas y una rechazada), dos en Guatemala (una aprobada y otra rechazada) dos en Ecuador en Ecuador (aprobadas), y con una consulta cada uno los países de Brasil (rechazada), Bolivia (aprobada), Colombia (aprobada) y Perú (aprobada).

Ahora bien, el mismo documento señala cuales han sido las iniciativas de estos procesos que han sido impulsados desde el ejecutivo o desde las cámaras legislativas y cuáles han sido reacción de movimientos ciudadanos. Por ejemplo en Argentina 1984, Bolivia 2004 Colombia 1997 y 200, Venezuela en el 2000 y Ecuador en cuatro ocasiones fueron consultas ciudadanas que fueron promovidas directamente por el Ejecutivo.

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

En síntesis, el Ejecutivo inició 15 de las 34 consultas realizadas. Otras diez fueron la consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de previsiones constitucionales previamente acordadas, como la ya citada consulta chilena de 1988. En total, 25 de las 34 consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas “desde arriba”.

Los restantes nueve casos se trataron de iniciativas “desde abajo”. Siete de ellas en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (en 1989 y 1994), dos rechazadas (en 1994 y 1999) y tres referéndum contra leyes. La séptima tuvo lugar en Colombia, en 1990, fue de carácter informal y desembocó en la reforma constitucional de 1991, por último en Venezuela en el 2004 se impulsó por sectores de la oposición, para solicitar la convocatoria al referéndum.

De esta revisión a la experiencia internacional (América Latina) que aunque data de un poco más de siete años podemos rescatar que las consultas, referéndums constitucionales

han tenido que ver más con coyunturas políticas que con ejercicios democráticos donde la ciudadanía se coordine y lleve a cabo la promoción de estas figuras de democracia directa, por lo tanto queda en entredicho que este tipo de consultas ciudadanas realmente legitimen el actuar del Estado imponiéndose la voluntad del pueblo, pues en la práctica internacional son unos cuantos los que siguen impulsando este tipo de procesos de democracia directa, con el afán de perseguir sus intereses político-personales por razón de la participación ciudadana que actúa por momentos irracionalmente.

### A nivel Nacional

Como ya se expuso, son varios los estados de la República en donde se encuentran establecidos en sus Constituciones y legislaciones electorales distintos mecanismos de participación. Según un estudio elaborado por la Centro de Documentación, Información y Análisis, Servicio de Investigación y Análisis Política Interior del Congreso de la Unión<sup>6</sup>, las entidades federativas en las que existen mecanismos de participación ciudadana directa son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas y las entidades federativas que NO cuentan con ninguna figura de democracia participativa a saber son: Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, y Tamaulipas.

Este estudio referenciado sólo expone si existen mecanismos legales de democracia directa en las entidades federativas, por lo que en esta investigación se amplía ese espectro de estudio – además de actualizarlo en cierta medida– y se analiza de igual forma si se han utilizado estas figuras de democracia directa. Para ello se solicitó la información vía el derecho de acceso a la información pública, por lo que se preguntó directamente a los diversos Institutos Electorales de las entidades federativas el comportamiento del plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana.

El escrutinio no se hizo en todos los estados, sino que la investigación se realizó por medio de una muestra representativa de las distintas regiones del país, tomando en cuenta cada Circunscripción Plurinominal. Según Acuerdo CG192/2005 del Instituto Federal Electoral (IFE), se elaboró un análisis mediante un modelo matemático conocido como “recocido simulado”, el cual se basa en:

- La utilización de las entidades federativas como unidades mínimas de asociación.
- La conexidad de las áreas geográficas en los escenarios de las circunscripciones.
- El equilibrio poblacional como criterio rector.

6. Centro de Documentación, Información y Análisis, Servicio de Investigación y Análisis Política Interior del Congreso de la Unión. *Democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular Derecho comparado*. Rescatado el día 02 de noviembre de 2010 de la dirección electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-27-07.pdf>

Con el cual se determinó que Estados conformarían cada Circunscripción Plurinominal quedando tal división que se respeta por las autoridades electorales y políticas de la siguiente forma:

- Primera. Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora, con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.
- Segunda. Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, con cabecera en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.
- Tercera. Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, con cabecera en la ciudad de Jalapa, Veracruz.
- Cuarta. Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, con cabecera en la ciudad de México, Distrito Federal.
- Quinta. Guerrero, México y Michoacán, con cabecera en la ciudad de Toluca, México.

Atendiendo esta división se tomaron tres entidades federativas por cada circunscripción, lo que permitió realizar un balance nacional del comportamiento de estas tres figuras de democracia directa.

Las preguntas realizadas a los Institutos Electorales de las diversas entidades federativas fueron de forma idéntica siguiendo el siguiente patrón: ¿Se contempla en la legislación electoral u alguna otra especial las figuras de Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Ciudadana? En caso positivo, ¿Del año 2004 a la fecha<sup>7</sup>, han existido procesos de Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Ciudadana y cuáles han sido los resultados? Con la respuesta a estas interrogantes, se pretende no sólo encontrar si las figuras de democracia directa continúan en dichas legislaciones locales, sino que se trata de abordar el comportamiento de la ciudadanía ante estas figuras.

Con ello se podrá concluir si estas figuras realmente son mecanismos accesibles para que los ciudadanos participen directamente en las decisiones públicas y se han tendido un impacto real en la toma de decisiones gubernamentales, con lo que se pretende vislumbrar el probable éxito de la incorporación de las consultas populares a la Constitución Federal.

A modo de poder observar gráficamente los datos obtenidos por medio de los Institutos Electorales Locales, se despliega el siguiente cuadro donde se expone que figura de democracia directa se encuentra plasmada en alguna legislación:

---

7. La toma de la muestra varió en razón de los tiempos de respuesta de los diversos órganos electorales locales, pero todas se encuentran dentro del primer semestre del año 2011.



CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	FIGURAS DE DEMOCRACIA DIRECTA		
		REFERÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA CIUDADANA
Primera Circunscripción	Baja California Sur	✓	✓	✓
	Chihuahua	✓	✓	•
	Jalisco	✓	✓	✓
Segunda Circunscripción	Coahuila	✓	✓	✓
	Guanajuato	✓	✓	✓
	Nuevo León	•	•	•
Tercera Circunscripción	Chiapas	✓	✓	✓
	Oaxaca	✓	✓	✓
	Quintana Roo	✓	✓	•
Cuarta Circunscripción	Distrito Federal	✓	✓	✓
	Guerrero	✓	✓	✓
	Puebla	•	✓	•
Quinta Circunscripción	Hidalgo	•	•	•
	México	✓	•	•
	Michoacán	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente recuadro se exponen los tipos de legislación donde se encuentran plasmadas estas figuras:

CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE LEGISLACIÓN		
		CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY ELECTORAL	LEY ESPECIAL
Primera Circunscripción	Baja California Sur	•	✓	✓
	Chihuahua	•	✓	•
	Jalisco	✓	✓	•
Segunda Circunscripción	Coahuila	✓	✓	•
	Guanajuato	✓	•	✓
	Nuevo León	•	•	•
Tercera Circunscripción	Chiapas	•	✓	•
	Oaxaca	✓	✓	✓
	Quintana Roo	•	•	✓
Cuarta Circunscripción	Distrito Federal	•	•	✓
	Guerrero	•	✓	•
	Puebla	✓	✓	✓
Quinta Circunscripción	Hidalgo	•	•	•
	México	✓	•	✓
	Michoacán	✓	✓	•

Fuente: Elaboración propia

Por último se expone la frecuencia en que han sido utilizadas, estas figuras de democracia directa:

CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD FEDERATIVA	FRECUENCIA DE USO		
		REFERÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA CIUDADANA
Primera Circunscripción	Baja California Sur	•	✓	•
	Chihuahua	•	•	•
	Jalisco	•	•	✓
Segunda Circunscripción	Coahuila	•	•	•
	Guanajuato	•	✓	•
	Nuevo León	•	•	•
Tercera Circunscripción	Chiapas	•	✓	•
	Oaxaca	•	•	•
	Quintana Roo	•	•	•
Cuarta Circunscripción	Distrito Federal	•	•	•
	Guerrero	•	•	•
	Puebla	•	•	•
Quinta Circunscripción	Hidalgo	•	•	•
	México	•	•	•
	Michoacán	•	•	•

Fuente: Elaboración propia

### Análisis de datos

De los datos expuestos se puede advertir claramente que solamente el 13.33% (2 entidades federativas) de las entidades no cuenta con alguna figura de democracia directa, lo que en contraposición resulta que el 86.66% (13 entidades federativas) si cuentan en alguna de sus legislaciones alguna figura de democracia directa.

Ahora bien, por lo que ve al porcentaje de utilización, contando ese porcentaje que sí tiene estas figuras, se obtiene que de éstas, en sólo el 30.76% (4 entidades federativas) se ha tenido algún ejercicio que involucre a las figuras de democracia directa en estudio, sin que en éstas se pueda observar algún procedimiento de referéndum. Ahora bien hay que tomar en cuenta que el periodo de estudio abarca desde el año 2004 al primer semestre del año 2011, periodo en el cual solamente han existido 5 ejercicios<sup>8</sup> en 13 estados, durante un poco más de 7 años, es decir a pesar de estar contempladas estas figuras de democracia directa, su utilización no cuenta con un éxito o aceptación notoria, como un mecanismo por el cual puedan acceder los ciudadanos y poder influir en la confección de políticas públicas.

Por otro lado de ese 30.76% (4 entidades federativas) en el cual han existido ejercicios de consulta ciudadana, sólo el 50% (2 entidades federativas) contiene estos mecanismos de participación ciudadana en su texto constitucional.

8. Se han realizado 5 ejercicios en 4 entidades federativas: Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato y Jalisco, en esta última se ha utilizado la iniciativa ciudadana en dos ocasiones, y los demás estados con un ejercicio de plebiscito cada uno.

Esas dos entidades federativas en las cuales se han practicado ejercicios de democracia directa, y a su vez incluyen en sus Constituciones Locales, estas figuras de participación ciudadana directa, representan el 22.22% de las entidades que contemplan en su Constitución alguna figura de democracia directa, lo que se puede traducir, en que no es determinante que estas figuras tengan un rango constitucional para ser utilizadas.

Las figuras que fueron incluidas en la Constitución Federal, son la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Esta última tiene los mismos alcances y objetivos que el plebiscito, ya que se trata de consultar a la ciudadanía sobre un tema en especial y de interés general, en el cual la población puede decidir con su voto directo.

Cabe destacar que la figura que no se incluyó en el texto constitucional, fue la de referéndum a pesar de que ésta se incluía tanto en la del poder ejecutivo, como la del senador Tomas Torres y la de su propio partido PRD, lo coincidente de ello es que de la exploración realizada a las quince entidades federativas seleccionadas en más de siete años, no se utilizó el referéndum, a pesar de contemplarse en el 86.66% de las legislaciones correspondientes a estas entidades.

Por lo que ve al *plebiscito* (consulta popular), éste se utilizó en tres ocasiones por tres entidades federativas distintas (Baja California Sur, Chiapas y Guanajuato), tomando en consideración exclusivamente el porcentaje de entidades que contemplan en alguna legislación la figura de plebiscito, se tiene que de la muestra seleccionada el 86.66% (13 entidades federativas) cuenta con esta figura, de ese 86% sólo en el 23.07% (3 entidades federativas) se llevó a cabo este ejercicio de consulta ciudadana.

En cuanto a la *iniciativa ciudadana* de las quince entidades seleccionadas, en sólo el 60% se contempla esta figura de democracia directa (9 entidades federativas), de este 60% solamente en el 11.11% se llevó a cabo una iniciativa ciudadana (1 entidad federativa), aunque hay que tomar en cuenta que en esta entidad (Jalisco) se llevaron a cabo dos ejercicios de iniciativa ciudadana. En otras palabras en un poco más de siete años, de un universo de 9 entidades, solamente en una se ha utilizado a la iniciativa ciudadana.

Los ejercicios de plebiscito e iniciativa ciudadana que pudieron pasar el filtro de la autoridad electoral local, para de allí subir a discusión por los Congresos Locales son apenas cinco, tres plebiscitos y dos iniciativas ciudadanas.

En Baja California Sur, se realizó un plebiscito para crear un sexto municipio, donde la votación fue un contundente triunfo de 4043 votos a favor por 56 votos negativos por 33 votos nulos, sin embargo hasta el momento de la investigación, esta decisión ciudadana no ha sido votada por el H. Congreso del Estado de Baja California Sur para la creación de este municipio.

En Guanajuato, se realizó otro ejercicio de plebiscito que tenía como fin poner a la opinión social, la urbanización de los cerros de la Bufa, El Hormiguero y los Picachos, proceso en el cual la ciudadanía votó en contra de que se llevara a cabo la urbanización, con un triunfo del 83.97% del padrón electoral.

En Chiapas, se llevó a cabo en el municipio de Ocozocoautla de Espinosa, plebiscito para decidir el cambio de nombre de dicho municipio, es decir si lo conservaban o lo cambiaban por el de Coita de Espinoza, siendo decisión de los habitantes de ese municipio conservar el nombre de Ocozocoautla de Espinosa.

En Jalisco hubo dos iniciativas ciudadanas que pudieron pasar la barrera de la autoridad electoral, para que éstas fueran discutidas por el Congreso de ese Estado, la primera de ellas en el 2004 donde se impulsaba la Ley que establece el derecho a la pensión alimenticia para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Estado de Jalisco, la segunda en el 2007 con la intención de reformar la Constitución local, en sus artículo cuarto y décimo quinto para que el Estado proteja y reconozca desde la misma, la vida de todo individuo o persona desde la concepción hasta la muerte natural.

Estas dos iniciativas ciudadanas se encuentran aprobadas, la primera en diciembre del año 2011 mediante decreto número 23920 y la segunda de ellas en marzo del mismo año con el decreto 22631.

Ahora bien pareciera que estas iniciativas ciudadanas fueron exitosas, sin embargo adolecen de una oportunidad real, pues la iniciativa popular que proponía la Ley que establece el derecho a la pensión alimenticia para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Estado de Jalisco, se tardó solamente de pasar de la aprobación del entonces Consejo Electoral a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, Desarrollo Humano, Hacienda y Presupuestos, casi dos años de noviembre de 2004 a mayo del 2006; hasta que por fin se aprobara por el Pleno del Congreso en diciembre del 2011. Si tomamos en cuenta la fecha de presentación de la iniciativa ciudadana -24 de septiembre 2004- a la fecha en que se aprobó dicha iniciativa -1 de diciembre 2011- existe una brecha de 87 meses; lo que se puede traducir en una falla de oportunidad notable.

Por lo que ve a la iniciativa popular que pretendía reformar la Constitución local, para que el Estado proteja y reconozca desde la misma, la vida de todo individuo o persona desde la concepción hasta la muerte natural; aunque en ésta el tiempo fue menor, si se toma en cuenta la fecha de presentación de la iniciativa ante el entonces Consejo Electoral -25 de junio de 2007- a la fecha de aprobación por el Pleno del Congreso de Jalisco -26 de marzo de 2009-, existe una dilación de 21 meses; lo que evidentemente demuestra una falla sustancial en este tipo de mecanismos.

De lo anterior se pueden destacar los siguientes datos de los casos “exitosos” donde se pudo llevar a cabo o el plebiscito o iniciativa ciudadana:

- Solo el 40% de ellas se reflejaron en la confección de una política pública.
- El 60% de estos ejercicios sólo pretendía afectar a la sociedad en el tercer nivel de gobierno, es decir solo a nivel municipal.
- Las votaciones en los ejercicios del plebiscito, hay una propuesta con una mayoría notable, es decir no hay una real contienda entre las propuestas.
- Las iniciativas populares en caso de ser aprobadas necesitan para convertirse en una política pública, un promedio de cuatro años y medio<sup>9</sup>.

### CONCLUSIONES

La participación ciudadana directa es una en la teoría y otra en la práctica. Los diversos autores aquí referenciados la estudian como un elemento indispensable de las democracias modernas. Se percibe como un complemento a la democracia representativa dentro de una visión rousseauniana, donde resulta imprescindible para la legitimación de la representación política.

Es claro que la soberanía de los Estados incluyendo al mexicano, debe seguir depositado en la voluntad del pueblo, pero para que ello funcione ya no es suficiente la participación ciudadana desde la cómoda perspectiva de la emisión del voto, -tal como señala la percepción ciudadana del latinobarómetro 2011-. La representación democrática necesita el soporte legítimo de la participación ciudadana directa, para que las necesidades reales sean confortadas con políticas públicas adecuadas; lo anterior nos contesta *el qué*, pero con las evidencias obtenidas aún no se puede concluir *el cómo*.

Aun así después de revisar la experiencia internacional y nuestra realidad local en cuanto al comportamiento de las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, se puede advertir con meridiana claridad que estos procesos son resultados de coyunturas políticas y de manejo de intereses de los mismos detentadores del poder, que se reflejan en las autoridades electorales -como en el estado de Jalisco, donde una iniciativa popular que reflejan más los principios éticos del partido político gobernante (Acción Nacional), es más rápida su aprobación que otra que representa ideologías meramente sociales-, existen sin embargo ejercicios exitosos en cuanto a la realización de estos procesos, pero mientras las fórmulas político-jurídica no le otorguen un peso vinculante específico a los resultados de las consultas ciudadanas, éstas pueden llegar a ser ociosas -como en el caso referenciado de Baja California Sur- aunque en un arqueo del uso de estas figuras de democracia directa, es evidente que no son figuras de fácil acceso ciudadano y que se necesitan de esfuerzos extraordinarios para poder acceder si quiera a la posibilidad

9. Resultado obtenido del promedio entre las dos iniciativas ciudadanas aprobadas en Jalisco.

de que una decisión gubernamental sea cuestionada o que realmente se pueda influir en la formulación de una política pública que responda a intereses meramente ciudadanos.

Aunado a esto el tiempo que un congreso local se toma para aprobar o no una decisión impulsada por las figuras de democracia directa, son evidentemente inoportunas, tal como se constató en el proceso llevado por el Congreso Local en Jalisco.

Por otro lado, pareciera ser que estos ejercicios ciudadanos solo muestran un interés y una influencia meramente local, y que es muy difícil intervenir en políticas públicas que tienen una injerencia mayor, mediante este tipo de figuras de democracia directa.

Después de esto se concluye que la reforma política que incluye a estas figuras de democracia directa no tiene el suficiente sustento, si se toman en cuenta las experiencias sub-nacionales que ya cuentan con dichas figuras en su texto constitucional.

No podemos perder de vista que en aquellos países en donde los mecanismos de participación ciudadana no pudieron conectarse con la sociedad para influir en la toma de decisiones, el descontento hacia la democracia fue mayor, debido principalmente a que no se percibía como alternativa para responder a las demandas de una sociedad que se consideraba democrática.

Aunque la reforma política constitucional, sólo contempla la consulta ciudadana (plebiscito) y la iniciativa ciudadana, como una respuesta a la falta de legitimidad y como una herramienta de participación ciudadana, se corre un alto riesgo que ésta sólo llegue a ser un apéndice constitucional que no sea utilizado.

Habrà que esperar a que esto no suceda y que se lleve a cabo una buena tarea reglamentaria por parte del Congreso de la Unión o en su defecto se reformulen otras formas de participación ciudadana directa accesibles y que realmente tengan la fuerza de poder influir en las decisiones de Estado, no como un mero capricho sino como un coadyuvante para mejorar la crisis de legitimidad política que atraviesa nuestro país. ■

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA**

- Aguilar Villanueva Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arnoletto, E. J. (2007). *Curso de Teoría Política*, < riqueza, la de producción práctico > Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2007b/300/](http://www.eumed.net/libros/2007b/300/)
- Bazdreh Parada Miguel (2003). *Políticas Públicas Municipales, Una Agenda en Construcción* por Enrique Cabrero Mendoza Coord. Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México.
- Bobbio Norberto y Matteucci Nicola (1980). *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Bobbio Norberto (1996). *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo Jorge/ Carbonell Miguel. (2010). *Derecho Constitucional*. México, Editorial Porrúa.

- Daniel Zovatto (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Heady F. (2000), *Conceptos sobre la transformación de sistemas. En Administración Pública: una perspectiva comparada*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Jellinek, Georg (1991). *Reforma y Mutación de la Constitución*, Jellinek, Georg, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Malberg Carré de, (2001). *Teoría general del Estado*, México, Facultad de Derecho UNAM-FCE.
- Merino M. (1995). *La participación ciudadana en la Democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- Lelo de la Rea (abril del 2010). *¿Reforma Política para qué?* Revista Contenido. México.
- Malberg Carré de (2001). *Teoría general del Estado*, México, UNAM-FCE.
- Mill, John Stuart (2007). *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos.
- Milbrath L. W. (1965). *Political Participation*, Chicago, Rand McNally.
- Muñoz de Bustillo Rafael (Coord) (2000). *El estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Nohlen Dieter/colaboración Schultze Rainer- Olaf (2006). *Diccionario de Ciencia Política, Teorías, Métodos y Conceptos*, México, Editorial Porrúa.
- Pasquino Gianfranco (1996). *Manual de Ciencia Política. Participación Política, grupos y movimientos*, Madrid, Editorial Alianza Universidad Textos.
- Rousseau. (1993). *El contrato social*. Altaya, Barcelona.
- Sartori Giovanni (1996). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México (1996)
- Universidad Autónoma Metropolitana. México (2009). *Situación de la Democracia en México*.
- Ziccardi Alicia (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Editorial Porrúa.
- Centro de Documentación, Información y Análisis, Servicio de Investigación y Análisis Política Interior del Congreso de la Unión. *Democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular Derecho comparado*. [Consultado el día 02 de noviembre de 2010]. [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-27-07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-27-07.pdf)
- Congreso del Estado de Jalisco, mediante sistema SASI folio UTI 213/2012 de fecha 22 de junio de 2012.
- Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, informe directo, de fecha 10 de mayo de 2011.
- Instituto Electoral del Estado de Puebla, informe directo de fecha 16 de mayo de 2011.
- Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, informe mediante sistema Infomex folio 211010 de fecha 14 de enero de 2011.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, informe mediante sistema Infomex folio 3300000074910 de fecha 17 de diciembre de 2010.
- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana Chiapas, informe mediante sistema Infomex folio 1910 de fecha 06 de enero de 2011.
- Instituto Electoral del Quintana Roo, informe mediante sistema Infomex folio 00071111 de fecha 18 de mayo de 2011.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, informe mediante sistema Sieaip folio 4718 de fecha 01 de junio de 2011.

- Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, informe mediante sistema Infomex folio 00212111 de fecha 01 de junio de 2011.
- Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, informe mediante sistema Infomex folio 020142011 de fecha 11 de mayo de 2011.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, informe mediante sistema Infomex folio 00788111 de fecha 16 de mayo de 2011.
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, informe mediante sistema Infomex folio 00507710 de fecha 13 de enero de 2011.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, informe directo de fecha 25 de enero de 2011.
- Instituto Electoral de Michoacán, informe directo de fecha 09 de mayo de 2011.
- Instituto Electoral del Estado de Guerrero, informe directo de fecha 11 de diciembre de 2010.
- Instituto Electoral del Estado de México, informe mediante sistema Sicosiem folio 00117/IEEM/IP/A/2011 de fecha 09 de mayo de 2011.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2009) Código Electoral y de Participación Ciudadana en el Estado de Jalisco, México.