

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Democracia, representación y empoderamiento ciudadano. Un
análisis comparado de las iniciativas en materia de democracia
directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI
Legislatura del Senado de la República***

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

P R E S E N T A
ALEJANDRO CORNELIO PÉREZ ORDIANO

DIRECTOR DEL TRABAJO RECEPCIONAL
Dr. SERGIO ORTIZ LEROUX

México, D.F. Septiembre 2012

* Se agradece la beca otorgada por el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal para la realización del presente trabajo.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

“El correcto funcionamiento del régimen democrático sólo es posible en el ámbito del gobierno de las leyes, contrapuesto al gobierno de los hombres. Eso posibilita un control de las decisiones políticas, donde el individuo es tomado en consideración en su rol de ciudadano”.

Norberto Bobbio

“Es mejor morir de pie, que vivir de rodillas”.

Emiliano Zapata

“La riqueza pertenece a pocos, pero la libertad a todos”.

Aristóteles

“Cuando era chico quería ser como Superman, pero ahora ya quiero ser Diputado del PAN o del PRI o del PRD o cualquier cosa que tenga un poco de poder [...]”.

“Hit me” de Molotov

“La UACM es aliento de vida para los que creíamos que estudiar era una esperanza perdida”.

“Marokin”

AGRADECIMIENTOS

El esfuerzo y la dedicación dedicados a lo largo de estos años de aprendizaje, dieron como resultado la culminación del presente Trabajo Recepcional, en donde intervinieron de manera directa o indirectamente diferentes personas, ya sea leyendo, opinando, corrigiendo, dándome ánimo y acompañándome en todo momento que dedique a elaborar dicho escrito.

Antes que nada, quiero empezar los agradecimientos a mí Padre Ponciano Pérez Soriano por su apoyo y motivación incondicional que me ha brindado desde siempre, y que claramente es ejemplo de superación personal; y a mí madre Salustia Ordiano Martínez por toda su ternura, comprensión y amor que eternamente me ha brindado; dicha mujer ha estado junto a mí en los momentos más difíciles que he pasado, por lo que nunca acabaré de agradecerle todo lo que me ha brindado con tanta pasión. De la misma forma quiero dar especial reconocimiento a mis hermanos Cinthya y Raúl por alentarme a seguir a delante, pues su cariño, amor y generosidad han dado como resultado la realización de este trabajo final que ahora concluye con mi etapa universitaria.

Por otra parte agradezco infinitamente a mi profesor y amigo el Dr. Sergio Ortiz Leroux, por haber confiado en mí, pero sobre todo por su eterna paciencia ante mi constante inconsistencia y con ello lograr que el presente Trabajo Recepcional llegara a buen puerto.

Así mismo reconozco la atenta lectura y atinadas correcciones de mis lectores: el Dr. Víctor Hugo Martínez González, el Dr. Álvaro Aragón Rivera, el Dr. Guillermo Elías Treviño, y el Mtro. Mauricio Sáez de Nanclares Lemus. También agradezco a la Lic. Esperanza Iris Gómez Flores, quien sin conocerme no dudo

en ofrecerme su apoyo, consejos y ayuda incondicional, jamás encontraré la forma de agradecerle sus lecciones brindadas.

Quisiera hacer extensiva mi gratitud a mis camaradas de la UACM, en especial a Miriam Karina López Romero chica encantadora que con su apoyo y palabras de aliento me motivaron a lograr uno de mis más grandes anhelos; Alejandro Mendoza, colega de mil batallas, confidente de lo inconfesable, y amigo de locuras y risas insaciables. No quisiera olvidar a mis demás compañeros que con su compañía y sus buenos consejos siempre estuvieron ahí cuando más los necesite: Lucy Magaña, Carmela San Agustín; Erika Fabiola Martínez; Anabel Valencia y Alejandro Rivera.

Por último, pero no menos importante, agradezco a mi *alma mater* la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, por brindarme la dicha de lograr un sueño más en mi vida: tener una licenciatura. Así como por el apoyo económico brindado para la impresión del presente trabajo.

¡A todos ellos, muchas gracias!

Alejandro Cornelio Pérez Ordiano

“Nada humano me es ajeno”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN-----	6
-------------------	---

CAPÍTULO 1

ORIGEN, SIGNIFICADO Y EVOLUCIÓN DEL TÉRMINO DEMOCRACIA

1.1. Introducción-----	11
1.2. Concepto de democracia: origen y evolución -----	12
1.3. Democracia representativa-----	20
1.3.1. Instituciones de la democracia representativa -----	23
1.3.2. Crisis de la democracia representativa-----	25
1.4. Democracia directa-----	28
1.4.1. <i>Mecanismos de la democracia directa</i> -----	30
1.4.1.1. Plebiscito-----	31
1.4.1.2. Referéndum -----	33
1.4.1.3. Iniciativa legislativa popular -----	35
1.4.1.4. Revocación del mandato-----	37
1.4.2. Ventajas y desventajas de los mecanismos de la democracia directa ----	38
1.5. Concepto de ciudadanía y empoderamiento ciudadano -----	41
1.6. Conclusiones -----	46

CAPÍTULO 2

ALCANCES Y LÍMITES DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

2.1. Introducción-----	49
2.2. Concepto de Transición -----	50
2.3. La transición democrática en México -----	52
2.4. Reformas político-electorales -----	63
2.5. Instituciones democráticas en México -----	67
2.6. El malestar hacia la democracia en México-----	74
2.6.1. <i>La participación ciudadana a nivel federal en la democracia mexicana</i> -----	78
2.6.2 Entidades federativas mexicanas con mecanismos de democracia directa-----	
D84	
2.7. Conclusiones -----	89

CAPÍTULO 3
ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE DEMOCRACIA DIRECTA,
PRESENTADAS EN EL PRIMER AÑO DE EJERCICIO DE LA LXI
LEGISLATURA (2009-2012) DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

3.1. Introducción-----	92
3.2. Conformación de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República-----	94
3.3. Iniciativas presentadas en la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República en materia de democracia directa -----	95
3.3.1. <i>Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal</i> -----	99
3.3.2. Iniciativa presentada por el Diálogo para la Reconstrucción de México-----	102
3.3.3. Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional-----	106
3.3.4. Iniciativa presentada por el Senador Tomás Torres Mercado-----	109
3.3.5. <i>Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México</i> -----	111
3.4. Análisis de las iniciativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República -----	114
3.4.1. Plebiscito-Consulta ciudadana -----	118
3.4.2. <i>Referéndum</i> -----	123
3.4.3. Iniciativa legislativa popular -----	130
3.4.4. <i>Revocación del mandato</i> -----	135
3.5. Conclusiones -----	141
CONCLUSIONES GENERALES-----	152
BIBLIOGRAFÍA -----	162

INTRODUCCIÓN

En México se ha ido construyendo lentamente en las últimas décadas una democracia representativa, la cual no siempre atiende las diversas demandas de los ciudadanos. Varios problemas distinguen a la democracia mexicana: distancia entre representantes y representados; representantes que no responden a sus ciudadanos o electores sino a sus partidos políticos o al *statu quo*; corrupción e impunidad en el comportamiento de los representantes; etcétera.

Lo anterior ha dado como resultado que el voto represente el medio privilegiado, legal y exclusivo de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La soberanía, según la Constitución, descansa en los ciudadanos (el pueblo); sin embargo, en la práctica ésta ha quedado reducida a la simple elección de los representantes cada tres y seis años. Por tal razón, cada vez se escuchan con mayor frecuencia en el debate público diversas propuestas que buscan involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas. Entre estas propuestas destacan aquellas que defienden la necesidad de instaurar en nuestra Constitución política y leyes secundarias distintos mecanismos de democracia directa, como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

La discusión sobre la instauración de figuras de la democracia directa en las leyes mexicanas se ha abierto a nivel federal en los últimos años. En efecto, en la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República se han presentado distintas iniciativas en materia de democracia directa. La idea central que subyace a las mismas es que las figuras de democracia directa complementen, mas no sustituyan, a la democracia representativa que existe en México. Los mecanismos

de democracia directa, si se utilizan de forma adecuada y en casos muy específicos, pueden ser herramientas muy útiles y eficaces para el fortalecimiento de la democracia representativa. Por el contrario, si se usan de manera abusiva, pueden traer problemas al régimen democrático, ya que pueden llegar a provocar un cierto hartazgo ciudadano.

En el presente trabajo recepcional analizaremos de manera comparada las iniciativas legislativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República. La pregunta principal que guía la presente investigación es la siguiente: ¿Cuáles son los principales factores que permiten a las iniciativas legislativas en materia de democracia directa, presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República, ofrecer un mayor o menor empoderamiento al ciudadano mexicano en la toma de decisiones públicas? La idea que subyace a esta preocupación es devolverle al ciudadano lo que le pertenece: su soberanía.

La hipótesis principal planteada en la presente investigación es la siguiente: *Las iniciativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-20012) del Senado de la República ofrecen un mayor o un menor empoderamiento al ciudadano mexicano en la toma de decisiones públicas en función de tres factores: a) el reconocimiento constitucional de los distintos mecanismos de la democracia directa; b) el número de mecanismos de democracia directa reconocidos por cada una de las iniciativas legislativas; y c) las virtudes y los defectos específicos de cada uno de los mecanismos de democracia directa en cada una de las iniciativas legislativas.*

El objetivo general de la presente investigación es el siguiente:

- Analizar de manera comparada las iniciativas legislativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República a fin de identificar los factores por los cuales dichas iniciativas legislativas ofrecen un mayor o menor empoderamiento al ciudadano mexicano en la toma de decisiones públicas.

Como objetivos particulares tenemos los siguientes:

- Realizar un análisis comparativo de las iniciativas legislativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República con el objetivo de identificar los asuntos y temas que pueden ser sometidos a consideración de cada una de las figuras de la democracia directa.
- Estudiar de forma comparada las iniciativas legislativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República con la finalidad de conocer quién o quiénes están facultados para solicitar cada uno de estos mecanismos de democracia directa.
- Revisar las iniciativas legislativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República a fin de conocer los requisitos (porcentaje o número de ciudadanos, etcétera) para poder *solicitar* cada una de estas figuras de democracia directa.

- Investigar de manera comparada las iniciativas legislativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República a fin de conocer los requisitos (porcentaje o número de ciudadanos, etcétera) para poder *validar* cada una de estas figuras de democracia directa.

Es importante señalar que se eligió la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República, porque en ella se presentaron varias iniciativas legislativas referentes a los mecanismos de la democracia directa, las cuales fueron presentadas tanto por el Ejecutivo federal como por los distintos grupos parlamentarios en el marco de la llamada “Reforma del Estado”.

Para cumplir con los objetivos de la investigación que nos ocupa, el presente trabajo recepcional se estructurará en tres capítulos. En el primer capítulo, titulado “Origen, significado y evolución del término democracia”, se presenta el marco teórico-conceptual del trabajo recepcional: origen y evolución histórica de la noción de democracia; características, instituciones y crisis de la democracia representativa; origen, características y ventajas y desventajas de los mecanismos de la democracia directa; y conceptos de ciudadanía y empoderamiento ciudadano.

El segundo capítulo, denominado “Alcances y límites de la transición democrática en México”, ofrece el marco histórico de la llamada “transición a la democracia” en México, en la cual adquiere relevancia la discusión sobre la importancia de incorporar en la Constitución figuras de la democracia directa. Para cumplir lo anterior, se estudia en un primer momento el concepto de transición, a fin de pasar en un segundo momento a revisar la transición a la democracia en México a partir de las reformas político-electoral y las principales

instituciones democráticas del país. Más adelante se pasa revista al malestar ciudadano con la joven democracia mexicana, poniendo acento en asuntos como la participación ciudadana y las entidades federativas que cuentan con mecanismos de democracia directa en sus leyes locales.

El tercer capítulo -el principal del presente trabajo recepcional- presenta el análisis comparado de las iniciativas legislativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura del Senado de la República. Para cumplir lo anterior, en un primer momento se revisa la conformación de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República, para después pasar a la descripción y el análisis puntual y exhaustivo de cada una de las iniciativas legislativas en materia de democracia directa. Cabe destacar que el análisis de cada una de las iniciativas legislativas se realizó mediante numerosos y detallados cuadros comparativos, los cuales nos permitirán responder con evidencia suficiente nuestra pregunta principal de investigación, y poner a prueba, por tanto, nuestra hipótesis de trabajo.

Finalmente, en las conclusiones generales se presenta una síntesis de los capítulos primero y segundo y se destacan los principales hallazgos de la presente investigación.

CAPÍTULO 1

ORIGEN, SIGNIFICADO Y EVOLUCIÓN DEL TÉRMINO DEMOCRACIA

1.1. Introducción

Hoy en día en los medios de comunicación: periódicos, radio y televisión mexicanos, se escucha con mucha frecuencia el término democracia; sin embargo, dichos medios no definen su significado, dan por hecho que los ciudadanos entienden el concepto, aunque no siempre sea así. Por tal razón, en este capítulo se explicará el origen, evolución y significado del concepto de democracia. Se abordarán dos modelos democráticos que servirán de apoyo para la presente investigación: democracia directa y democracia representativa; y se realizará un panorama teórico de lo que significa cada uno de estos modelos.

Debido a que existe una extensa bibliografía sobre el tema y varios autores han abordado el término, sólo se realizará una breve síntesis de la historia de la democracia. Iniciaré este capítulo con el significado etimológico del concepto, posteriormente haré una aproximación en términos generales de la metamorfosis que ha tenido la democracia desde sus orígenes hasta nuestros días. Abarcaré las instituciones de la democracia representativa que proponen autores contemporáneos, así como la crisis por la que está pasando este modelo democrático; posteriormente, mencionaré en qué consisten los mecanismos de democracia directa, como son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato; y expondré sus ventajas y desventajas. Finalmente, haré una síntesis del concepto teórico de ciudadanía y empoderamiento ciudadano.

El objetivo principal de este primer capítulo es ofrecer una noción general del concepto de democracia. No se pretende proponer una nueva definición de

ésta. Su elaboración está basada en aportes teóricos de autores clásicos, modernos y contemporáneos.

1.2. Concepto de democracia: origen y evolución

Etimológicamente la palabra democracia se deriva del término *demokratía*² cuyas raíces etimológicas son: *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno, poder). Democracia quiere decir “poder del pueblo”. De lo anterior se puede definir que es el: “régimen en el cual el poder es ejercido por la mayoría o la totalidad de los individuos” (Fernández Santillán, 2002: 13)

Según Norberto Bobbio (2005: 441), en la teoría de la democracia confluyen tres grandes tradiciones históricas: a) teórica clásica; b) teoría medieval; y c) teoría moderna. La primera tradición es entendida como teoría aristotélica. Aristóteles (384-322 a.C.) elaboró una tipología de las formas de gobierno basada en dos criterios: cuántos gobiernan (uno, pocos o muchos) y quién sirve al gobierno, el cual resumiremos en el cuadro 1.

Cuadro 1: Formas de gobierno según Aristóteles

Forma de Gobierno	Monarquía	Aristocracia	República	Tiranía	Oligarquía	Democracia
Gobernantes	Uno	Grupo reducido	La mayoría	Sólo uno	Grupo reducido	La mayoría
De quién es la soberanía	Soberano	Los mejores	Ricos y pobres	Déspota	Los ricos	Los pobres
Régimen	Recto	Recto	Recto	Desviado	Desviado	Desviado
Fin que persigue	Bien común	Bien común	Bien común	Interés particular del gobernante	Interés particular de los ricos	Interés particular de los pobres

Fuente: Elaboración propia.

² Este vocablo es acuñado por primera vez por Herodoto a mediados del siglo V a.C.

Los gobiernos rectos son: a) la monarquía, que tiene únicamente a un solo gobernante y apela por el bien general; b) la aristocracia no está limitada a un solo individuo, sino que se encuentra en manos de un grupo reducido, su único fin es el bienestar del Estado; y c) la república, donde gobierna la mayoría en nombre del interés general.

La desviación de estos gobiernos son: de monarquía a tiranía; de aristocracia en oligarquía; y de república a demagogia (democracia). Es decir, la tiranía sólo vela por el interés personal del monarca; la oligarquía sólo busca el interés particular de los ricos; y la democracia el interés particular de los pobres. Por lo que ninguna de las formas de gobierno antes mencionadas busca el interés general.

Aristóteles considera que la democracia es el gobierno del predominio político de los pobres, ya que éstos siempre van a buscar satisfacer sus intereses particulares. La pobreza es el rasgo esencial de la democracia, esto es lo que la distingue de otras formas de gobierno.

Hay que tener en cuenta que “la democracia como régimen vislumbra sus inicios en Atenas durante 508-507 a. C., con la introducción de reformas que llevó a cabo Clístenes, para modificar sustancialmente la organización política de la ciudadanía” (Pérez Contreras, 2007: 87). En la democracia clásica, los *polites* (ciudadanos) participaban de forma continua y constante en los asuntos de la *polis* (ciudad); se rotaban los puestos públicos entre todos los ciudadanos (con excepción de los jefes militares); esto con el objetivo de tener un control y manejo del poder político.

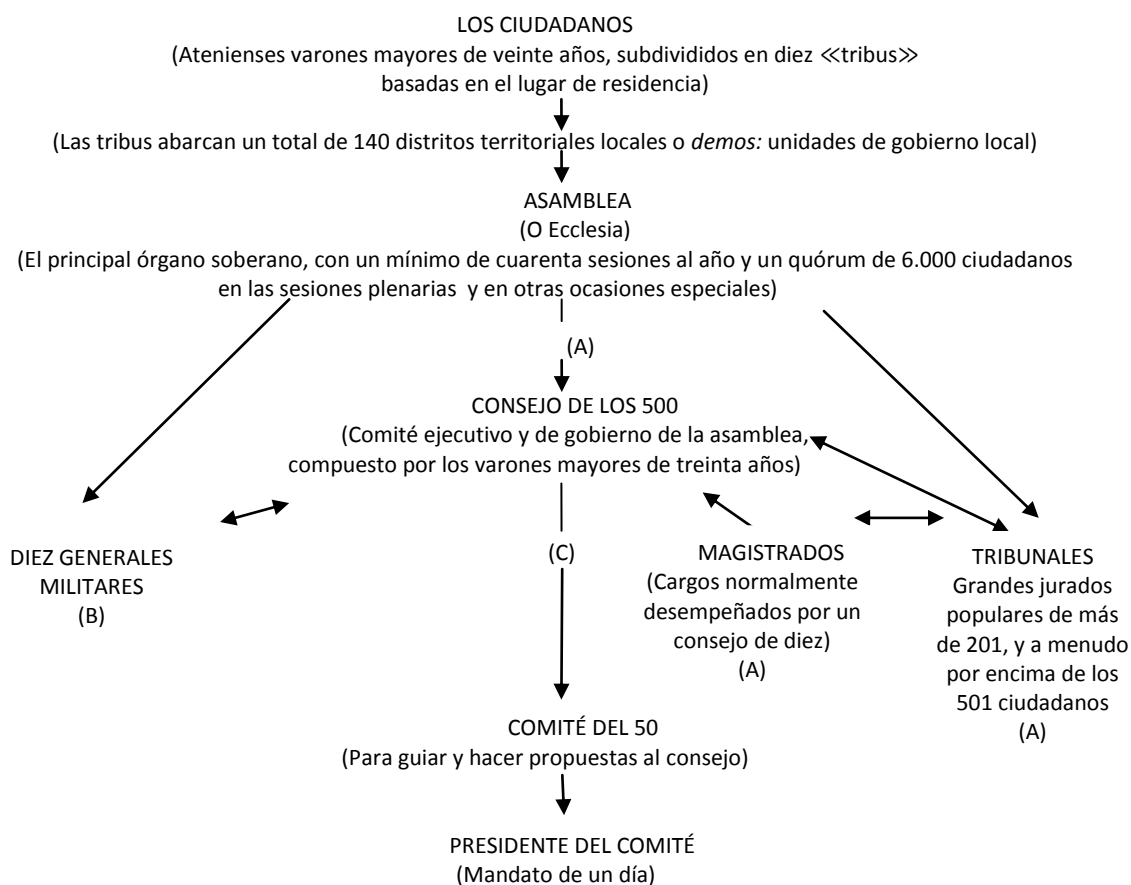
Era imposible que todo el pueblo ejerciera en un mismo momento la dirección del gobierno, por tal razón los cargos públicos eran otorgados por medio

del sorteo (considerado como el mecanismo más democrático). Este sistema otorgaba las mismas posibilidades a todos los ciudadanos de ejercer un puesto público.

El ciudadano era al mismo tiempo gobernante y gobernado, ya que los ciudadanos se regían bajo sus propias leyes. En la democracia ateniense existían cuatro principios básicos que establecían las reglas del juego: la *isonomía*, “igualdad ante la ley”; el de *isegoria* “todos contaban con el derecho a tomar la palabra”; la *isopsephia* “sus votos valían lo mismo”, y la *parrhesia* “deben hablar con franqueza” (Berlanga Santos, 2010: 132-133).

La manera en que se organizaban era a través de asambleas y consejos. Véase la figura 1.

Figura 1: La democracia clásica en Atenas



Métodos de elección o selección

- (A) Cada una de las diez tribus aporta cincuenta consejeros al Consejo, procedentes del demos; éstos elegían candidatos en proporción aproximada a su tamaño, para que les representen en el consejo a otros órganos. La elección inicial se hacía al azar. Los “elegidos” pasaban a formar parte de una lista de candidatos. Finalmente, los candidatos que desempeñarían realmente el cargo eran seleccionados, de nuevo por sorteo, de estas listas [...].
- (B) Elegidos por elección directa de todos los ciudadanos y susceptibles de posteriores reelecciones.
- (C) El comité se formaba por rotación de los miembros del Consejo, que desempeñan el puesto durante una décima parte del mandato anual.

Fuente: David Held, 2002: 38.

En la antigua Atenas, la forma de gobierno era la democracia directa, es decir, los ciudadanos se reunían periódicamente para debatir y votar los asuntos públicos. Se sorteaban a los ciudadanos que tendrían que manejar estos asuntos; sin embargo, el derecho a votar estaba restringido a unos cuantos, por lo que se excluían de la toma de decisiones públicas a las mujeres, los extranjeros y los esclavos. Éstos no contaban con el derecho a tomar parte en los asuntos públicos. Por tal razón, la democracia clásica era restringida únicamente a los *polítes*.

La democracia ateniense fue agonizando lentamente hasta que falleció: “en el año 146 a.C. Roma conquistó Grecia, y la democracia en esta última se extinguió” (Emmerich y Favela, 2007: 7). Hasta aquí nos hemos limitado a exponer la democracia clásica de Atenas, la cual tuvo una interrupción en el siglo II a.C. y se reanudó en los siglos XVII y XVIII. Es decir, existe un vacío de veintiún siglos sin democracia. En este tiempo, Roma se convirtió en una república, es así como se inicia con la segunda tradición del pensamiento político democrático: la *teoría medieval*, que se caracteriza por ser un sistema monárquico más que democrático.

De derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior (Bobbio, 2005: 441).

La República romana se caracterizaba más por tener una forma aristocrática que una forma democrática, dando como resultado que Roma se convirtiera en una monarquía absoluta, pero conservando el Senado, el cual estaba integrado por *patricios* (clase aristocrática).

El sistema social de la Edad Media estaba basado en la servidumbre; el siervo no era propiedad de algún señor, pero tampoco era un hombre libre. Por arriba de los siervos se encontraban los señores feudales. De manera que los dos grandes poderes eran el emperador y el Papa.

El sistema de gobierno que más sobresalió en esta época fue la monarquía, es decir, la soberanía no residía en el pueblo. Esto se debía a una idea teológica, la cual consideraba que el poder pertenece a Dios y éste a la vez entregaba el poder a un gobernante terrenal (monarca) y a uno espiritual (Papa), por tal razón los siervos tenían que obedecer en todo momento a estos dos poderes.

Con el paso de los siglos esto fue cambiando, pues en el siglo IX los siervos poco a poco fueron conquistando su libertad de los señores feudales. Se empezó a gobernar por representantes de artesanos y comerciantes; así mismo, dentro del sistema feudal aparecen las ciudades.

Durante la Edad Media inicia la evolución del concepto de democracia. Uno de los autores más sobresalientes en describirla fue Tomás de Aquino, quien afirmó que: "cuando el régimen inicuo es conducido por muchos, se le denomina democracia; es al pueblo al que corresponde la tarea de ordenar las leyes, pero

reconoce que cuando son muchos los que gobiernan es inevitable que se desencadene la lógica del interés personal que lleva al pueblo a caer en la lucha de facciones” (Citado por Pérez Contreras, 2007: 91). Sin embargo, a pesar de que se habla de democracia, la forma de gobierno mejor aceptada era la monarquía.

Por tal razón, la democracia como forma de gobierno fue desapareciendo de la tierra: “[...]. A fines de la Edad Media algunas ciudades-Estado europeas tuvieron por momentos gobiernos democráticos, como Florencia, y en Suiza varios cantones mantuvieron durante siglos una forma de gobierno democrática” (Emmerich y Favela, 2007: 8). Así mismo, inician los Estados centralizados y empieza a perder fuerza el sistema feudal; las ciudades van adquiriendo más importancia (Brom, 2006: 115-116).

En el siglo XVII, la democracia va ganando territorio sobre la monarquía; iniciándose así la *teoría moderna*, conocida como teoría maquiavélica, la cual surge en el Estado moderno “en la forma de las grandes monarquías; según la cual las formas históricas de gobierno son dos, la monarquía y la república” (Bobbio, 2005: 441). En esta época, el gobierno de las ciudades se basaba en la representación; los municipios o ayuntamientos eran designados por las *guildas* (corporación de mercaderes o comerciantes) y por gremios; dando como resultado la exclusión de los individuos que no tenían propiedades o riquezas.

Es importante señalar que es en la época moderna donde tiene más auge la democracia tanto en lo teórico como en lo práctico. Esto se debe a las revoluciones que se dieron en los siglos XVII y XVIII, como fueron la Revolución Inglesa en 1640 y 1688, la guerra de independencia de Estados Unidos de América en 1776 y la Revolución francesa en 1789.

Se pueden considerar a John Locke (1632-1704) y Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), como padres de la democracia moderna. Locke plantea que: “Al reunirse por primera vez los hombres para formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos [...] En este caso la forma de gobierno es una democracia perfecta [...]” (Fernández Santillán, 2002: 16).

Para que se logre lo anterior Locke propone la división de poderes, los cuales son: “Legislativo, Ejecutivo y Federativo de la República”. Para este autor, la soberanía emana del pueblo y no del gobernante. El Estado debía restringirse a la protección de la propiedad y la libertad individual.

En El contrato social, Rousseau (2004: 45) definió a la democracia como una forma donde “el soberano puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se le da el nombre de democracia”. Para Rousseau nunca existió una verdadera democracia ni nunca existirá, pues cree que no es posible reunir a todo el pueblo en asambleas permanentes para ocuparse de los asuntos públicos, “si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres” (*ibídem*, 47).

La diferencia que existe entre Locke y Rousseau, es que el primero expone que el poder legislativo debe ser representativo, mientras que para el segundo este poder debe recaer en los ciudadanos. Ambos filósofos de la política estaban

de acuerdo en que la democracia es el gobierno de la mayoría, en donde se tiene que respetar la decisión del pueblo y se gobierna en beneficio de éste³.

Lo característico que se puede observar en la democracia moderna es que en las Constituciones se establecían los derechos y obligaciones de los ciudadanos, además de la forma de gobierno de un Estado y la separación de poderes. Es importante señalar que no puede haber una plena democracia si no se reconoce la libertad de los ciudadanos.

La libertad de los modernos estriba fundamentalmente en los derechos: de no estar sometido más que a las leyes, de manifestar las propias opiniones, de ejercer un oficio y ejercerlo, de propiedad, de tránsito, de reunión, de culto, de disponer de uno mismo (lo que hoy llamaríamos de privacía), de petición frente a la autoridad (Fernández Santillán, 2002: 93).

Hasta aquí, hemos revisado algunos autores clásicos y modernos que abarcaron el tema de la democracia, régimen que logra su consolidación en los siglos XIX y XX. Esta forma de gobierno es la más utilizada en las naciones del globo terráqueo en la actualidad; su evolución ha tenido diversas etapas y ha estado condicionada por diferentes coyunturas políticas a lo largo de la historia.

La democracia consiste en el poder en lo público:

La única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 2007: 24).

Estas decisiones adquieren legitimidad si se fundamentan en la regla de la mayoría. Ahora bien, en este capítulo entenderemos a la democracia como aquel régimen de gobierno del pueblo, es decir, “gobierno de todos los ciudadanos” cuya voluntad siempre debe ser respetada; tenemos que tener en cuenta que “el mayor grado de democraticidad es cuando conviven mayoría y minoría, y la

³ Platón consideraba que “el gobierno de la mayoría era la más mala de entre las formas buenas de gobernar, y la mejor de entre las peores” (Mojarro López, 2004: 41).

minoría tiene la posibilidad de transformarse en el siguiente periodo en mayoría” (Fernández Santillán, 2010: 138). El pueblo debe contar en todo momento y de manera inalienable con mecanismos que garanticen sus derechos humanos, políticos y sociales; deben existir los principios de igualdad, equidad, libertad y justicia.

En adelante analizaremos dos modelos democráticos: la democracia basada en el ejercicio del poder político a través de los ciudadanos (democracia directa), y la delegación de los ciudadanos de este poder político (democracia representativa); ambos conceptos guardan entre sí varias diferencias. Empezaremos por definir el modelo de democracia representativa.

1.3. Democracia representativa

Giovanni Sartori sostiene que la palabra “representación etimológicamente hablando quiere decir presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente” (Sartori, 2002: 225). Por tal razón, se entiende por democracia representativa, el acto en que el pueblo a través del voto, delega el poder soberano a otro ciudadano, para que éste los gobierne.

Uno de los iniciadores de esta forma de gobierno fue Thomas Hobbes (1588-1679), quien no habla propiamente de una democracia representativa, pero sí podemos decir que establece algunos fundamentos de este régimen político. En su libro *El Leviatán* (1651), Hobbes propone la realización de dos contratos: el primero es el *pacto de asociación*, donde los habitantes de un pueblo se asocian con los demás pobladores, dando pie a una sociedad (Estado); el segundo es el *pacto de sumisión*, en donde se da el principio de representación, pues los

pobladores ceden todos sus derechos (menos el derecho a la vida) a un tercer ciudadano, para que éste los gobierne.

Derivado de lo anterior podemos afirmar que en Hobbes encontramos una idea mínima de la representación; sin embargo, es hasta el siglo XVII, en la sociedad inglesa, cuando se empieza hablar del término representación, el cual se desarrolla hasta el siglo XVIII con la Revolución francesa de 1789.

En este siglo, Charles de Montesquieu (1689-1755) identifica la problemática que existe en las sociedades modernas, las cuales tienen un mayor número de ciudadanos, por lo que resulta muy complicado que todos los ciudadanos se reúnan en un mismo lugar para tomar las decisiones públicas. Para erradicar este malestar, Montesquieu propone la formación de una república democrática; supone que: “el poder del gobierno se halla en manos del pueblo entero, el pueblo es el soberano pero sólo como consecuencia del sufragio que coincide con la expresión de su voluntad, el gobierno de una democracia no puede ser otra cosa que republicano” (Pérez Contreras, 2007: 95).

Otro filósofo al que se puede considerar como precursor de la democracia de tipo liberal y representativa es Immanuel Kant (1724-1804), quien en su obra *Sobre la paz perpetua*, menciona que: “la idea de representación se vincula directamente al republicanismo, pues el sistema representativo es el único capaz de hacer posible una forma republicana de gobierno” (Kant, 2001: 32). Kant señala que sólo se podrá llegar a un sistema republicano con la plena división de poderes, descansando bajo los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos.

Ahora bien, ¿cuáles son las principales características de una democracia representativa medieval? Las características principales de una democracia

representativa medieval⁴ son las siguientes: 1) el pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes; 2) los gobernantes responden de forma responsable; 3) los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones; 4) el pueblo está en sintonía con el Estado; 5) el pueblo obedece las decisiones de sus gobernantes; 6) el pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales; y 7) los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernados.

La democracia representativa moderna es una forma de gobierno en la que los ciudadanos, en el pleno goce de sus derechos humanos, eligen a otro ciudadano para que los gobierne; esto se logra mediante el voto ciudadano. Los rasgos específicos son: a) igualdad jurídica de todos los ciudadanos; b) eliminación del mandato imperativo; y c) la creación de órganos de representación para los ciudadanos. Por tal razón se puede considerar a esta forma de gobierno como una democracia indirecta.

Es importante señalar que existen dos tipos de democracia representativa: parlamentaria y presidencial. De manera muy simple podemos mencionar que el sistema parlamentario consiste en una sola elección para elegir a los ciudadanos que van a conformar el Parlamento (Poder Legislativo) y de éste emana el Primer Ministro (Poder Ejecutivo). El Primer Ministro tiene que rendirle cuentas al Parlamento y no a los ciudadanos. Mientras que en el sistema presidencial se efectúan dos tipos de elecciones: una para elegir al presidente del Estado (Poder Ejecutivo) que es unitario y otro para conformar el Poder Legislativo. El presidente

⁴ Es necesario mencionar que existen diferencias entre la representación política medieval y la representación política moderna. La primera se caracteriza por la estructura de mediación y negociación entre representante y representado, esto se da por *un mandato imperativo*, el representante no cuenta con autonomía en la toma de decisiones públicas. En la segunda, se elimina el *mandato imperativo*, existe una igualdad jurídica entre todos los ciudadanos y el representante, ya que éste cuenta con una plena autonomía en la toma de decisiones públicas.

es electo directamente por el pueblo, lo que le da autonomía ante el Poder Legislativo.

1.3.1. Instituciones de la democracia representativa

Para iniciar este apartado, empezaré por definir lo que es una institución. Douglass C. North definió a las instituciones como: “Reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana [...]” (North, 2006: 13). Según North, las instituciones pueden ser creadas de dos maneras: por constituciones políticas o por su evolución a lo largo del tiempo. Es importante destacar que las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y a veces las condiciones en que se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. La función principal de las instituciones en una sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (no necesariamente eficiente) de la interacción humana.

Robert A. Dahl realizó una tipología de las instituciones políticas del gobierno representativo moderno, las cuales son:

1. *Cargos públicos electos*. El control de las decisiones políticas co-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos.
2. *Elecciones libres, imparciales y frecuentes*. Los cargos públicos son elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad.
3. *Libertad de expresión*. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin que sean castigados en asuntos, políticos, y públicos.
4. *Acceso a fuentes alternativa de información*. Los ciudadanos tienen derecho de solicitar fuentes de informaciones alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares.
5. *Autonomía de las asociaciones*. Los ciudadanos tienen derecho a constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.
6. *Ciudadanía inclusiva*. A ningún ciudadano le pueden ser negados los derechos que disfruten otros ciudadanos y que sean necesarias para estas cinco instituciones que acabamos de presentar (Dahl, 1999: 100).

Este autor menciona que dichas instituciones no surgen de golpe en un país, las dos últimas aparecieron hasta el siglo XX. Estas seis instituciones constituyen una nueva forma de gobierno popular, un tipo de democracia a la que denominó democracia *poliarcal* o poliarquía⁵. Cabe señalar que las instituciones políticas que requiera un gobierno democrático dependen del tamaño del Estado. Así mismo, Dahl menciona que son necesarias las instituciones representativas para que se satisfagan ciertos criterios democráticos.

Adam Przeworski, por el contrario, afirma que desde finales del siglo XVIII la estructura básica de las instituciones representativas ha sido la misma en todas partes:

- a) Se escogen a los gobernantes mediante elecciones; b) Si bien los ciudadanos son libres para discutir; criticar y reclamar, en todo momento, no pueden decirle al gobernante que hacer; c) El gobierno se divide en órganos separados que pueden controlarse los unos a los otros, y se sujeta a una constitución que le limita el poder; d) Los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas (Przeworski, 1999: 228).

Dados los parámetros anteriores de Dahl y Przeworski, podemos sostener que todas las instituciones de los regímenes democráticos deben adecuarse dependiendo del estado de *governabilidad* de cada país. Tales instituciones son entendidas como reglas del juego que determinan el rumbo de la vida democrática de un Estado, por lo que tienen que defender, divulgar y promover los derechos de los individuos, así como atender las demandas de los ciudadanos.

Para que una institución sea perdurable, realice bien su trabajo y, lo más importante, sea confiable para los ciudadanos, debe ser legítima; debe existir una buena organización y relación entre los poderes públicos, siempre con el pleno

⁵ Robert A. Dahl introdujo este término en 1953, se deriva de las palabras griegas que significa “muchos” y “gobierno”, utiliza el término poliarquía para referirse a las democracias pluralistas (Cfr. Dahl, 1997).

principio de la división de poderes. Según esto las instituciones democráticas deben ser neutrales e imparciales, es decir, deben renunciar al mandato imperativo; además, les corresponde proteger los intereses tanto de la mayoría como de la minoría, entendiendo ésto como uno de los principios democráticos; lo que significa que tienen que tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos, fomentar los principios representativos, contar con un pluralismo político y tomar decisiones firmes.

1.3.2. Crisis de la democracia representativa

En los últimos años se ha debatido mucho sobre la crisis de la representación política⁶. A partir de este debate, se han logrado encontrar cinco posibles factores que han influido al desarrollo de tal crisis: a) escala y ámbito de la representación: actualmente hay una distancia entre representante y representado; b) ¿quién está representado?: cuando es mayor el electorado es difícil saber quién está representado, el representante tiene que representar las opiniones de todos los ciudadanos, o sólo los que votaron por él; c) ¿qué es lo que se representa?: circunscripciones o localidades geográficas; d) ¿cómo se representan?: por partidos políticos, legisladores, sistemas electorales; e) si aquel a quién se le ha delegado ese poder es confiable o no.

⁶ Ángel Sermeño, por ejemplo señala que “en el interior del debate contemporáneo sobre la denominada crisis de los partidos políticos en tanto agentes de representación y agregación de intereses, [...] se afirma que el desempeño de tales organizaciones de intermediación se encuentra en franco declive”, enumera cuatro cuestiones del por qué viene en picada la *partidocracia*: a) los partidos se están convirtiendo en actores políticos irrelevantes y están siendo remplazados por movimientos sociales; b) la convención geométrica política izquierda-derecha ha perdido sus referentes ideológicos, no son capaces de orientar a la ciudadanía; c) los partidos pierden irremediamente la posibilidad de contar con lealtades numerosas de largo plazo, al punto que han dejado de contar con la ideología como una arma para movilizar al electorado; d) la pérdida de esta ideología los ha impulsado a realizar cambios organizativos al interior de los partidos, transformándose en estructuras o maquinarias (Cfr. Sermeño Quezada, 2009: 363-372).

Lo anterior nos sirve como base para afirmar que el sistema representativo presenta un alto grado de desconfianza ciudadana, debido a que los ciudadanos rara vez conocen a sus representantes y, poco saben de su trabajo legislativo. Por medio del voto ciudadano pueden elegir a sus representantes, pero no los pueden llamar a rendir cuentas si éstos utilizan el poder arbitrariamente (sólo se dá en los países que no contemplan mecanismos de democracia directa). Birch diseñó tres disputas fundamentales en la representación:

a) Quién y qué ha de estar representado, ¿Intereses sectoriales o estamentales, todos los adultos, solo los varones, solo los nacionales, también los residentes, los territorios?; b) Cómo se eligen los representantes; ¿Se nombran (como algunos senadores de democracias contemporáneas) o se eligen? Si se eligen, ¿A través de qué sistema electoral, mayoritario o proporcional?; c) Cómo han de comportarse los representantes, ¿Deben de obedecer a un mandato de sus electores o deben tener la libertad de obrar según su conciencia, o según la disciplina de partido? (Citado por Rivero, 1997: 214).

Sin embargo, Bernard Manin, en su libro *Los principios del gobierno representativo*, menciona que la democracia representativa no entró en crisis, sino que sólo está sufriendo una metamorfosis; por tal razón observa un cambio en la representación política. Este autor dice que sería bueno preguntarse si las instituciones representativas funcionan hoy en día.

La representación política antigua se caracterizaba porque los partidos sabían la cantidad de votos que recibirían por parte del electorado, las diferencias entre los partidos políticos eran diferencias que fracturaban a la sociedad, y los partidos tenían un programa de medidas y posiciones que prometían llevar a cabo si regresaban al poder.

La representación política moderna ha tenido una transformación porque los partidos degeneraron la confianza de los electores. Hoy en día sólo presentan o venden la imagen del candidato, el electorado cambia su voto de manera volátil, además no se siente identificado con los partidos. Los ciudadanos se dejan guiar

por la apariencia del candidato, se presenta una imagen mediática de un individuo. Finalmente, Manin considera que los partidos se han vuelto más profesionales en los medios de comunicación.

Las tres grandes formas de representación moderna que se ha dado, en opinión de Manin, desde la Revolución Americana (el Parlamentarismo, la Democracia de Partidos y la Democracia de Audiencia) son a partir de cuatro puntos de vista: la elección de representantes a intervalos individuales, la independencia parcial de los representantes, la libertad de opinión pública y la toma de decisiones después de la discusión (véase la cuadro 2).

Cuadro 2: Metamorfosis de la representación política.

Mutable	Democracia de parlamento	Democracia de partidos políticos	Democracia de medios "audiencia"
Constante			
Elección	Relación de confianza hacia la persona.	Lealtad a un partido político.	Elección de una persona pero a su imagen constituida por los expertos en medios.
Autonomía	El notable tiene toda autonomía y es legítima.	Se impone la disciplina del partido, es lo que el partido dicta y dice.	La autonomía la tiene el individuo.
Libertad de opinión	Puede haber una discrepancia entre lo que el elector quiere y el representante hace.	Conciencia entre opinión pública y expresión electoral.	Hay discrepancia.
Deliberación	Órgano deliberativo es el parlamento.	El órgano deliberativo es el partido.	El órgano es debate mediático entre gobierno y grupos de interés.

Fuente: Manin, 1998: 243-244

La democracia moderna resulta ser representativa; es evidente que existe una crisis de representatividad política, pues los representantes políticos cada vez están más distanciados de los ciudadanos; empero, los países subdesarrollados son los que tienen un mayor grado de insatisfacción ciudadana, con ello no se está diciendo que los países desarrollados cuentan con una plena satisfacción ciudadana, pero sí gozan de una mejor calidad democrática.

Las democracias representativas son fuertemente cuestionadas cuando en un Estado existe la corrupción, la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, la ineficiencia y la lentitud de la burocracia. Más aún, cuando los representantes políticos se olvidan quién los llevó al poder. Por ende, considero que estos malestares le restan legitimidad al gobernante, cayendo así en la llamada “crisis de representación política”. Es necesario señalar que la legitimidad no está garantizada con unas elecciones para cargos públicos. La democracia implica mucho más que una simple elección de candidatos.

De suerte que en la llamada “crisis de representación política” los que están directamente afectados son los ciudadanos. Por tal razón es necesario reactivar la confianza del pueblo hacia sus gobernantes, y esto puede hacerse fortaleciendo a la democracia representativa con mecanismos de la democracia directa.

1.4. Democracia directa

La democracia directa en la antigua Grecia solamente era democracia, sin ningún tipo de adjetivos; en ello el ciudadano participa en primera persona sin intermediarios, dando como resultado que la voluntad de la mayoría y minoría queden expresadas en la toma de decisiones públicas (Cfr. Bobbio, 2007; Crespo, 2004; y Sartori, 2007).

Rousseau, el gran defensor de la democracia directa, indicó: “no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite pero no la voluntad” (Rousseau, 2004: 17). Entonces, la soberanía popular pertenece al pueblo, siendo ésta la fuente de los

poderes supremos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante es difícil que esta forma de gobierno perdure en nuestro tiempo, puesto que difícilmente se pueden reunir todos los ciudadanos para debatir y deliberar asuntos de interés general.

Sin embargo, la democracia directa moderna tuvo sus primeros pasos en el siglo XIX; la forma de emplearse fue a través de diversos mecanismos. Por ejemplo: con la Revolución francesa (1789) el plebiscito (Véase 1.4.1.1), “apareció como la forma más democrática de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia” (Prud'homme, 1997: 9); por otra parte, el referéndum (Véase 1.4.1.2), fue utilizado principalmente en Suiza, país que desde hace más de cinco siglos se ha caracterizado por el uso frecuente de este mecanismo.

La consulta ciudadana a través de referéndums o plebiscitos, tuvo gran auge en la Primera Guerra Mundial, en la Liga de las Naciones y en la Organización de las Naciones Unidas, quienes usaron la consulta popular directa para resolver problemas territoriales y de soberanía.

Hoy en día la democracia directa tiene como objetivo incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas; ésto se puede lograr por medio de la implementación de ciertos mecanismos de esta forma de gobierno: plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa popular y revocación de mandato. Dichos instrumentos fortalecen la participación ciudadana, la cual es la columna vertebral de cualquier régimen democrático.

A partir de lo dicho anteriormente sale a colación el término participación ciudadana⁷. Para este trabajo la entenderemos como el derecho que desarrollan

⁷ Para Mario Espinosa: “La participación ciudadana se distingue de la participación política porque el conjunto de actos y relaciones supuestas en el desarrollo de la primera no están enfocados (exclusiva, ni fundamentalmente) a influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político. Es decir, aun cuando con el despliegue de estas prácticas ciudadanas se busca incidir en la toma de decisiones que constituyen el orden de la política y de las políticas, se diferencian sustancialmente de las actividades políticas porque el conjunto de acciones, desplegadas desde este ámbito ciudadano, no pretende ser ni

las personas a partir de la mayoría de edad, las cuales en pleno goce de sus derechos humanos, políticos y sociales pueden expresar su aprobación, rechazo y opinión en asuntos de interés general; asimismo, pueden enunciar propuestas de ley. La participación ciudadana requiere de ciudadanos bien informados, es decir, de individuos conscientes de sus derechos y obligaciones para poderlos ejercer en el espacio público, político y social.

1.4.1. Mecanismos de la democracia directa

Los mecanismos de la democracia directa fueron implementados con mayor frecuencia a partir de la Segunda Guerra Mundial. En los años setenta, varias democracias constitucionales, principalmente europeas, incorporaron mecanismos de democracia directa como una manera en la que el pueblo se pronuncie sobre ciertos temas. El objetivo de estos mecanismos es involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Para Lorenzo Córdova Vianello (2010), la lógica de estos mecanismos fue fortalecer toda forma de participación ciudadana que fuera incluyente en las decisiones políticas como una vía adicional para consolidar y fortalecer la legitimidad del régimen democrático. En conjunto, estos mecanismos responden a tres premisas: *a)* se trata de mecanismos accesorios y no sustitutos de las instituciones de la democracia representativa; *b)* su utilización debe ser esporádica y en asuntos de relevancia particular; y *c)* no cualquier tema y/o asunto debe ser sometido a una consulta ciudadana.

La democracia directa debe ser vista como una forma complementaria de la democracia representativa; de ninguna forma ésta última puede ser

constituirse en poder político, ni busca rivalizar con éste [...]” (Cfr. Espinosa en Sermeño Quezada, 2010: 71-109).

reemplazada, ya que sería imposible que millones de ciudadanos se reunieran en un mismo lugar y momento para debatir y deliberar asuntos de interés público. Los mecanismos de la democracia directa son un medio por el cual los ciudadanos pueden participar en la toma de de decisiones públicas, por lo que es necesario que sean reconocido en los Estados Democráticos de Derecho⁸.

Existen diversos mecanismos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, las contralorías ciudadanas, y las audiencias públicas. En esta ocasión explicaremos sólo los primeros cuatro mecanismos, debido a que son el objeto de estudio del presente trabajo recepcional.

1.4.1.1. Plebiscito

Históricamente, el término plebiscito aparece en Roma con el nombre de *plebiscitum*, el cual tenía como objeto representar las decisiones de la *plebe*. El plebiscito se puede definir como una consulta directa a la ciudadanía con el objetivo de resolver problemas suscitados entre los representantes en la toma de decisiones públicas; consiste en preguntas dirigidas al pueblo para que éste apruebe o desapruebe una propuesta pública (Cfr. Martínez Mallen, 1998, y Rendón Corona, 2000).

El plebiscito se puede solicitar mediante una demanda popular o bien por medio de algún representante político; se realiza mediante consultas públicas sobre temas que inciden directamente en la vida de los ciudadanos; sin embargo

⁸ En un Estado Democrático de Derecho, el Estado le proporciona leyes a la democracia mientras que la Democracia le proporciona legitimidad al Estado; es importa señalar que todo Estado genera derecho pero no todos son Estados democráticos.

“puede ser utilizado [...] de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimar su poder autocrático” (Bobbio, 2005: 1183).

A partir de los actos o decisiones del gobierno, Rendón Corona identifica tres tipos de plebiscitos: 1) *plebiscitos sobre actos o decisiones de gobierno*, pueden ser positivos o negativos, el plebiscito tiene el sentido positivo de confirmar los actos de gobierno y negativo cuando los ciudadanos vetan un acto o decisión de gobierno; 2) *plebiscitos de arbitraje entre poderes de revocación de mandato o de interés social*, son los referentes al conflicto entre poderes que presentan dos modalidades; en el primero, buscan hacer intervenir al pueblo para poner fin a un conflicto en el funcionamiento del Estado; en el segundo caso, pretende la revocación o confirmación por el pueblo del jefe del Ejecutivo a demanda del Poder Legislativo; y 3) *plebiscito de interés social*, este plebiscito agrupa única y exclusivamente temas relacionados con el orden social, son complejos porque responden a necesidades de la especie humana (Rendón Corona, 2000: 316).

En la actualidad, el plebiscito es una herramienta esencial de la democracia directa, pues mediante este mecanismo el electorado aprueba o desaprueba una acción política, lo que se logra mediante una consulta directa a los ciudadanos. Este mecanismo tiene la capacidad de resolver diferencias entre las élites políticas, fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, es una radiografía de lo que desea el electorado.

Es importante señalar que en la Roma antigua el plebiscito no estaba limitado únicamente a actos gubernamentales, sino también a decisiones legislativas; hoy en día, en cambio, el plebiscito se encuentra limitado a las decisiones políticas. Por otra parte, para que este mecanismo funcione es

necesario que los resultados obtenidos se vean rápidamente reflejados en los actos de gobierno, es decir, que realmente los representantes tomen en cuenta la voluntad de los ciudadanos.

1.4.1.2. Referéndum

Tiene su origen histórico en el siglo XVI, en Suiza. Es la figura más analizada dentro del ámbito de la participación ciudadana⁹. Para Rafael Bielsa: “Es el acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan aprueban o rechazan una declaración de los representantes constitucionales o legales” (Citado en Martínez Mallen, 1998: 10).

Existen varios autores que han realizados diversas tipologías del referéndum. Para este trabajo citaremos a cuatro: Armando Rendón Corona, Javier Hurtado, Carl Schmitt y Norberto Bobbio. Para el primer autor, los diferentes tipos de referéndum son: a) *referéndum consultivo*: se considera como una amplia consulta popular donde las opiniones del electorado pueden o no ser tomadas en cuenta por el parlamento o el gobierno para la toma de decisiones, es un mecanismo unilateral; b) *referéndum resolutivo*: los resultados de la consulta son vinculantes y se deben de acatar por quien los convocó; c) *referéndum obligatorio*: se establece como requisito legal para reformar la Constitución; d) *referéndum facultativo*: se establece en todas las otras materias legislativas, lo cual deja al juego político la opción de utilizarlo. Se trata de un derecho al que puede recurrir el convocante conforme a su voluntad (Rendón Corona, 2000: 315).

⁹ “Es memorable el referéndum realizado en Chile en 1988 sobre la continuidad como presidente por un nuevo periodo del general Pinochet, en el que ganó el No por 54% y se puso fin a la dictadura militar” (Rendón Corona, 2000: 142).

Javier Hurtado menciona que el referéndum puede ser de dos tipos: 1) totales o parciales (cuando se someten a consideración ciudadana todo un cuerpo de ley, o bien solo una parte de la misma); 2) dependiendo de los resultados en el proceso legislativo pueden ser derogatorios (abolir o anular una ley) o ratificatorios (confirmar una ley).

Para Carl Schmitt, existen los siguientes casos de referéndum: *a) general obligatorio*, cuando por ley todo proyecto legislativo debe merecer la confirmación del cuerpo electoral; *b) obligatorio para determinar clases de ley*, sobre todo para revisiones constitucionales; *c) facultativo*, cuando una determinada parte del cuerpo legislativo o ejecutivo o una parte de los ciudadanos con derecho a voto someten a ratificación popular leyes ordinarias (Citado en Hurtado, 1997: 176).

Norberto Bobbio en su *Diccionario de Política* (p. 1347) realizó una clasificación más depurada de los tipos de referéndum, los cuales veremos en el cuadro 3.

Cuadro 3: Tipología de referendums según Norberto Bobbio

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

Fuente: Bobbio, 2005: 1347

El referéndum tiene un carácter normativo debido a que por medio de este mecanismo el ciudadano ratifica o rechaza una ley. Al respecto, Rousseau (2004:

66) señalo: “Toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula” por tal razón se considera que por medio del referéndum el pueblo legitima una ley.

Cabe señalar que existe una confusión entre referéndum y plebiscito; a simple vista no hay una distinción muy clara entre cada uno de estos dos mecanismos (véase Butler y Ranney en Hurtado, 1997: 175). Sin embargo, una diferencia que puede ser aclaratoria entre ambos dispositivos es que el plebiscito se solicita para aprobar o desaprobar un acto de gobierno y el referéndum está limitado a proyectos de ley (Cfr. Bobbio, 2005 y Rendón Corona, 2000).

Otra forma de encontrar diferencias entre un plebiscito y un referéndum es por su origen y aplicación histórica; por ejemplo, el plebiscito se originó en Roma a fin de que la plebe adoptara y votara resoluciones que les permitieran preservar y mejorar sus intereses ante la clase privilegiada y el Estado romano. En cambio, el referéndum se origina en Suiza en el siglo XVI para que el pueblo diera indicaciones a sus representantes sobre el sentido en que debían gobernar. 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.

1.4.1.3. Iniciativa legislativa popular

Este mecanismo de democracia directa consiste, a *grosso modo*, en que un grupo de ciudadanos de forma organizada puedan presentar su propia iniciativa o reforma de ley. Es el derecho del electorado a crear, reformar o derogar leyes (Martínez Mallen, 1998 y Rendón Corona, 2000). La iniciativa legislativa popular

permite la conjugación de un grupo de ciudadanos que tienen un interés en común, su funcionamiento se basa en la presentación de un proyecto de reforma o creación de una ley ante el Poder Legislativo.

Existen dos criterios de clasificación para la iniciativa popular. El primero considera que la presentación de la solicitud puede ser: *a) formulada*, es decir, cuando cuenta con la estructura y todos los elementos de una norma jurídica emanada del Legislativo; *b) simple*, cuando se limita a la petición sobre un tema que requiera legislarse sin constituir un documento que pueda ser sujeto de discusión. La segunda clasificación en la materia de proposición puede ser: *a) la iniciativa constitucional*, que engloba las iniciativas que contemplan la modificación a la ley suprema o a cualquier otra; *b) iniciativa de ley*, que es una reforma o creación de alguna norma legal ordinaria (Martínez Mallen, 1998: 9).

Esta figura de democracia directa da pie a que el ciudadano participe en la formación y transformación de alguna ley, incluida la Carta Magna. Este mecanismo se diferencia del referéndum o plebiscito porque sólo una parte de los ciudadanos participa; ahora bien es importante señalar que la iniciativa popular es un canal de expresión donde la sociedad civil complementa el sistema de partidos, pero de ninguna forma sustituye la función del Poder Legislativo (Rendón Corona, 2000: 320)

Este mecanismo fortalece las relaciones de los grupos de ciudadanos, que se reúnen para debatir y deliberar la iniciativa de ley o reforma que pretenden someter a votación en el Congreso de la Unión. En resumen, la iniciativa ciudadana es la manifestación de una facción de ciudadanos que le exigen al Poder Legislativo la reglamentación de algún asunto de interés general.

1.4.1.4. Revocación del mandato

Tiene su origen en el derecho anglosajón, algunos lo sitúan en Estados Unidos debido al desarrollo que logró alcanzar en ese lugar en el año de 1890 (Rivera Sánchez, 2006: 13). Es importante señalar que el término “revocar” tiene su origen en el latín *revocare* y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica.

La revocación del mandato es un medio de participación ciudadana donde el electorado puede destituir a algún funcionario público que no está realizando el mandato encomendado por él, o si utiliza el poder en contra de los ciudadanos¹⁰; “este mecanismo es una modalidad del plebiscito” (Rendón Corona, 2000: 321). Por medio de la revocación del mandato se ejerce la soberanía popular, el ciudadano está en total libertad de remover o ratificar a un representante a través del sufragio.

La aplicación de este procedimiento requiere de algunas precisiones. La primera de ellas es distinguir a quién se aplica, si a los representantes parlamentarios o también a los titulares del Poder Ejecutivo y sus dependientes. Si se trata de parlamentos, la cuestión es si la revocación afecta a individuos en lo particular o al conjunto de integrantes de la asamblea. En los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno no es formado por el partido o coalición mayoritarios, la disolución de la asamblea legislativa es facultad del jefe de Estado, compensando la facultad del Legislativo de destituir al gobierno, pero no al jefe de Estado (Rendón Corona, 2000: 321).

Para que exista revocación de mandato, debe existir a la vez una rendición de cuentas¹¹. La revocación del mandato fortalece a la democracia debido a que

¹⁰ Es importante señalar que el 10 de agosto de 2008 se llevó a cabo un referendo de revocación de mandato para Presidente-Vicepresidente y prefectos de Departamento en Bolivia. El resultado de este inédito proceso democrático fue la ratificación, con el 67% de los votos, del Presidente Evo Morales y del Vicepresidente García Linera, así como la ratificación de seis prefectos de Departamento. Fueron revocados dos prefectos opositores al Gobierno: José Luis Paredes en La Paz y Manfred Reyes Villa en Cochabamba.

¹¹ John M. Ackerman define la rendición de cuentas como: “un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Cfr. Ackerman, 2006: 11-49).

imparte sanciones a funcionarios públicos ineficientes, hace que lo público sea en verdad público; además, mejora el desempeño de los legisladores pues éstos están conscientes de que deben rendir cuentas, y éstas deben de ser claras, concisas y convincentes pues de lo contrario los legisladores podrían ser removidos de su cargo. Por lo que la revocación del mandato evitaría el abuso del poder.

Este mecanismo faculta al ciudadano a destituir a un representante político que no ha realizado su trabajo correctamente; su base está en la soberanía popular debido a que el electorado deposita su voluntad popular en sus gobernantes, y éstos están sujetos a un control por parte del electorado. Es importante señalar que el número de votos necesarios para destituir a algún funcionario de elección popular no puede y no debe ser menor al número de votos que recibió al momento de ser electo.

1.4.2. Ventajas y desventajas de los mecanismos de la democracia directa

Los mecanismos de democracia directa, si se utilizan de forma adecuada y en casos muy específicos, pueden ser herramientas muy útiles para el fortalecimiento de la democracia representativa; por el contrario, su abuso puede traer problemas al régimen democrático. Veamos por qué:

Entre sus ventajas están: *a)* los ciudadanos pasan de espectadores a protagonistas activos de la democracia; *b)* se fortalece la legitimidad de los poderes públicos; *c)* los mecanismos de la democracia directa reducen las distancias entre los ciudadanos y gobernantes; y *d)* aumenta la participación ciudadana. Jean-François Prud'homme, por su parte, considera que las ventajas de la democracia directa son las siguientes:

a) Expresar de manera pura los intereses individuales; b) Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos; c) Incrementan la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión; d) Reducen los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias; e) Incrementan la participación ciudadana (Prud'homme, 1997: 24).

Dentro del rubro de las desventajas encontramos las siguientes: a) la primera decadencia en una democracia moderna es el poco interés de los ciudadanos de intervenir en los asuntos públicos, pues no se mantienen informados sobre el acontecer público; b) los representantes políticos podrían solicitar un plebiscito o un referéndum para legitimar algún acto de gobierno o bien alguna reforma de ley, con el objetivo de tener un beneficio particular; c) la frecuente y desmedida aplicación de plebiscitos o referéndums puede provocar apatía y fatiga en los ciudadanos por ir a las urnas de formar constante; d) el último malestar de estos mecanismos es la pobreza, es decir, en un país donde los índices de pobreza sean altos difícilmente se podrán consolidar estos mecanismos, ya que este malestar crea ciudadanos excluidos de la toma de decisiones y el debate público, pues estos mecanismos crean altos costos de implementación. En el cuadro 4 se pueden observar las ventajas y desventajas de los mecanismos de la democracia directa.

Cuadro 4: Ventajas y desventajas de los mecanismos de la democracia directa

Ventajas de los mecanismos de la Democracia directa	Desventajas de los mecanismos de la Democracia directa
Permiten discutir cualquier tipo de problema político; ofrecen salidas eficientes a asuntos legislativos.	Debilita las bases fundamentales del gobierno representativo y la responsabilidad legislativa.
Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Los representantes se ven obligados a responder y a tomar en cuenta las demandas populares.	No todos los problemas gubernamentales se pueden solucionar con dos o tres preguntas, que se responden con un "sí" o un "no".
Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano; son medios de expresión de la voluntad popular.	Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos. Su mala implementación en las preguntas, puede provocar desconcierto entre la ciudadanía y acabar con obstaculizar los procesos de creación de leyes u obras públicas.
Aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.	Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos, esto debido a la ley de la mayoría.
Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.	Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.
Obligan a tomar decisiones necesarias, en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.	La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etcétera, se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa: no hay lugar para el compromiso.
Ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.	Los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.

Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura de Prud'homme, 1997.

La idea central es que los mecanismos de la democracia directa pueden ayudar a mejorar la calidad de la democracia representativa; con la implementación de estos mecanismos los ciudadanos serían partícipes en la toma de decisiones y debates públicos, lo que daría pie a un "gobierno de opinión pública". Con su instrumentación se pueden llegar a solucionar de forma pacífica las disputas, aún las más importantes que puedan llegar a plantearse en una sociedad. Es importante destacar que de ninguna forma se está planteando que regresemos a la democracia clásica; sólo se afirma que la democracia representativa puede y debe ser fortalecida con mecanismos de democracia directa.

En efecto, los mecanismos de la democracia directa ayudan a enriquecer y consolidar a la democracia representativa, de ninguna forma la debilitan. Con

estos mecanismos de participación, los ciudadanos tendrán en sus manos la inalienable soberanía popular; además se evitaría la partidocracia¹², se legitimarían las decisiones públicas y existiría una mejor relación entre los representados y los representantes (se reduciría la distancia que existe entre ellos). Todo esto daría como resultado un empoderamiento ciudadano, es decir; el pueblo obtendría la voz de soberano.

Por tal razón, las ventajas de estos mecanismos influyen más que las desventajas, ya que con la correcta implementación de ellos se estaría regresando al ciudadano lo que siempre le ha pertenecido: su soberanía. Con estos mecanismos se puede controlar el poder con poder. Al respecto, Nicolás Maquiavelo dijo en su libro *El Príncipe*: “La maldad del príncipe no se corrige con palabras, sino con la fuerza”. Sin embargo, no nos referimos a la fuerza física, sino a la fuerza pública concentrada en los ciudadanos hacia sus gobernantes. Es necesario, en suma, que el ciudadano tenga un control directo de sus representantes.

1.5. Concepto de ciudadanía y empoderamiento ciudadano

A grandes rasgos, ciudadano es aquel que se define por su inclusión y pertenencia a una sociedad, donde son reconocidos y respetados los derechos humanos, políticos, sociales y civiles. Sin embargo, la noción de ciudadanía no es estática, sino ha ido cambiando a lo largo de la historia; por ejemplo, en la Atenas clásica un rasgo esencial para ser considerado ciudadano era ser “un hombre

¹² Norberto Bobbio define a la partidocracia como: “más que un gobierno de los partidos, un dominio verdadero y propio de éstos o una expansión de sus ambiciones de dominio”, e identifica tres principios de la partidocracia: primero, preeminencia de los partidos en todos los sectores: políticos, sociales y económicos; segundo, existe un constante esfuerzo de los partidos por penetrar a nuevos y cada vez más amplios ámbitos; tercero, culmina en un completo control de los partidos sobre toda la sociedad (Cfr. Bobbio, 2005: 1140).

libre” y poseer propiedades; en la actualidad, por el contrario, son considerados ciudadanos tanto hombres como mujeres, con o sin propiedades y mayores de edad.

Aristóteles define al ciudadano como aquel que participa en funciones judiciales y en el gobierno. “El rasgo eminentemente distintivo del verdadero ciudadano es el goce de las funciones de juez y de magistrado” (Aristóteles, 2007: 110). Partiendo de esta idea, podemos señalar que la noción de ciudadanía apela a la inclusión en la vida pública como actores sociales.

La ciudadanía es, ciertamente, un reconocido estatus de inclusión y pertenencia que apela a la existencia de una estructura de derechos universales. Pero también es un proceso histórico, resultado de una diversidad de prácticas y/o dinámicas que a su vez han seguido su propio patrón, por llamarle de alguna manera, de interpretación nacional particular (Sermeño, 2004: 89).

Existen tres concepciones principales sobre la conformación de la ciudadanía: la liberal, la republicana y la pluralista. Los liberales, como John Rawls, presentan a los ciudadanos de una democracia a partir del principio de igualdad de derechos; sostienen que los ciudadanos se ven a sí mismos como personas libres e iguales, que para obtener una concepción del bien necesitan de los mismos bienes primarios “*igualdad de derechos*”, así como de los mismos medios aptos para todos los fines, como el ingreso y la riqueza y las mismas bases sociales de auto-respeto. De acuerdo con esta visión, “la ciudadanía es la capacidad de cada persona para formar, revisar y perseguir racionalmente su definición del bien” (Mouffe, 1999: 90). Para John Rawls, en el mismo sentido, un ciudadano es aquel que tiene iguales derechos dentro de una ciudad.

El republicanismo cívico, por su parte, enfatiza el valor de la participación política, carga fuertemente el acento en la noción de un bien público, previo a los

deseos y los intereses individuales e independientes de ellos y no admite la idea del bien común (Mouffe, 1999: 90-91). La relación que existe entre ambas concepciones es que si bien el liberalismo contribuyó a la formulación de la idea de ciudadanía universal basada en la afirmación de que todos los individuos son libres e iguales por nacimiento, empero, limita a la ciudadanía a un mero estatus legal que establece los derechos que el individuo tiene frente al Estado; mientras que el republicanismo cívico enfatizó el valor de la participación política como un tributo básico de la ciudadanía.

Por su parte, la concepción pluralista la encontramos en Will Kymlicka¹³. En su libro *Ciudadanía multicultural* (1995) explica que la virtud del concepto de ciudadanía es integrar a los ciudadanos en los temas de justicia (en referencia a los derechos individuales) y de pertenencia comunitaria (apelando a los fenómenos de globalización y fragmentación que amenazan al Estado nación). Subraya al mismo tiempo un conjunto de consideraciones sobre la diversidad cultural, a lo que se le llama “ciudadanía diferenciada”.

Ahora bien, existe en la literatura especializada un amplio debate sobre el término de ciudadanía. Para efectos de esta investigación entenderemos a la ciudadanía siguiendo a Thomas Marshall¹⁴ “como cuerpo de derechos y deberes -

¹³ Kymlicka menciona que son necesarios los derechos humanos, pero es necesario complementarlos con derechos de grupo, los cuales son: 1) Derecho de autogobierno: confiere poderes a unidades políticas más pequeñas, de manera que una minoría nacional no puede ser desestimada o sobrestimada por la mayoría en decisiones que son de particular importancia para su cultura; 2) Derechos poli-étnicos: tiene como objetivo ayudar a los grupos étnicos y a las minorías religiosas a que expresen su particularidad y sus orgullo cultural. Protegen prácticas religiosas y culturales específicas. 3) Derechos especiales de representación: se considera que un proceso más representativo debe de incluir a miembros de minorías étnicas y raciales, mujeres, discapacitados, pobres, etcétera. La representación insuficiente de los grupos históricamente desfavorecidos es ya un fenómeno general (Cfr. Kymlicka, 1995).

¹⁴ Para Thomas H. Marshall (1893-1981), la participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil, asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política, que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal; y la ciudadanía social, que refiere a los derechos a la

-el estatus- que acompaña la plena pertenencia a una sociedad” (Citado por Dahrendorf, 1996: 142). La ciudadanía tiene una relación muy estrecha con la participación ciudadana, ya que ambas se complementan; la participación ciudadana está íntimamente ligada al ejercicio de la ciudadanía, debido a que la participación de los ciudadanos ya no se da exclusivamente en el ámbito del Estado sino también en la sociedad.

Una vez definido el concepto de ciudadanía, pasaremos a explicar el concepto de *empoderamiento*¹⁵, que puede ser entendido como el otorgamiento de cierto poder a un individuo, cualquiera que éste sea.

El término *empowerment* acuñado durante la década de los 60s y 70s ha sido asociado a procesos necesariamente ligados a la adquisición de poder por parte de grupos desprotegidos de la sociedad [...]. Es un proceso mediante el cual los ciudadanos actuarán sobre aquellos temas que ellos consideren importantes (Flores, 2007: 18).

Cuando hablamos de empoderamiento ciudadano nos referimos al dogma de la soberanía ciudadana, la cual debe de ser inalienable, intransferible y reconocida bajo un Estado Democrático de Derecho. La idea de empoderamiento ciudadano se basa en dos premisas: una antigua, establecida en la Atenas clásica, donde el pueblo participaba de manera continua en el ejercicio directo del poder, es decir, contaba con un poder ciudadano; la segunda premisa es moderna, ya que en las democracias representativas el ciudadano es un espectador de la toma de decisiones públicas.

salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía. Dentro de estos últimos deben incluirse también el derecho al empleo, a la seguridad física, a los servicios básicos, a la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural sobre el que se construye la identidad.

¹⁵ “Empoderamiento es un sustantivo derivado del verbo empoderar, cuyos sinónimos son potenciar o apoderar. Ambos términos son traducción literal de *empowerment* y *empower*. Véase, Ivonne Acuña, “México: ¿empoderamiento ciudadano?” en www.uia.mx/actividadespublicaciones/.../2/ivonne_acunapdf [Fecha de consulta: octubre de 2010].

Por tal razón, si el ideal democrático es el gobierno del pueblo, y la democracia moderna es democracia representativa, es necesario el reconocimiento de mecanismos de democracia directa, a fin de empoderar al ciudadano, fortalecer a la democracia representativa y así recuperar la esencia de la democracia. Arturo Flores (2007: 28-41) clasifica el empoderamiento en tres zonas:

- a) Zona de empoderamiento cero: se invita a la gente a que participe, pero de antemano se sabe que la decisión que de ahí emane no tendrá nada que ver con la decisión tomada por las autoridades.
- b) Zona de auto-empoderamiento: esta zona de empoderamiento se da por varias formas; se puede dar por manifestaciones en donde la ciudadanía se organiza para exigirle a las autoridades la solución a determinado problema; o está relacionado con la manera en que grupos de ciudadanos, a través de líderes comunitarios o caciques, buscan soluciones a sus necesidades.
- c) Zona de empoderamiento institucionalizado: es en esta zona donde esquemas establecidos en legislaciones participativas buscarán empoderar legítimamente a los ciudadanos participantes.

De acuerdo con el Banco Mundial:

El empoderamiento es un proceso mediante el cual los individuos incrementan sus capacidades individuales o de grupo para realizar determinadas selecciones, y procesos que se transformarán en acciones que darán a su vez determinados resultados. Una parte toral de dichos procesos es que las acciones que se lleven a cabo construirán activos individuales o colectivos que mejorarán la eficiencia y la equidad del contexto organizacional e institucional en el cual se realicen (Flores, 2007: 18)

El empoderamiento ciudadano se da por necesidad y no por voluntad; por ejemplo en México, una vez que los ciudadanos han elegido a sus

representantes, no cuentan con ningún mecanismo o institución legal para controlar, evaluar y exigirles que cumplan con el mandato que han recibido de ellos. Por ello es necesario empoderar al ciudadano con mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, revocación del mandato, iniciativa legislativa popular), para que por estos medios exista una forma de control del poder ciudadano hacia sus representantes. El pueblo es el titular de la soberanía y fuente de todo poder, por tal razón se le tiene que regresar lo que le pertenece, su soberanía.

Con el empoderamiento ciudadano existiría una armonía entre el Estado y la sociedad civil; para que exista un empoderamiento los ciudadanos necesitan contar con fuentes de información seguras e imparciales, donde ellos se puedan formar su propia opinión de lo que está sucediendo en su país; dichas fuentes de información no deben estar bajo el dominio de los gobernantes o grupos de poder que puedan manejar la información a su antojo. En un sistema democrático es preferible la pluralidad y no la singularidad, por lo que es importante que los medios estén en muchas manos y, además, se garantice la variedad de contenidos.

1.5. Conclusiones

En la ciencia política no existe un concepto que sea reconocido como universal para referirse a la democracia. Cada autor que la ha definido lo hizo de acuerdo al contexto histórico en el que vivió.

La democracia ateniense y la democracia moderna, son dos formas históricas de concebir a esa forma de gobierno; su evolución ha tenido diversas etapas y ha estado condicionada por diferentes coyunturas políticas a lo largo de

la historia, lo que dio como resultado que la democracia moderna sea representativa, ya que está limitada a elecciones.

Sin embargo, la democracia no puede reducirse a elecciones, ya que se pueden realizar elecciones en un país no democrático (por ejemplo, tenemos el caso mexicano, que tuvo elecciones sin ser democrático entre 1929-1997). Por tal razón, no se debe y no se puede limitar a la democracia al tema electoral. La democracia permite que exista una interacción permanente y constante entre el Estado y la ciudadanía.

En la actualidad no se puede concebir una democracia moderna sin partidos políticos, quienes, ciertamente, son el mediador entre la sociedad y el Estado; empero, éstos han monopolizado todo el espectro político, lo que está provocando una partidocracia. Por tal razón “la democracia resultó ser, después de todo, no el gobierno del pueblo sino el de unas personas autorizadas por éste: los políticos” (Rivero, 1997: 211). La elite política concentra todo el poder público, lo que da como resultado un gobierno oligárquico con un disfraz democrático, legitimado bajo unas simples elecciones.

Un elemento que ayudaría a disminuir la crisis de la democracia representativa sería la instauración de mecanismos de democracia directa que contribuirían a empoderar al ciudadano. Para ello se necesitan ciudadanos bien informados del acontecer público que puedan participar en la toma de decisiones y debates públicos. No obstante, en las democracias modernas difícilmente la democracia directa puede ser capaz de sustituir a la representativa, pero sí puede incorporarse en ésta de forma complementaria, sin afectar la *gobernabilidad* y el proceso de toma de decisiones. El Estado debe fomentar una cultura democrática que de motivaciones, medios y modos de actuar en la vida política al electorado.

Es importante recordar que no por el simple hecho de empoderar al ciudadano se acabaría la crisis de la democracia representativa; se tienen que atender además otros malestares como son la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la delincuencia y el desempleo, ya que es obvio que una democracia no funciona cuando tiene estos malestares.

Finalmente, considero que difícilmente existe un Estado que satisfaga todos los ideales democráticos; lo anterior se escucha y se lee bastante bien en la teoría, pero en la práctica no se puede cumplir cabalmente, debido a que los individuos siempre buscan satisfacer sus intereses particulares, dejando de lado el interés general.

CAPÍTULO 2

ALCANCES Y LÍMITES DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

2.1. Introducción

El tema de la transición a la democracia mexicana ha sido objeto de estudio por parte de varios especialistas. Actualmente existe un debate entre la opinión pública, la clase política y los académicos sobre el tema, en el cual se trata de dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cuándo inicio la transición a la democracia en México?, ¿estamos en el proceso de transición?, ¿es México un régimen plenamente democrático? Por tal razón es de suma importancia abordar dicho tema.

Este capítulo nos proporcionará las herramientas necesarias para conocer los antecedentes históricos de la democracia en México, las reformas político-electorales que fomentaron su transición así como el estado actual de la democracia y de sus instituciones. El objetivo del presente apartado es identificar los alcances y límites que tiene la democracia mexicana.

Para lograr lo anterior, el capítulo está dividido en cuatro apartados: en el primero, se definirá qué se entiende por “transición” y enseguida se abordará la periodización de la transición a la democracia en México; no es nuestra intención agotar todas las visiones ni todos los argumentos emitidos sobre el tema, sino más bien realizar una visión general que ponga mucho énfasis en su eficacia y restricciones.

En el segundo apartado se expondrán las reformas político-electorales que construyeron el andamiaje necesario para pasar de un Estado autoritario a uno democrático. Gracias a las adecuaciones que se le realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surgieron algunas instituciones que

fortalecen la democracia en nuestro país, las cuales describiremos en el apartado tercero.

La última parte está enfocada en el malestar de los ciudadanos por ir a las urnas y emitir su voto, es decir, se abordará, mediante encuestas de opinión, el grado de insatisfacción que existe hacia la democracia que se ha venido construyendo en México. Así mismo, se abordará la participación ciudadana a nivel federal y conoceremos qué entidades federativas han instaurado mecanismos de democracia directa en sus constituciones locales. Estos temas son de suma importancia para conocer cuáles son los medios por los que los ciudadanos pueden expresar su opinión en asuntos públicos que inciden directamente sobre su vida a nivel local.

2.2. Concepto de Transición

Definir el concepto de transición resulta algo sumamente complejo, más aún cuando nos referimos a “transición a la democracia”, debido a que el término democracia no tiene una definición que sea reconocida como universal. Por tal razón, y de forma muy general, podemos mencionar que transición significa pasar de un estado determinado a otro distinto; sin embargo, la noción de transición va más allá. En el ámbito de la Ciencia Política, Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter (1994: 19) entienden a la transición como: “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”. Estos autores mencionan que las transiciones inician con la disolución del régimen autoritario al mismo tiempo que se va fundando alguna forma de democracia.

Mauricio Merino, por su parte, sostiene que hay tres rasgos esenciales para que se lleve a cabo una transición: “el primero se da entre el viejo régimen y quienes obtendrán el nuevo régimen, en donde se establecen las reglas del juego; el segundo es la ruptura abrupta entre un régimen y otro; y el tercero es la construcción de nuevas instituciones” (Merino, 2003: 16). Durante la transición se van estableciendo las reglas del juego, con el objetivo de garantizar, ampliar y redefinir los derechos de los individuos; a este proceso se le denomina *liberalización política*

César Cansino definió a la *liberalización política* como: “un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, instrumentado por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia de factores de diversa índole que han puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen” (Citado por Ortiz Leroux, 2001: 169-170). En el proceso de liberalización se reconocen derechos de asociación, información, manifiesto, réplica y se amplían libertades para los partidos políticos. Es la fase de la apertura y la tolerancia, pero se considera insuficiente para arribar a la democracia puesto que las prácticas liberalizadoras suelen institucionalizarse y por ende incrementan los costos efectivos y percibidos de una eventual anulación o retroceso hacia el autoritarismo. Por tal razón es necesario que exista un proceso de *democratización*, que se refiere a:

Aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (p. ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (p. ej., las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros), o para abarcar problemas e instituciones que antes no participan de la vida ciudadana (p. ej., organismos del Estado militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas) (O’Donnell y Schmitter, 2004: 22-23).

En síntesis, el proceso de *democratización* consiste en incorporar a la toma de decisiones públicas a todos aquellos grupos sociales que se encuentren excluidos, es decir, la ampliación paulatina de los espacios de participación ciudadana. Es importante mencionar que la *liberalización* y la *democratización* no son sinónimos, y en el periodo de transición ambas pueden no darse simultáneamente.

2.3. La transición democrática en México

Ahora bien, una vez explicado a grandes rasgos en qué consiste la noción de transición, pro seguiremos a desarrollar el tema central de este apartado. José Woldenberg señala que:

La transición a la democracia en México es un periodo histórico [...] no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido, no tiene un protagonista privilegiado ni un suceso único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso y mucho más (Woldenberg, 2002: 21).

Para abordar la transición democrática en México nos remontaremos al año de 1929, período en el que se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR)¹⁶, el cual fue una pieza clave para resolver de manera pacífica los problemas provocados por la sucesión presidencial; al mismo tiempo que se forma el PNR e inicia el sistema de partido hegemónico mexicano¹⁷. El sistema político mexicano estaba

¹⁶ El PNR, es creado por Plutarco Elías Calles, quien convoca a las facciones triunfadoras de la revolución a la creación de un partido político, teniendo como antecedente el asesinato de Álvaro Obregón; el PNR cambiaría su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, posteriormente en 1946 tendría su nombre actual: Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual ya no sería dirigido por líderes revolucionarios, sino por instituciones sociales.

¹⁷ Giovanni Sartori define al sistema de partido hegemónico como aquel que: “no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de *facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho la alternancia; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el

basado en dos estructuras básicas: en la cabeza se encontraba un presidencialismo con funciones *metaconstitucionales*¹⁸ y atrás de él había un partido hegemónico, los cuales gobernaron al país por setenta y un años ininterrumpidos.

El Supremo Poder de la Federación quedaba centralizado en las manos del Presidente. La imagen de un *hiperpresidencialismo*¹⁹ sobrevivió pese al hecho de que la Constitución establece un Congreso y un poder Judicial independientes e insiste en la separación de poderes. El Gobierno Federal era juez y parte en la realización de elecciones para cargos de nombramiento popular, de ahí que un autor como Mario Vargas Llosa haya calificado al sistema político mexicano como “la dictadura perfecta”, mientras que otro autor como Daniel Cosío Villegas se refirió a tan peculiar forma de gobierno como una “monarquía sexenal absoluta hereditaria por vía transversal” (Citado por Carpizo, 1978: 29).

El Presidente además de ser jefe de Estado era al mismo tiempo la cabeza del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El sistema de partido hegemónico dio e hizo posible los poderes metaconstitucionales del Ejecutivo. La transición a la democracia en México, por tanto, es un suceso que se tuvo que dar por petición y presión hacia el partido hegemónico, el cual ya no podía controlar todo el sistema político, y ya no representaba a la mayoría de los ciudadanos.

Con el movimiento ferrocarrilero y magisterial de finales de los años cincuenta, y el de médicos a mediados de los sesenta, comienzan las demandas

poder tanto si gusta como si no [...] no existe ninguna auténtica sanción que comprometa al partido hegemónico a actuar con responsabilidad. Cualquiera que sea su política, no se puede poner en tela de juicio su dominación” (Sartori, 2005: 282). Uno de los ejemplos que cita el autor es el mexicano.

¹⁸ Jorge Carpizo definió a las facultades metaconstitucionales como aquellas por las que el Presidente de la República predominaba respecto al resto de los poderes, justificando la existencia de éstas por los motivos siguientes: 1. El presidente era el jefe del partido hegemónico (PRI); 2. Designaba a su sucesor; 3. El presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores; 4. El presidente removía a los gobernadores que le molestaban o que por algún motivo no deseaba que continúen en el cargo (Carpizo, 1978).

¹⁹ “La variable que explica el hiperpresidencialismo es la existencia de un partido y un sistema de partido hegemónico que han permitido al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición sino su comportamiento” (Casar, 2002: 42).

sociales en contra del Gobierno federal, pues los trabajadores ya no estaban conformes con la manera en que se gobernaba, y le exigían al gobierno mejores condiciones de trabajo y un mejor nivel de vida.

El gobierno pudo mantener el control sobre las demandas populares, a través de la incorporación de las grandes organizaciones obreras (Confederación de Trabajadores de México), campesinas (Confederación Nacional Campesina) y populares (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) a las filas del partido hegemónico. En suma, el partido en el poder gobernó todo el territorio mexicano durante siete décadas, mediante un presidencialismo con funciones metaconstitucionales y un partido hegemónico, en un marco de elecciones no competitivas. Por tal razón, podemos afirmar que el poder público pertenecía de forma inalienable al Partido Revolucionario Institucional.

No obstante, el movimiento estudiantil iniciado a partir de una batalla campal, el 22 de julio de 1968 entre estudiantes de la Vocacional 2 del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y de la preparatoria particular Isaac Ochoterena incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), provocó que los estudiantes se organizaran para protestar por el abuso excesivo de la fuerza pública.

Un suceso que al principio parecía insignificante y sin mayor relevancia resultó ser el punto de quiebre para que se iniciara nuestra transición a la democracia, pues este hecho evidenció ante la sociedad mexicana y el mundo entero, el autoritarismo y la represión que existía en nuestro país. El movimiento estudiantil fue encabezado por el Consejo Nacional de Huelga (CNH), formado por estudiantes y maestros de la UNAM, del IPN, de escuelas normales, El Colegio de México, la Universidad de Chapingo, la Universidad Iberoamericana y La Salle. Su

pliego petitorio fue el siguiente: a) Libertad a los presos políticos; b) Derogación de los artículos 145 y 145 *bis* del Código Penal Federal (instituían el delito de disolución social y sirvieron de instrumento jurídico para la agresión sufrida por los estudiantes); c) Desaparición del Cuerpo de Granaderos; d) Destitución de los jefes policíacos; e) Indemnización a los familiares de todos los muertos y heridos desde el inicio del conflicto; f) Deslindamiento de responsabilidades de los funcionarios culpables de los hechos sangrientos.

El movimiento estudiantil fue reprimido por medio de una matanza estudiantil en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, ocurrida el 2 de octubre de 1968, durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Ahora bien, el genocidio fuera de sofocar el movimiento lo avivó aun más; la sociedad civil empezó a exigirle al gobierno el fin a la represión, un verdadero Estado democrático y un pleno respeto a la Constitución mexicana: “Durante los 10 años que le sucedieron, México vivió una enorme conflictividad social (insurgencia obrera, guerrilla rural y urbana, sindicalismo independiente, etcétera) que no tuvo correspondencia con la esfera institucional de los partidos y las elecciones” (Ortiz Leroux, 2001: 174).

Derivado del movimiento estudiantil de 1968 inició un proceso largo y lento de liberalización política que se formalizó con la aprobación de la reforma electoral de 1977: “por primera vez se abrieron las compuertas para el libre desarrollo de las opciones organizadas y para su asistencia al mundo electoral” (Woldenberg, 2002: 23). La reforma electoral surge debido a las demandas sociales y también por las atípicas elecciones de 1976, donde solamente existió un candidato a la presidencia: José López Portillo y Pacheco, quien ganó sin mayores problemas la Presidencia de la República Mexicana, y justificó que las elecciones presidenciales eran tan sólo un protocolo político.

Miguel de la Madrid Hurtado fue el sucesor de López Portillo. De la Madrid establece las bases del modelo neoliberal mexicano²⁰, dicho modelo remplazó al modelo de sustitución de importaciones²¹ y permitió el paso de un Estado benefactor a uno neoliberal, el cual consistió en adelgazar al máximo al Estado. En el sexenio madridista (1982-1988), México sufre otro acontecimiento que reflejó la poca capacidad del gobierno para atender las demandas de los ciudadanos: el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Se trata de un suceso inesperado que sacudió a la ciudad de México, ya que fue la propia organización de la sociedad civil la que rescató de los escombros a las víctimas del sismo, puesto que la administración federal no tenía la capacidad ni los medios necesarios para atender a sus representados. El terremoto provocó en la sociedad mexicana un lazo de unión entre los ciudadanos que ya no confiaban en el gobierno, lo que provocó que surgieran organizaciones que le exigieron al gobierno la solución de sus demandas: Coordinadora Única de Damnificados, Coordinadora de Luchas Urbanas, Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular, Unión de Vecinos Damnificados y la Asamblea de Barrios.

Tres años más tarde, en 1987, algunos integrantes del partido hegemónico (Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, entre otros) formaron la Corriente Democrática; su principal objetivo fue postular a Cárdenas como candidato a las elecciones presidenciales de 1988, al tiempo que se estipularan las reglas que normarían la designación del candidato presidencial del PRI. Las reglas no cambiaron. De la Madrid dio el “dedazo” a favor de Carlos Salinas de Gortari, lo que provocó que los integrantes de la Corriente Democrática

²⁰ De manera muy superficial podemos definir al sistema neoliberal como un sistema político-económico que pretende reducir al máximo la intervención del Estado en el mercado.

²¹ El modelo de sustitución de importaciones fue empleado de la década de 1940 a la de 1980, consistió en reemplazar algunos bienes industriales producidos en el extranjero por otros producidos en México. El gobierno mexicano apoyó con subsidios esta industrialización.

rompieran con el PRI. Así es como surge el Frente Democrático Nacional (FDN),²² una alianza de ex priístas con partidos minoritarios de izquierda.

Meses después de haberse creado el FDN, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1988, los candidatos fueron Carlos Salinas de Gortari por el PRI, Manuel de Jesús Clouthier del Rincón por el PAN²³ y Cuauhtémoc Cárdenas por el FDN. Las elecciones del 6 de julio de 1988 dejaron dudas sobre su legitimidad, pues la caída del sistema de computo de la tabulación de los votos dejó ver una gran incertidumbre, ya que las cifras dieron un giro a favor de Salinas, lo que provocó gran descontento entre la ciudadanía. Los resultados oficiales de la elección los dieron a conocer una semana después: 50% para Salinas de Gortari, 31% para Cárdenas, 17% para Clouthier.

El PRI gana la Presidencia de la República, pero pierde por primera vez la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Es necesario mencionar que a raíz de las precarias elecciones del 88, Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Heberto Castillo y Gilberto Rincón Gallardo, entre otros, decidieron formar en 1989 el Partido de la Revolución Democrática (PRD)²⁴. Partido autodenominado de izquierda que ha ayudado a consolidar un pluralismo político y

²² El día 13 de enero de 1988 se formó el FDN con la participación de diez organizaciones: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores-Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PST-FCRN) (partidos con registro para participar en elecciones), Partido Social Demócrata (PSD), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Partido Verde, Corriente Democrática, Unidad Democrática, Fuerzas Progresistas de México y el Consejo Nacional Obrero y Campesino (grupos políticos no registrados); (Cfr. Gómez Tagle, 1993: 84).

²³ El PAN es fundado por Manuel Gómez Morín junto con un grupo de coetáneos, obtiene dos veces su registró: la primera fue el 30 de marzo de 1946 y la segunda el 8 de septiembre de 1948. La única ocasión que no participó en las elecciones presidenciales fue en 1976 (Cfr. Pérez Fernández, 2009, pág. 5, tomo II).

²⁴ El PRD surge a partir de una coalición de diversos partidos políticos y organizaciones de izquierda. Sus orígenes son: el Partido Mexicano Socialista (PMS), quien cedió su registro el 26 de mayo de 1989. El Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Popular Revolucionario (PPR), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), Unión de la Izquierda Comunista (UIC); más adelante se unen una parte de la militancia del Partido Socialista de los Trabajadores (PST); (Cfr. www.prddf.org.mx, consulta el 14 de diciembre de 2010).

democrático. Sin lugar a dudas estas elecciones cambiaron la arena electoral y el escenario partidista.

A un año de llegar Salinas de Gortari a la presidencia, su partido pierde por vez primera unas elecciones para gobernador en el estado de Baja California; el gobernador electo fue Ernesto Ruffo Appel en 1989, postulado por el Partido Acción Nacional. Con la gubernatura ganada por el PAN se comienzan a conquistar algunas elecciones estatales. Este proceso se inició desde la periferia hacia el centro del país, es decir, la mutación a la democracia se dio de forma pausada en las entidades federativas mexicanas, “pues es ahí donde se han introducido reformas institucionales que rebasan el campo electoral y que, por lo tanto, pueden modificar de manera definitiva la reglas tradicionales del juego político” (Mizrahi, 2002: 354). El PRI empezó a perder gubernaturas en los estados del norte, hasta que perdió la capital en 1997 y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en el mismo año.

En 1990, Salinas decide crear el Instituto Federal Electoral (IFE)²⁵, cuya función primordial es la de realizar las elecciones para cargos públicos. La creación del IFE fue un gran avance para la transición a la democracia. Sin embargo, el Ejecutivo mantenía el control del organismo a través de la Secretaría de Gobernación. A finales del gobierno salinista surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), quien aparece el primero de enero de 1994 en uno de los estados más pobres de México: Chiapas. El EZLN elabora “La Declaración de la Selva Lacandona”, donde le exige al gobierno federal una plena democracia, igualdad entre los habitantes de México, justicia, educación y libertad.

²⁵El IFE fue creado como un órgano de Estado con una concurrencia entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. El instituto electoral empieza a funcionar el 11 de octubre de 1990, siendo Fernando Gutiérrez Barrios el primer presidente del instituto, quien a la vez se desempeña como secretario de Gobernación durante el sexenio de Salinas de Gortari. Antes de que se creará el IFE, la Comisión Federal Electoral (CFE) era la encargada de realizar las elecciones para cargos públicos; esta institución era un órgano de la Secretaría de Gobernación, por tal razón no era autónoma, el secretario de Gobernación en turno era a su vez el presidente de esta comisión. la CFE desempeñó sus funciones de 1958 a 1989.

Dos meses después sucedió otro suceso que conmocionó a la prensa nacional e internacional así como a la sociedad mexicana: el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, quien fue ultimado el 23 de marzo de 1994 en Lomas Taurinas, Tijuana; un suceso que no se veía en México desde el asesinato de Álvaro Obregón ocurrido en el año de 1928.

Con el asesinato de Colosio, se termina en alguna medida con el dedazo presidencial, debido a que la Constitución señala entre otros requisitos que: “únicamente podrán ser presidentes los funcionarios públicos que se hubiesen separado de su cargo seis meses antes del día de las elecciones” (fracción VI del artículo 82 constitucional). Salinas no podía dar un segundo dedazo a favor de sus más cercanos colaboradores (Pedro Aspe o Emilio Gamboa), por tal razón las posibilidades se redujeron a Ernesto Zedillo Ponce de León, quien ganó la silla presidencial. Cuatro años más tarde se llevaron a cabo elecciones por vez primera en la Ciudad de México para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; con ello se les otorga a los capitalinos su derecho a elegir a su gobernante.

En las elecciones capitalinas de 1997 los contrincantes fueron los siguientes: por el PAN, Carlos Castillo Peraza, quien obtuvo 15.53% de las votaciones; en el PRI, Alfredo del Mazo González, quien alcanzó un 25.59% de las votaciones; y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el PRD, quien obtuvo el 48.11% de las votaciones y con ello el nombramiento como Jefe de Gobierno del D.F.²⁶

Así pues, la democracia en México tuvo un sistema de partido hegemónico que gobernó todas las entidades federativas por 60 años. Sin embargo, tuvieron que pasar 71 años para que el PRI cediera la silla presidencial. La hazaña se logró en el

²⁶ Los demás candidatos fueron Viola Trigo, por el Partido del Trabajo con 1.30% de la votación; Jorge González Torres, por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obtuvo 6.90% de los votos; Pedro Ferríz, por el Partido Cardenista, alcanzó con 1.95%; Baltazar Valadéz Montoya, por el Partido Demócrata Mexicano quien logró 0.423%; y Manuel Fernández Flores por el Partido Popular Socialista, quien juntó un 0.2% de los sufragios

año 2000, con la Alianza por el Cambio entre el PAN y el PVEM, que lanzaron como candidato presidencial a Vicente Fox Quesada, quien obtuvo el 42.52% de la votación federal, mientras que Francisco Labastida Ochoa, por el PRI, consiguió el 36.11% de los sufragios, y Cuauhtémoc Cárdenas, con la Alianza Por México, integrada por el PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN, logró un 16.64% de los sufragios. Las elecciones del 2000 dejaron en claro que México era capaz de realizar comicios justos e imparciales; así mismo se termina con la transición a la democracia e inicia la democratización de México, debido a que se pasó de un régimen autoritario a uno con una democracia naciente.

Sin embargo, el nuevo gobierno encabezado por Vicente Fox Quesada no contó con mayoría en ninguna de las dos Cámaras del Congreso, lo que dio como resultado un gobierno dividido²⁷ entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En el sexenio foxista, empero, se logró dar un paso más hacia la democracia debido a que se promulgó el 11 de junio de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley garantiza el acceso a los ciudadanos a la información pública a más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal; sin lugar a dudas fue un gran avance para el fortalecimiento de la democracia en México, ya que con la transparencia gubernamental se combate la corrupción y el abuso del poder por parte de servidores públicos. Sin embargo, existe un gran vacío debido a que los ciudadanos que solicitan información pública y detecten irregularidades o desvío de recursos en la administración pública, poco pueden hacer para que el servidor público que ha trasgredido la ley sea castigado. Es importante mencionar que el gobierno del cambio:

²⁷ El gobierno dividido puede ser entendido como un régimen con plena división de poderes, en donde el Ejecutivo no cuenta con una mayoría en el Congreso de la Unión. En México se fue desarrollando desde 1989 ya que varios Congresos locales eran ocupados por partidos opositores al PRI.

En lugar de experimentar un cambio integral de régimen, una ambiciosa transformación institucional, el primer gobierno no priista de la historia moderna del país desperdició la oportunidad dorada de iniciar un cambio profundo, de gran aliento, en las estructuras políticas del país, se estancó o, peor, reprodujo muchas de nuestras peores experiencias del pasado, sobre todo del siglo XIX (Rubio y Jaime, 2007: 176).

Por su parte, las elecciones presidenciales del 2006 fueron las más competidas en la historia mexicana. Veamos porqué. El candidato del PAN, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, obtuvo un 35.89% de la votación (14,916,927 votos totales), mientras que la Coalición Por el Bien de Todos, conformada por el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia por la Democracia²⁸, quien tenía como candidato a Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el 35.33% de la votación²⁹,(14,683,096 votos totales), lo que quiere decir que el candidato del PAN ganó por una mínima ventaja de 0.56 puntos porcentuales (233,831 votos). Algo nunca antes visto en México, ya que el PRI siempre arrasaba en las elecciones presidenciales.

Según José Antonio Crespo (2008), la distancia entre Felipe Calderón y López Obrador fue muy reducida, se encontraron inconsistencias en las casillas y la competencia electoral jugada en este encuentro no fue equitativa, lo cual llevó a la incertidumbre, la duda, la impugnación y cuestionamiento sobre la legitimidad de la elección y el ganador oficial; por estas razones no fue posible llegar al consenso electoral. Dichas votaciones fueron las más impugnadas en la historia mexicana y ante varios ciudadanos han quedado como una elección fraudulenta.

²⁸ El Partido Convergencia por la Democracia tiene sus orígenes como agrupación política en 1997, un año más tarde el 5 de diciembre de 1998 realiza su asamblea nacional constitutiva como partido político, obtuvo su registro del IFE el 30 de junio de 1999 (Cfr. www.convergencia.org.mx; consultada el 14 de diciembre de 2010).

²⁹ Véase Cómputo Final de la elección para Presidente de la República, de acuerdo a lo que señala el "Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo", emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación en www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/proceso_resultados.html, [Fecha de consulta el 15 de diciembre de 2010].

Después de la breve descripción ofrecida sobre la transición a la democracia en México, podemos afirmar que la democracia en nuestro país está limitada al terreno electoral, es decir, nuestra transición democrática se limitó a elecciones competitivas para elegir a algún representante de elección popular: “fue, en este sentido, una transición votada, una transición a partir de las urnas, de la voluntad de los votantes” (Casar, 2007: 20). No hubo una reforma del Estado,³⁰ dando como resultado que nuestras instituciones no se hayan logrado consolidar y no puedan garantizar la eficiencia de las autoridades. El ciudadano, al mismo tiempo, no cuenta con mecanismos que le permitan tomar parte de los asuntos y debates públicos; no existe un control entre representantes y representados a fin de garantizar la rendición de cuentas. Sin lugar a dudas esto es una limitante en nuestra incipiente democracia.

Se han establecido en el país algunas bases para arribar a un régimen democrático: pluralismo político, creación de instituciones que permiten el ejercicio de la democracia, se le devolvió al electorado el derecho de elegir a sus representantes, etcétera. Sin embargo, los ciudadanos se han visto forzados a seguir votando únicamente por los candidatos a cargos de elección popular, los cuales son propuestos por los partidos políticos como elemento principal para la configuración de un sistema político; lo que implica que los ciudadanos no actúen bajo su propio interés, sino bajo los intereses de un partido político.

³⁰ La reforma del Estado puede ser entendida como: “El proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan. Estas reglas e instituciones están plasmadas en las Constituciones y sus leyes reglamentarias” (Cfr. Casar, 2007: 7).

2.4. Reformas político-electorales

La transición a la democracia en México se ha presentado en dos partes: movimientos sociales y reformas electorales; estas últimas lo que buscan es modificar las reglas del juego. En este apartado describiremos en qué han consistido estas reformas. La primera etapa abarca de 1917 a 1963, y se caracteriza por el esfuerzo de crear un andamiaje legal que permitiera la adecuada organización de las elecciones; la segunda etapa se le denomina de pluralidad política y abarca de 1963 a 1987; y la tercera etapa comprende de 1993 a 2007, y consistió en realizar ajustes al sistema electoral y representativo, así como regularizar las campañas electorales (Palma, 2005: 318-321).

➤ Primera etapa de 1917 a 1963

La primera gran reforma fue la de 1917 con la entrada en vigor de la nueva Constitución, que estableció el principio de no reelección para cargos públicos, y se definió como forma de gobierno una República representativa, democrática y federal. La segunda reforma se realizó en 1946: “Dio las bases de un sistema de partidos y de organización electoral que permanecería intocado hasta 1990” (Franco, 2009: 6). Los sucesos formativos principales fueron: la transformación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la promulgación de la Ley Electoral Federal; con esto se da inició al uso extensivo de las reformas electorales para generar competitividad en la arena electoral y competitividad entre los partidos políticos.

La tercera reforma, que se efectuó en 1953, dió como resultado el derecho al voto pleno a las mujeres; esto se logró al reformar el artículo 34 constitucional. La cuarta reforma se originó en 1962: “se introduce por primera vez el sistema mixto

para la elección de diputados federales. Se llamaron Diputados de partidos y se otorgaba a los partidos que obtuvieran más del 2.5% de los votos en elecciones nacionales” (Merino, 2003:21).

➤ Segunda etapa 1963 a 1987

La quinta reforma se dió en el año de 1969, consistió en reducir la edad para ser ciudadano de 21 a 18 años. La sexta reforma se realizó en 1977: fue un parteaguas en la transición democrática, pues se reformaron dieciséis artículos constitucionales: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. La reforma logró constitucionalizar a los partidos políticos; se reconoció el derecho a la información pública; se consolidó un sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados, mismo con predominante mayoritario (pasaron de 237 a 400 Diputados). Se crea además la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con lo que los partidos políticos obtuvieron su registro para participar en las elecciones.

En 1979 se realizaron las primeras elecciones bajo la nueva reforma; en ellas lograron su registro condicionado por a la obtención del 1.5% de la votación, los partidos Comunista Mexicano, Socialista de los Trabajadores y Demócrata Mexicano. Sucesivamente en las votaciones otros partidos fueron consiguiendo su registro (Cfr. Woldemberg, 1993: 93). Con la reforma al artículo 73, fracción VI, se instauró por primera vez un mecanismo de democracia directa en nuestra Constitución, lo que permitió nuevos espacios de participación ciudadana. Lo innovador de este artículo fue:

1.- [...]

2.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a *referéndum* y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale [...]
(Soberane Fernández, 2006: 159).

Sin embargo, la fracción fue derogada el 10 de agosto de 1987. En 1986 se presenta la séptima reforma. La Ley Electoral Federal cambió de nombre a Código Federal Electoral; se incrementó el número de integrantes de la Cámara de Diputados de 400 a 500, al pasar de 100 a 200 el número de diputados de representación proporcional; se reforma la asignación de estos 200 diputados, llamándose “clausula de gobernabilidad”, y se fortalecieron algunas reglas sobre las prerrogativas de los partidos.

La octava reforma se realizó el 11 de octubre de 1990. Consistió en suprimir a la Comisión Federal Electoral y crear el Instituto Federal Electoral como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; así mismo, se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)³¹.

➤ Tercera etapa de 1993 a 2007

Durante los meses de agosto y septiembre de 1993, se realizó la novena transformación a la Constitución; se aprobaron reformas a seis artículos de la Carta Magna en materia electoral y doscientos cincuenta y dos artículos del COFIPE: “en esta reforma se eliminó la autocalificación del Poder Legislativo, ahora correspondería a los consejeros del IFE emitir la declaración de validez de las elecciones. Se pasó de una calificación política a una administrativa” (Navarrete, 2008: 135). Se reformuló el principio de representación proporcional y se estableció que ningún partido podía tener más de 300 diputados electos por ambos principios; la Cámara de Senadores se integró por 128 senadores, tres electos por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría, y se reformó el inicio y conclusión de los periodos ordinarios de sesiones.

³¹ El COFIPE es la ley que regula la organización y desarrollo de los procesos y sistemas electorales federales; la creación, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos; y la integración y facultades del IFE.

En 1994 se realizó la décima reforma, que “establece la independencia del IFE y mantiene la representación de los partidos políticos con voz pero sin voto en las decisiones de dicho instituto” (Casar, 2007:19). La undécima metamorfosis en materia electoral se dio en el año de 1996. En ella se cambió la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, estableciendo un límite por el cual ningún partido puede tener un porcentaje que exceda en ocho puntos a su proporción de votación nacional emitida; también se reformó la Cámara de Senadores ya que se decidió elegir a dos senadores por el principio de mayoría relativa, uno a la primera minoría por cada entidad federativa y se eligen 32 por el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción. Finalmente, el IFE logra su autonomía y se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La duodécima reforma se da en el año del 2007; la modificación se deriva de los procesos electorales de 2006, “los elementos generales se orientan hacia puntos específicos, como la regulación de las campañas y la definición de quién está facultado para contratar tiempo en radio y televisión (Navarrete, 2008: 137).

Por lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que la transición a la democracia en México está enfocada al tema electoral, es decir, no se ha instaurado ningún mecanismo de democracia directa (salvo la del artículo 73, que posteriormente fue derogada). Tampoco se reformó el sistema presidencial, el cual es el núcleo de la concentración del poder. Por otra parte, desde que terminó la transición democrática en el año 2000, no se ha intentado democratizar al país, es decir, México se ha quedado estancado en la democracia electoral, ya que se pasó de un autoritarismo a una democracia limitada a elecciones, donde el ciudadano se tiene que conformar con poner una “X” sobre el nombre de su candidato y esperar

que éste gane. Rousseau (2004: 66) aseveró en su momento que “el pueblo inglés cree ser libre, y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada”. Pensamiento que se apega a la realidad mexicana, ya que una vez elegidos los representantes políticos, los ciudadanos mexicanos quedan inhabilitados para poder sancionar o pedirles cuentas a sus representantes. El electorado no cuenta con ningún medio legal para poder exigir a sus gobernantes que cumplan con sus promesas de campaña; se tienen que conformar y acatar las decisiones que tomen en su nombre. Por tal razón, los ciudadanos mexicanos parecen más súbditos de sus representantes.

Todo lo anterior muestra las limitaciones que tiene nuestra democracia, ya que si bien México ha ganado mucho en términos de instituciones y ha logrado tener leyes que permitan una plena competitividad política, esto no es suficiente, pues falta el reconocimiento de la opinión y debate público por parte de los ciudadanos.

2.5. Instituciones democráticas en México

Las instituciones democráticas deben regirse en todo momento por el imperio de la ley; deben rendir cuentas e informar cómo es que cumplen sus funciones, atribuciones y gastos públicos, siempre en el ámbito de la legalidad. La institucionalización en nuestro país ha tenido logros importantes para el desarrollo de la democracia; sin embargo, no se han logrado consolidar, pues seguimos teniendo instituciones débiles.

Las instituciones son indispensables para captar y encaminar la energía democrática en un proceso de transición. Las instituciones dan coherencia y continuidad a los hábitos que organizan las formas legítimas de control social. [...], son el marco indispensable para lograr la satisfacción de las necesidades sociales (Bartra, 2007: 58-59).

Actualmente contamos con varias instituciones democráticas, como es el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), que es la autoridad electoral responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión (artículo 104 del COFIPE).

Tiene su sustento jurídico en la fracción V del artículo 41 de la Constitución y se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. Certeza. Los resultados de sus actividades deben ser completamente verificables, fidedignos y confiables.
2. Legalidad. El IFE debe velar en todo momento el ejercicio de atribuciones y el desempeño de los partidos políticos y elecciones, éstos se deben de regir bajo el imperio de la ley.
3. Independencia. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad.
4. Imparcialidad. El Instituto Federal Electoral debe reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia.
5. Objetividad. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales. (Artículo 41 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Es importante contar con una institución que ofrezca confianza y legalidad en las elecciones a los ciudadanos, ya que anteriormente el gobierno era quien organizaba las elecciones, lo que provocaba una gran incertidumbre en el electorado. El IFE es una de las instituciones más importantes para la vida democrática en México, pero al mismo tiempo es una de las instituciones que más dinero le cuesta al ciudadano.

Durante las pasadas elecciones de 2009 el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos, lo que equivale al 10 por ciento del gasto en educación pública [...]. Para 2011, el IFE ha solicitado ya 10 mil 499 millones, de los cuales 7 mil 163 millones corresponden al gasto de

operación del Instituto y 3 mil 335 millones a prerrogativas para los partidos políticos (Mena Rodríguez, 2010: 3).

Es necesario que el IFE evolucione para que brinde seguridad y confianza al ciudadano en las elecciones; no tiene que estar limitado sólo a lo electoral, sino debe convertirse en una institución que fomente la participación ciudadana y una cultura democrática. Es necesario que el Instituto Federal Electoral interactúe con la sociedad civil a fin de que nuestra democracia logre madurar, es decir, debe ser una institución electoral de fomento y promoción de la participación ciudadana.

Un año antes de haberse creado el IFE, se funda la Dirección General de Derechos Humanos el 13 de febrero de 1989, antecesora de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual se inaugura el 6 de junio de 1990 por decreto presidencial, constituyéndose como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Entre sus funciones primordiales están la protección y defensa de los Derechos Humanos en México. De esta forma surge la figura de *ombudsman*, la cual es una persona que investiga los reclamos y violaciones de las garantías individuales.

Es importante mencionar que la CNDH surge debido a que en México no se respetaban los derechos humanos, por lo que fue necesario crear una institución que se encargara de defender y promover las garantías individuales. Si en nuestro país se hubiese respetado la Carta Magna plenamente, no se hubiera visto el gobierno en la necesidad de establecer la CNDH.

Por otra parte, México también cuenta con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), siendo la institución con máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; a este organismo le corresponde resolver de forma definitiva las impugnaciones de elecciones federales y la protección de los derechos políticos (artículo 99 de la Constitución). Una institución que es

relativamente nueva es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la cual se crea a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002. Según el artículo 33 de esta ley, el IFAI es:

Un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El Instituto está encargado de: a) garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública gubernamental; b) proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal; y c) resolver las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado. Es importante mencionar que el IFAI sólo interviene en aquellos casos en que las dependencias le nieguen la información solicitada a los ciudadanos. Ellos tienen que poner su recurso de revisión ante el instituto y éste tiene que elaborar un dictamen en cada caso.

Otra institución de la democracia son los partidos políticos, los cuales son el mediador entre la sociedad civil y el Estado. En México, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional (artículo 41 de la Constitución). Como mencionamos anteriormente, estas instituciones son las que cuentan con menor credibilidad ante los ciudadanos, ya que sólo ven en el electorado un medio para lograr su fin: obtener el poder.

Los partidos se relacionan directamente con toda la élite burocrática del país dejando a un lado los intereses de los ciudadanos: “los partidos han fallado en su intermediación entre la ciudadanía y los gobiernos, esto ha provocado que la ciudadanía se organice en formas alternativas” (Rodríguez, 1991: 101). Actualmente

tenemos un tri-partidismo (PRI, PAN, PRD), que gobierna y toma las decisiones del país.

A pesar de que los partidos no son del agrado de los ciudadanos, el IFE tiene que otorgarle un presupuesto a cada uno de ellos (apartado segundo del artículo 41 de la Constitución). Para darnos una idea de lo que representa mantener a los partidos político entre el “2000 y 2008 ha habido 16 partidos políticos, los cuales han costado a los mexicanos más de 25 mil mdp” (Gómez Salgado, 2010: 41). Tan sólo en el 2010, los partidos recibieron 3 mil millones de pesos por parte del IFE. Al PRI se le otorgaron 957 millones 336 mil pesos; al PAN 758 millones 216 mil; al PRD menos de 403 millones; al PT 204 millones 498 mil; al PVEM 279 millones 429 mil; a Convergencia 184 millones 353 mil; y a Nueva Alianza 205 millones 299 mil³².

Maurice Duverger señaló en alguna ocasión que: “[...] la democracia no puede vivir sin los partidos políticos, pero muchas democracias han muerto por obra de los partidos políticos” (Citado por Rivera Delgadillo, 2003: 44). De ahí que México necesite un cambio en el sistema de partidos que dé igualdad de condiciones a todos los partidos políticos con registro, a fin de que rindan cuentas a los ciudadanos. Nuestro país necesita partidos sólidos, que presenten ideas, argumentos, proyectos y programas que realmente necesite la ciudadanía.

Otra institución democrática es el Congreso de la Unión, que en México está compuesto por un sistema bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional, mientras que la

³² El Instituto Federal Electoral determinó el monto del financiamiento público que recibirán los siete partidos políticos nacionales durante el año en curso, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes por un monto de 3 mil 119 millones 352 mil 241.63 pesos (Cfr. <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnextoid=3fa2ac670c59d210VgnVCM1000000c68000aRCRD>, consultado el 20 de enero de 2011).

Cámara de Senadores se integra por 128 senadores: se eligen 64 senadores, dos por cada entidad federativa por el principio de mayoría relativa, 32 por el principio de primera minoría (uno por cada estado) y 32 son elegidos por representación proporcional.

Naturalmente, el poder Legislativo es el encargado de crear o renovar leyes o decretos. Las atribuciones que tiene cada Cámara las encontramos en la sección III “De las facultades del Congreso” de la Constitución. Sin embargo, nuestro sistema bicameral se encuentra en crisis debido a que nuestros representantes tienen un mandato imperativo de sus partidos políticos, lo que ha provocado que los ciudadanos ya no confíen en ellos. Los representantes políticos mexicanos difícilmente atienden las demandas de los ciudadanos. A pesar de esto, nuestros legisladores son de los que mejor cobran en el mundo³³.

En efecto, es por medio del Congreso de la Unión por donde el pueblo mexicano ejerce su soberanía. Sin embargo, esto no justifica los altos costos que representa tener 628 legisladores, aparte de que su trabajo deja mucho que desear³⁴. Para darnos una idea de los costos que representa el tener instituciones democráticas puede verse el Cuadro 5.

³³ Un Diputado gana alrededor de 77 mil 788 pesos mensuales, a esto le tenemos que sumar asistencia legislativa: 45 mil 786 pesos, atención ciudadana: 28 mil 772, seguro de gastos médicos mayores hasta mil 500 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, esto se traduce en 78,885 pesos, aguinaldo equivalente a 40 días de su dieta. Un Senador gana alrededor de 126 mil 800 pesos, más todos los privilegios antes mencionados.

³⁴ Un ejemplo de la ineficiencia legislativa la tenemos en la designación de los tres consejeros electorales del IFE, de acuerdo a la Constitución, artículo 41 apartado B, los tres nuevos consejeros electorales debieron ser designados a más tardar el 31 de octubre de 2010, pero ante la falta de consenso los diputados federales de la LXI legislatura tomaron la decisión de postergar la definición hasta el año 2011 y con esto violar la Carta Magna. Así mismo, de las 2 mil 44 iniciativas turnadas, sólo 149 han sido aprobadas, lo que deja ver que la Cámara de Diputados tiene una productividad del 10% (Cfr. Periódico *Milenio* 23 de abril de 2011, p. 4).

Cuadro 5. Percepción bruta para el 2010

Cargo	Percepción
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	\$5,989,489
Consejero presidente del Instituto Federal Electoral	\$3,816,392
Presidente de la República	\$3,324,819
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$3,149,160
Magistrado Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	\$2,887,601
Cámara de Senadores	\$3,569,947,913
Cámara de Diputados	\$4,753,515,992

Fuente: Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010; *Milenio Semanal*, núm. 682, noviembre de 2010.

En verdad es triste saber que un país en donde más de la mitad de la población se encuentra en pobreza o pobreza extrema³⁵, pague tanto dinero a los servidores públicos. Pero más triste es darse cuenta de que a pesar de los millones de pesos que se les otorgan a las instituciones públicas, éstas no cumplen cabalmente con el fin para el que fueron creadas.

Las instituciones que reciben más presupuesto público son aquellas en las que los ciudadanos menos confían. En la consulta Mitofsky “Economía, gobierno y política”, aparecen la Suprema Corte de Justicia con una calificación de 6.8; el Presidente de la República con 6.6; la Cámara de Senadores con 5.9; partidos políticos con 5.7, y Cámara de Diputados con 5.6. La institución mejor posicionada fue el IFE con una calificación de 6.9 (véase www.consulta.com.mx).

³⁵ De acuerdo a un comunicado de prensa que dio el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), creado en el 2004 para medir la pobreza, en el 2000 había 24.1 millones de personas en condición de pobreza alimentaria; en el 2002, 20.0 millones; en el 2004, 17.4 millones; en el 2006, 13.8 millones, pero en el 2008 eran 18.2 millones. Todo indica que los números van a ser todavía más graves cuando se haga la medición del 2010 (Cfr. www.nssoaxaca.com/te-recomendamos/106-general/45403-la-pobreza-extrema-en-mexico. Consultado el 20 de enero de 2011).

2.6. El malestar hacia la democracia en México

Los Constituyentes de 1917³⁶ tomaron la decisión de instaurar en México una República representativa, democrática y federal que limita al ciudadano a votar sólo y únicamente el día de las elecciones. De esta forma, los ciudadanos cedemos nuestra soberanía a otro ciudadano sin saber si éste va a cumplir con el mandato que ha recibido por parte del electorado o si va a utilizar el poder arbitrariamente en nuestra contra. Entonces, el malestar hacia la democracia viene desde la promulgación de la Constitución de 1917, la cual no contempla formas alternativas de participación ciudadana, ni medios de control de los representados hacia sus representantes. Al respecto Bobbio señala que:

Si se desea conocer, si se ha dado un desarrollo de la democracia en un determinado país, se debería investigar no si aumentó o no el número de quienes tienen derecho a participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en los que pueden ejercer ese derecho (Bobbio, 2007: 35).

Por tal razón, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la democracia en México se ha quedado estancada en el terreno electoral, debido a que no se han abierto espacios de participación donde el ciudadano pueda expresar su opinión sobre los asuntos que inciden directamente sobre su vida. Esto ha traído como resultado que la democracia representativa no atienda las demandas de los ciudadanos. En efecto, existen problemas serios con la democracia representativa mexicana: distancia entre representantes y representados, representantes que no responden a sus ciudadanos o electores sino a sus partidos políticos o al *statu quo*.

³⁶ Los Constituyentes de 1917 eran un grupo político encabezado por Venustiano Carranza en donde todos eran simpatizantes de él. La Constitución del 17, limitaba al clero y sentó las bases de la educación laica gratuita y obligatoria (art. 3º), el derecho a la propiedad de las tierras (art. 27º) y el derecho al trabajo, a la formación de sindicatos y a las huelgas (art 123º), pero por otro lado le dio más atribuciones al presidente constitucional (Véase Weldon, 2002: 175-177).

Para sustentar lo anterior, podemos recurrir a la “Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008”, la cual ofrece datos reveladores como el siguiente: “Uno de cada dos ciudadanos mexicanos creen que México vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma”. Esta encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación asegura que: “los entrevistados opinaron que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta, las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos” (cfr. www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2008; consultado el 13 de diciembre de 2010).

La encuesta presenta una radiografía del malestar que sienten los ciudadanos hacia sus representantes, en especial con los partidos políticos, ya que en la misma encuesta: “el 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política”. Lo anterior se debe a que los partidos políticos han secuestrado los cargos de elección popular, lo que ha provocado que la democracia en México se convierta en una partidocracia.

Por ello, no es de extrañar que una encuesta realizada por Berumen y Asociados, y patrocinada por el periódico *El Universal*, arrojara como resultado que la democracia del país ha provocado un desencanto en un 69% de los mexicanos (cfr. periódico *El Universal*, 9 de marzo de 2010). La encuesta, al mismo tiempo, señala que las principales fallas de la democracia en México se deben a cinco problemas: 1) abuso del poder 16%; 2) corrupción 15%; 3) no cumplen con promesas de campaña 15%; 4) problemas entre partidos políticos 11%; y 5) no hay democracia 10%.

Sin embargo, el 72% de los encuestados considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno por lo que deja ver que los representantes políticos están pasando por una crisis de credibilidad en los ciudadanos. La democracia en México es una democracia a la que le hace falta madurar, se encuentra muy lejos de los ideales democráticos, dado que no cuenta con mecanismos que llamen a rendir cuentas a nuestros representantes. Los ciudadanos no tienen espacios de opinión y debate público, lo que provoca que nuestra democracia tienda a retroceder. En la lista de *Democracy Ranking Association*, por ejemplo, México descendió siete lugares pasando del 44 al 51: “en el periodo 2005-2006, México tuvo una evaluación de 57.50 puntos que le valieron estar en el puesto número 44, mientras que en el lapso 2008-2009, la puntuación fue de 55.27, para colocarlo en el sitio 51, es decir, perdió 2.23 puntos que lo ponen en la posición 96 de la categoría pierde/gana” (cfr. *El Universal*, 13 de diciembre de 2010)³⁷.

Otro reflejo de la calidad de nuestra democracia lo podemos encontrar en el “Informe 2010” de Latinobarómetro³⁸, en donde el 49% de los mexicanos encuestados mencionan que la democracia es preferible a otra forma de gobierno; así mismo, menciona que el 57% de los encuestados aseguran que puede existir democracia sin partidos políticos.

³⁷ La lista se elabora de datos de la organización estadounidense “Freedom House” y el Índice de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), contempla a países considerados por la organización como “libres” o “parcialmente libres”, utiliza indicadores políticos, económicos, de igualdad de género, de acceso a la educación, a la sanidad y protección del medio ambiente.

³⁸ Es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19,000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes. Para el informe 2010 se aplicaron 20,204 entrevistas cara a cara en 18 países entre el 4 de septiembre y el 6 de octubre, con muestras representativas del 100%, de la población nacional de cada país de 1,000 y 1,200 casos, con un margen de error de alrededor de 3%, por país (cfr. www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp; consultado el 17 de diciembre de 2010).

El informe avala que en México el 65% de los ciudadanos piensan que las decisiones del gobierno sólo benefician a unos cuantos; al mismo tiempo, el 62% creen que algunas personas o grupos tienen tanta influencia que los intereses de la mayoría son ignorados; por si fuera poco sólo el 20% de los entrevistados consideran que realmente se gobierne por el bien del pueblo. Los ciudadanos no están conformes con nuestra democracia pero aún así consideran que ésta es preferible a otra forma de gobierno.

Por otra parte, en México la democracia aunque no es eficaz sí es muy costosa. En el estudio “¿Cuestan demasiado las elecciones en México?”, elaborado por Marco A. Mena González y publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el autor muestra que el voto mexicano en las elecciones del 2009 tuvo un costo de 268 pesos por ciudadano inscrito en el padrón electoral del IFE. Las elecciones superaron los 20 mil millones de pesos (mdp).

La democracia representativa en México necesita ser reforzada o, si se quiere, complementada con mecanismos de democracia directa, no podemos seguir rigiéndonos exclusivamente por la representación política. Los representantes políticos han tomado decisiones que afectan directamente la vida de los ciudadanos³⁹. Y el electorado tiene que obedecer muchas veces a regañadientes las decisiones tomadas por sus representantes, sin que pueda manifestar su opinión.

³⁹ Para sustentar lo anterior, menciono algunos ejemplos: la reforma realizada a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual privatiza y capitaliza los fondos de ahorro y las pensiones de los empleados públicos; se incrementaron los impuestos, del IVA del 15 al 16%, del ISR del 28 al 30 % y se creó un nuevo impuesto a las telecomunicaciones del 3%. Se extinguió la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, llevándose entre los pies al Sindicato Mexicano de Electricistas, y dejando sin trabajo a más de 50 mil trabajadores. Estos acontecimientos fueron aprobados en el Congreso de la Unión, salvo la extinción de Luz y Fuerza, el cual se dió por decreto presidencial.

2.6.1. La participación ciudadana a nivel federal en la democracia mexicana

La participación ciudadana⁴⁰ en México no es ajena a la Constitución mexicana, ya que el artículo 39 constitucional señala que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho a alterar o modificar la forma de su gobierno.

Este artículo es el eje primordial de nuestra vida democrática, pues hace referencia a la participación de los ciudadanos, quienes en todo momento tienen el exclusivo poder soberano, y abre la posibilidad de que los ciudadanos se involucren de manera directa en la toma de decisiones políticas y sociales. Sin embargo, lo anterior queda obstaculizado por el artículo 41 constitucional, que a la letra dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Existe una contradicción entre los dos artículos mencionados, ya que por un lado el artículo 39 dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, y por otra parte en el 41 menciona: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión”, dando como resultado que el artículo 39 quede paralizado por el artículo 41 constitucional. Con esto la elite política garantiza que el poder político sea inaccesible a ciudadanos que no pertenezcan a ningún partido político.

⁴⁰ Silvia Bolos menciona que la participación es considerada como un medio para la democratización de los espacios institucionales y de las relaciones entre la sociedad y los gobiernos, (cfr. amoxcalli.leon.uia.mx/entretextos/numeros/05/entretextos05-art02.pdf. Consultada el 20 de enero de 2011).

Históricamente en México sólo en tres ocasiones se han llevado a cabo consultas ciudadanas a nivel federal, siendo el plebiscito el mecanismo utilizado. El primero fue solicitado por Santana, quien en un intento por sofocar la rebelión provocada por la Revolución de Ayutla, solicitó un plebiscito en 1854 para que el pueblo mexicano decidiera si permanecía en el poder o no; la segunda consulta a los ciudadanos se realizó en julio de 1863, donde se recabaron firmas de los mexicanos que no deseaban una república como forma de gobierno, sino un imperio encabezado por Maximiliano de Habsburgo; el tercero lo llevó a cabo Benito Juárez García, quien sometió el 14 de agosto de 1867 a un plebiscito para la instauración de las dos Cámaras⁴¹. Desde entonces a la fecha no se ha llevado a cabo otra consulta ciudadana a nivel federal.

Por otra parte, y entrando al tema que nos atañe, la participación ciudadana en el ámbito electoral la abordaremos desde el año de 1991, pues es en este año cuando el IFE realiza sus primeras elecciones para renovar la Cámara de Diputados. Desde entonces a la fecha, ha realizado siete votaciones, en donde la participación ciudadana aumenta cuando son votaciones para elegir al Ejecutivo Federal (cada seis años), mientras que disminuye cuando se renueva el Congreso de la Unión (cada tres años). Para darnos una idea de lo anterior, véase el cuadro 6

⁴¹ Los resultados de las consultas al pueblo fueron: en el primero Santana ganó abrumadoramente, pocos tuvieron la osadía de pronunciarse por el “no”, entre ellos Porfirio Díaz; en el segundo plebiscito fueron presentadas a Maximiliano numeras actas que contenían la presunta aprobación de seis y medio millones de mexicanos, de un total de ocho millones y medio en que por entonces se calculaba la población (cfr. Crespo, 2009).

**Cuadro 6. Comparativo de participación ciudadana a nivel federal de
1991 a 2009**

Elecciones	Lista Nominal	Participación ciudadana	Porcentaje	Abstención	Porcentaje
1991	36,676,167	24,194,239	65.97	12,481,928	34.03
1994	45,729,057	35,729,057	77.16	10,443,766	22.84
1997	52,208,966	30,120,221	57.69	22,088,745	42.31
2000	58,782,737	37,601,268	63.97	21,181,469	36.03
2003	64,710,596	26,968,371	41.68	37,742,225	58.32
2006	71,374,373	41,791,322	58.55	29,583,051	41.45
2009	77,470,785	34,708,444	44.80	42,762,341	55.20

Fuente: Instituto Federal Electoral.

En los años 1991, 1997, 2003 y 2009 se efectuaron elecciones para elegir Diputados federales, mientras que en los años 1994, 2000 y 2006 se realizaron elecciones para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a los Senadores de la República. En el Cuadro 6 se puede ver claramente cómo en las elecciones para diputados la participación ciudadana disminuye, mientras que en las elecciones para elegir al Ejecutivo Federal la participación tiende a subir. Un dato interesante es que las elecciones de 1994 son las que han tenido un mayor número de participación ciudadana.

Sólo se permite la participación de los ciudadanos cada tres años; esto se lleva a cabo a pesar que en nuestra Constitución, en sus artículos: 3º inciso a, 25º, 26º y 39º, hace referencia al régimen democrático, y abre la posibilidad de que el ciudadano pueda participar en la toma de decisiones políticas⁴². Entonces a nivel federal tenemos poca participación ciudadana institucionalizada, ello se debe a la gran apatía y falta de información que tienen los ciudadanos por conocer lo que establece su Constitución. La participación no debe estar limitada al voto, por lo que

⁴² En el inciso a del artículo tercero se considera: “la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen de gobierno, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”; el artículo 25 hace alusión a que el Estado debe fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático; en el artículo 26 se dice que el Estado organizará un sistema de planeación democrática: ésta se llevará a cabo mediante “la participación de los diversos sectores sociales (que) recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.

el electorado tiene que contar con programas y recursos suficientes para estimular y reconocer formas alternativas de participación.

Debido a la nula confianza que tienen los ciudadanos hacia sus representantes políticos y partidos políticos, se llevó a cabo en las elecciones del 2009 un movimiento denominado “voto nulo”. El movimiento fue una forma alternativa de participación ciudadana que llamaba a anular el voto en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados; se trata de un fenómeno nunca visto en México. El objetivo primordial era llevar un mensaje a la élite política: por medio de la anulación del voto se expresara el total rechazo a los partidos políticos y sus candidatos, pero no a la democracia, ya que no se proponía la abstención sino ir a las urnas a anular el voto.

Lo anterior trajo como resultado un incremento de 1 millón de votos nulos. Las razones del incremento pueden ser dos: 1) más gente acudió a votar y, por lo tanto, estadísticamente, más gente tuvo oportunidad de anular su voto; 2) la campaña a favor del voto nulo dio resultados, sin embargo, se desconoce: a) cuántos votos fueron anulados como manifestación política y b) cuántos por desconocimiento de la forma correcta de emitir un voto (Mojarro López, 1999: 60). A nivel nacional, el voto nulo alcanzó el 5.4%. Sólo en el Distrito Federal fue del 10.9%, seguido de Aguascalientes y San Luis Potosí. Donde menos se presentó este fenómeno fue en Colima, con el 2.9%, y en Yucatán, con el 3.2% (Revista *Voz y Voto*, núm. 198, agosto de 2009)

La participación ciudadana en México es muy baja pues existen muchos ciudadanos pobres, los cuales están segregados de la toma de decisiones públicas, pues no cuentan con recursos para mantenerse informados. Este no es un problema nuevo. Pablo González Casanova lo identificó y lo expuso en 1965 al decir que: “la

población económicamente y culturalmente marginal es políticamente marginal, y la menos organizada, la que menos manifiesta su oposición en las elecciones, cabe preguntarse dónde manifiesta su inconformidad y cómo se manifiesta” (González Casanova, 2009: 151). Entonces tenemos que la pobreza genera ciudadanos excluidos de la vida pública.

Si México quiere ser un país más democrático, debería abrir espacios de participación ciudadana, donde los ciudadanos puedan expresar su opinión sobre alguna decisión pública, su aprobación o rechazo hacia alguna ley u acto gubernamental. En cualquier régimen considerado como democrático el electorado puede llamar a rendir cuentas a sus gobernantes; esto lamentablemente no sucede en nuestro país: “elegir no basta para garantizar que la conducción del poder cumpla con los legítimos propósitos sociales. Se demanda entonces una participación sistemática, trascendente y permanente” (Rivera Delegadillo, 2003: 163).

La participación ciudadana se puede dar por medio de movimientos sociales, marchas, mítines, organizaciones no gubernamentales. Por tal razón, no está limitada a elecciones o instituciones; la participación ciudadana va más allá de las instituciones formales

En México se han llevado a cabo numerosas marchas y mítines, los cuales son formas de participación ciudadana donde se ejerce el auto-empoderamiento ciudadano; sin embargo, cuando suceden estos acontecimientos, nuestros gobernantes pueden regresar a un Estado autoritario bajo cualquier provocación, pues éste responde en ciertas ocasiones de manera violenta. Ejemplos: la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), y el caso de San Salvador Atenco en el Estado de México, los cuales fueron reprimidos con el excesivo uso de la fuerza.

Por otra parte, también se necesitan medios de comunicación confiables, donde los ciudadanos puedan formarse su opinión y postura sobre asuntos públicos, es decir, debe existir mayor acceso a la información pública, pero para que ésta exista se necesita tener ciudadanos educados. En México venimos de un sistema que no permite al ciudadano tomar parte en la cosa pública, lo que da como resultado que exista poca participación ciudadana:

Dentro de toda estructura social hay una educación política. O hay educación democrática o hay educación autoritaria. El pueblo es constantemente educado, y es educado en forma autoritaria donde es autoritaria la estructura del poder y la actitud de los estratos dominantes (González Casanova, 2009: 211).

La participación ciudadana en los últimos años ha recobrado importancia, “presenta un asunto delicado y trascendente para la sociedad mexicana, pues consiste en reconocer a los ciudadanos su opinión y su capacidad de decisión sobre los asuntos públicos” (Camacho Granados, 2008: 54). Por tal razón, es necesario que la élite política así como las instituciones democráticas busquen la forma en que el electorado se interese en la vida política de su país, además de mantenerse informados en la materia.

2.6.2. Entidades federativas mexicanas con mecanismos de democracia directa

El artículo 43 de la Constitución delimita las Entidades Federativas, es decir, las partes integrantes de la Federación, las cuales son 31 estados libres y soberanos y un Distrito Federal

Los gobiernos estatales han adquirido cada vez más importancia en la vida política de nuestro país, pues gozan ahora de una autonomía que siempre han tenido, pero que en tiempos del partido hegemónico no la podían desarrollar plenamente. Los estados forman parte de una Federación, y aunque son libres y soberanos por definición, están sujetos a normas impuestas por la Constitución. Los gobiernos estatales son instituciones legales que ejercen facultades y están limitados por normas específicas. Cada estado tiene una Constitución política local⁴³; son también entidades de gobierno, con una estructura administrativa particular, que toman decisiones con una organización administrativa individual, e implementan políticas públicas para atender las necesidades de los habitantes de cada estado (Cejudo, 2007: 7).

Ahora bien, como cada estado tiene su propia Constitución, en el presente apartado veremos cuáles son los estados que cuentan con mecanismos de participación ciudadana. Las entidades federativas en las que existen mecanismos de democracia directa son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Las entidades federativas que no cuentan con ninguna figura de

⁴³ El Distrito Federal, por ser la sede de los Poderes de la Unión, tiene una forma de administración diferente a las entidades federativas, por tal razón no cuenta con una Constitución política local sino con un Estatuto de gobierno.

democracia participativa son: Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas. Véase cuadro 7.

Cuadro 7. Entidades Federativas Mexicanas que cuentan con mecanismos de democracia directa

Entidades Federativas	R	P	IP	RM	CC	
1	Aguascalientes	✓	✓	✓		
2	Baja California	✓	✓	✓		
3	Baja California Sur	✓	✓			
4	Campeche					
5	Chiapas		✓	✓		
6	Chihuahua	✓	✓	✓	✓	
7	Coahuila	✓	✓	✓		✓
8	Colima	✓	✓	✓		
9	Distrito Federal	✓	✓	✓		✓
10	Durango	✓	✓	✓		
11	Guanajuato	✓	✓	✓		✓
12	Guerrero	✓	✓	✓		
13	Hidalgo					
14	Jalisco	✓	✓	✓		
15	México	✓		✓		
16	Michoacán	✓	✓	✓		
17	Morelos	✓	✓	✓		
18	Nayarit					
19	Nuevo León					
20	Oaxaca	✓	✓	✓		
21	Puebla	✓	✓	✓		
22	Querétaro	✓		✓	✓	
23	Quintana Roo	✓	✓			
24	San Luis Potosí	✓	✓			
25	Sinaloa	✓	✓		✓	
26	Sonora	✓	✓	✓		
27	Tabasco	✓	✓	✓		
28	Tamaulipas	✓	✓	✓		
29	Tlaxcala	✓	✓	✓		✓
30	Veracruz	✓	✓	✓		
31	Yucatán	✓	✓	✓		
32	Zacatecas	✓	✓	✓		

R= Referéndum

IP= Iniciativa popular

CC=Consulta ciudadana

P= Plebiscito

RM=Revocación del mandato

■ No tienen ley de participación ciudadana

Fuente: Elaboración propia a partir de un análisis de las constituciones locales de cada entidad federativa de México; así como de sus leyes de participación ciudadana estatales.

Los mecanismos de democracia directa han ganado terreno en el ámbito legislativo; sin embargo, estos mecanismos instaurados en algunos estados de la República Mexicana cuentan con requisitos que hacen difícil su aplicación. Por ejemplo, si los ciudadanos desean solicitar un plebiscito en San Luis Potosí (SLP), sobre algún acto o decisión del gobierno de los ayuntamientos municipales, deberán contar con el respaldo cuando menos del 5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio o municipios de que se trate (artículo 13, fracción III, de la Ley de referéndum y plebiscito para el estado de SLP).

Estos requisitos acarrearán apatía para que los ciudadanos se organicen y soliciten un plebiscito ya que el porcentaje que solicitan es muy elevado. Por otra parte, no en todas las materias pueden participar los ciudadanos. En Aguascalientes, por ejemplo, no podrán someterse a plebiscito las decisiones o actos de los titulares o responsables del gobierno que versen sobre: “Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado y de los Municipios” (artículo 14 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Aguascalientes). El plebiscito ha sido instaurado en 26 de los 32 estados que conforman el territorio mexicano. Con lo que respecta al referéndum, 27 entidades federativas lo han adoptado como un medio de legitimación del poder.

En el estado de Yucatán, por su parte, el referéndum lo pueden solicitar el Ejecutivo local, cuando se trate de reformas a su Constitución; el Congreso del Estado, con acuerdo de dos terceras partes cuando se trate de referéndum constitucional; los municipios, respecto de leyes relacionadas, y así lo soliciten el 50% más uno, previo acuerdo del Cabildo; las dos terceras partes de los regidores de los Ayuntamientos, respecto de los reglamentos municipales; y al menos el 2%

de los ciudadanos inscritos en el listado nominal estatal de electores, para pedir la realización de una consulta pública, sobre reformas a la Constitución y demás leyes estatales (artículo 49 de la Ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el estado de Yucatán). En Yucatán, el referéndum lo pueden solicitar los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los ayuntamientos y ciudadanos, lo que da como resultado el principio de pesos y contrapesos de los poderes públicos y limita el abuso del poder público.

Por otra parte, la iniciativa ciudadana es uno de los mecanismos de la democracia directa mejor aceptados en las entidades federativas pues 24 estados de la República mexicana la han instaurado; dicha figura tiene menos limitaciones que el referéndum o el plebiscito.

Por ejemplo, en Coahuila un sólo ciudadano puede suscribir una iniciativa de ley ante el Congreso del estado. Basta con que reúna ciertos requisitos como son: “a) presentar por escrito el proyecto de ley; b) dirigirse a la autoridad competente para conocer de la iniciativa; c) presentarse con exposición de motivos y con proyecto de articulado; y d) señalar un domicilio para oír y recibir toda clase de documentos y/o notificaciones” (artículo 42 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza).

Es importante mencionar que en los estados que conforman el territorio mexicano, la iniciativa legislativa popular “sólo se le da entrada y se le da el mismo tratamiento que a cualquier otra presentada por diputados; otra cosa sería si se añadiera a este derecho ciudadano la regla de que si la legislatura no resuelve en un plazo breve automáticamente se procedería a someterla al voto ciudadano” (Rendón Corona, 2010: 154).

Por su parte, la revocación del mandato es el mecanismo de la democracia directa que cuenta con menor popularidad en los estados mexicanos, pues solamente en tres entidades federativas se encuentra estipulado: Chihuahua, Querétaro y Sinaloa. En Sinaloa, la revocación del mandato sólo consiste en que los ciudadanos rechacen algún nombramiento hecho por el Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los Ayuntamientos (artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa). En Querétaro, únicamente el Congreso Estatal puede revocar el mandato con previo acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes (inciso a de la fracción VI del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Querétaro).

Únicamente en Chihuahua el ciudadano puede revocar el mandato a funcionarios públicos electos mediante el voto (gobernador, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos). Para que se lleve a cabo deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso (artículo 27 de la Constitución del Estado de Chihuahua). Paradójicamente, Chihuahua no cuenta con una ley de participación ciudadana, lo mismo que Querétaro, Sinaloa, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sonora. Esto es de llamar la atención, porque los estados anteriormente mencionados cuentan con algún mecanismo de democracia directa, pero no se encuentran reglamentados bajo alguna ley. Ello sucede a pesar de que en sus constituciones se menciona que las leyes estipularán las bases y procedimientos de estos mecanismos.

2.7. Conclusiones

La transición a la democracia mexicana se puede sintetizar aseverando que se pasó de elecciones protocolarias a elecciones efectivas, pues se le regresó al ciudadano el derecho de elegir a sus representantes políticos. Por otro lado, se transitó de un sistema de partido hegemónico a uno pluralista con cierta competencia electoral para ocupar algún puesto de elección popular, lo que dió como resultado que se tenga una democracia electoral que limita a los ciudadanos al voto universal. La democracia en México consiste solamente en partidos políticos, elecciones, candidatos, campañas y encuestas. Sin embargo, la democracia va más allá, es el gobierno de los ciudadanos o, si se quiere, de la opinión pública, pues el voto no es el único medio de legitimación democrática.

Por tal razón, uno de los principales retos de la democracia en México es el de involucrar al ciudadano en la toma de decisiones y debate público, es decir, se necesita realizar una profunda Reforma de Estado, que empodere a los ciudadanos con mecanismos de democracia directa, que puedan disminuir los problemas suscitados en el sistema representativo mexicano. Dichas figuras de participación ciudadana permitirán una efectiva gobernabilidad y se lograría llegar más rápido a un consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo

El empoderamiento ciudadano reactivaría la participación ciudadana, como columna vertebral de la democracia. El electorado se sentiría involucrado en la toma de decisiones y debates públicos, logrando tener un gobierno de opinión, que le regresaría al ciudadano algo que originalmente le pertenece: su soberanía.

Sin embargo, en los estados modernos como el mexicano, que cuenta con 112 millones 336 mil 538 habitantes (cfr. Censo de Población y Vivienda 2010), la democracia directa difícilmente funcionaría. Por ello, en esta investigación sólo se

afirma que las figuras de la democracia directa pueden complementar y no sustituir a la democracia representativa. De integrarse mecanismos de la democracia directa a nivel federal, los ciudadanos tendrían un mayor protagonismo en la democracia, se fortalecería la legitimidad de los poderes públicos y se reduciría la distancia entre los ciudadanos y representantes.

La posibilidad de dotar de mecanismos de participación ciudadana a nivel federal es posible, ya que a partir de lo que dice nuestra Carta Magna (artículo 39), la participación del pueblo debe guiar la vida política del país. Por tal razón, es necesario abrir una ventana hacia los mecanismos de la democracia directa. Las discusiones sobre la implementación de mecanismos de la democracia directa se abrieron en la LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012), pues es ahí donde los grupos parlamentarios han suscrito diversas iniciativas de ley, que tienen como objetivo involucrar al ciudadano en la vida pública. Empero, no basta con implementar mecanismos de democracia directa a nivel federal, ya que éstos por sí solos no disminuyen la crisis de la representación política; se tiene que ir formando además una cultura democrática que inicie desde el nivel municipal, pues es ahí donde los ciudadanos pueden interactuar más fácilmente con sus representantes.

Es necesario destacar que no por el hecho de implementar mecanismos de democracia directa a nivel federal, se acabarían súbitamente todas las patologías de la representación; por el contrario, se tienen que atender otros malestares como son la pobreza, la corrupción, la desigualdad y la violencia. Una democracia no puede funcionar donde existen estos males. En una forma de gobierno como la democracia representativa, debe existir la responsabilidad de parte de los ciudadanos para formar parte de los asuntos públicos. Con la apertura de nuevas figuras de

democracia directa a nivel federal será posible un mejor control de los gobernantes y de sus instituciones.

La realidad mexicana ha sobrepasado el régimen democrático, es decir, contamos con una democracia de principios del siglo XIX, donde la ciudadanía estaba limitada únicamente al voto universal para elegir a los representantes políticos, de modo que es posible asegurar que México cuenta con una democracia joven pero con rasgos "autoritarios". Quiero hacer hincapié que en una democracia deben funcionar muy bien todas sus instituciones, y para ello se les debe dar constante mantenimiento. En otras palabras, la democracia debe funcionar como un motor automotriz, donde todas sus partes estén perfectamente ajustadas, engranadas y lubricadas para que así tenga un excelente desempeño. Finalmente, considero que ni por medio de la Revolución mexicana ni por las instituciones herederas de ella, México ha conseguido satisfacer todos los ideales democráticos; por tal razón es necesaria una *revolución ideológica* por parte de los ciudadanos. Asunto que, por cierto, rebasa los alcances de este trabajo.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE DEMOCRACIA DIRECTA PRESENTADAS EN EL PRIMER AÑO DE EJERCICIO DE LA LXI LEGISLATURA (2009-2012) DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

3.1. Introducción

La elección presidencial del 2 de julio del año 2000 marcó un hito histórico en México, ya que por primera vez se logró inhibir el monopolio del poder Ejecutivo federal al partido hegemónico, quien permaneció en el poder por 71 años. Así, con el llamado “gobierno del cambio” se pensó que iba a existir una verdadera transformación en la estructura del sistema político mexicano, pero esto, lamentablemente, no sucedió. El gobierno foxista no presentó ninguna iniciativa de reforma de Estado, no continuó con el proceso de democratización, lo que ha provocado que exista una desilusión democrática por parte de los ciudadanos.

México cuenta con una democracia joven que no atiende las demandas de la sociedad, por tanto, ha aumentado el desprecio que existe por parte de los ciudadanos hacia la clase política (crisis de representatividad). Debido a que el voto representa en nuestro país el medio privilegiado de participación ciudadana, la democracia se encuentra limitada a las elecciones.

Sin embargo, contrario a lo que sucedió en el primer sexenio de gobierno panista (2006-2012), en la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República se presentaron diversas iniciativas de reforma del Estado. Uno de los objetivos primordiales de todas estas iniciativas legislativas fue el de involucrar al ciudadano en la toma de decisiones y debates públicos.

En sintonía con este objetivo, los grupos parlamentarios del Senado de la República⁴⁴ presentaron sus proyectos de reforma para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el presente capítulo nos concentraremos en analizar de forma comparada las iniciativas legislativas que abordan la instauración de mecanismos de la democracia directa en la Carta Magna, a fin de identificar qué partido político ofrece un mayor empoderamiento al ciudadano mexicano en la toma de decisiones públicas.

Resulta fundamental realizar un análisis sobre el tema de la instauración de mecanismos de la democracia directa, pues dichos mecanismos abren la posibilidad de que los ciudadanos puedan involucrarse en asuntos públicos que inciden directamente sobre su vida cotidiana.

Para lograr nuestro objetivo de investigación, en un primer momento se describirá la conformación de la Cámara de Senadores a fin de conocer cómo se encuentran distribuidos los escaños. Posteriormente se hará una descripción de las iniciativas que nos ocupan y que fueron presentadas en el pleno del Senado de la República.

Después se realizará un análisis de cada una de las iniciativas legislativas mediante un conjunto de tablas comparativas que incluyen distintos factores de cada uno de los mecanismos de la democracia directa, a fin de conocer cuáles son las iniciativas legislativas que ofrecen un mayor o un menor empoderamiento al ciudadano mexicano en la toma de decisiones públicas.

⁴⁴ “Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo legislativo [...]” (artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), así mismo: “Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario que estará constituido por un mínimo de cinco senadores” (artículo 72, *Ibidem.*).

3.2. Conformación de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República

En México, el poder Legislativo se deposita en un Congreso de la Unión que se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (sistema bicameral). El ejercicio de una Legislatura dura tres años, y ésta a la vez se divide en periodos de sesiones, tiempo en que los representantes políticos tienen que desempeñar las funciones y atribuciones que les otorga nuestra Carta Magna. En el momento en que se realizó la presente investigación, el poder Legislativo se situaba en la LXI Legislatura (2009-2012). En esta Legislatura, el Senado de la República se encuentra integrado de la siguiente manera.

Cuadro 8. Composición de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República

Partido Político	Número de escaños			
	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total	Porcentaje
Partido Acción Nacional	39	11	50	39%
Partido Revolucionario Institucional	27	6	33	26%
Partido de la Revolución Democrática	21	4	25	19%
Partido Verde Ecologista de México	2	4	6	5%
Partido Convergencia	4	2	6	5%
Partido del Trabajo	1	4	5	4%
Sin grupo parlamentario	2	1	3	2%
Total	96	32	128	100%

Fuente: Elaboración propia.

Los datos del cuadro 8 revelan que un sólo grupo parlamentario no puede aprobar ninguna reforma de ley por sí solo, ya que si se desea reformar la Constitución, es necesario que el proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del Congreso de la Unión (86 senadores y 333 diputados), y ésta a la vez tiene que ser ratificada por la mayoría de los congresos locales (artículo 135 constitucional). Lo

anterior origina un debate y negociación política al interior del sistema bicameral a fin de transformar alguna norma jurídica, política o social.

La composición de la LXI Legislatura del Senado refleja el pluralismo político⁴⁵; lo que provoca que los grupos parlamentarios siempre vayan a buscar llegar a consensos con partidos políticos diferentes al suyo para que, por dicho medio, permitan la creación no sólo de leyes sino también de condiciones que favorezcan la gobernabilidad.

3.3. Iniciativas presentadas en la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República en materia de democracia directa

Los antecedentes de la discusión sobre la Reforma del Estado se remiten al 15 de diciembre del año de 1997, pues en esta fecha la Cámara de Diputados autoriza a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, realizar los acuerdos conducentes con el Senado de la República para que cada Cámara construya una Comisión Especial para la Reforma del Estado (Cfr. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, año 1, número 0, 15 de diciembre de 1997). Así es como surge el 6 de diciembre del año 2000⁴⁶, en la Cámara de Diputados, la Comisión Especial para la Reforma del Estado⁴⁷. El Senado de la República, por su parte, el

⁴⁵ Se afirma que se cuenta con un pluralismo político debido a que en nuestro país existen siete partidos políticos (PAN, PRI, PRD, PT, Convergencia, PVEM y PANAL) con registro ante el IFE, esto da como resultado que varias fuerzas políticas con diferentes ideologías busquen el poder público. Contrario a lo que sucedió de 1929 a 1987, donde existía un partido hegemónico que no permitía una plena competencia política.

⁴⁶ Es importante mencionar que desde el año 2000 a la fecha se han presentado ante el Congreso de la Unión más de 50 iniciativas en materia de democracia directa, de las cuales ninguna ha sido dictaminada; esto sucede a pesar de que el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos señala que: “Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido [...]”.

⁴⁷ Los integrantes de esta primera Comisión Especial para la Reforma del Estado fueron: por el PRI, los diputados Felipe Solís Acero y Juan Manuel Martínez Nava; por el PAN, la diputada María Teresa Gómez Mont y Urueta y el diputado Luis Fernando Sánchez Nava; por el PRD, los diputados Uuc Kib Espadas Ancona y Enrique Herrera y Bruquetas; por el PVEM, estuvieron los diputados Arturo Escobar y Vega y

28 de septiembre de 2006 aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, lo que dió como resultado la creación de la Comisión de Reforma del Estado del Senado de la República, la cual tiene facultades de análisis y dictamen de las iniciativas de ley o decreto y de las proposiciones que le sean turnadas, así como de los asuntos del ramo o área de su competencia⁴⁸.

Cinco meses más tarde, el 29 de marzo de 2007, se expide la Ley para la Reforma del Estado (LRE). Su objetivo es: “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano” (artículo primero de la LRE); dicha ley tiene una vigencia de doce meses calendario a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, es decir, a la fecha la LRE no tiene validez debido a que se publicó el 13 de abril de 2007.

Entonces, tenemos que cada una de las Cámaras del Congreso del Unión cuenta con una Comisión de Reforma del Estado. En la LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012) se presentaron distintas iniciativas en materia de democracia directa. La idea es que las figuras de democracia directa complementen, más no sustituyan, a la democracia representativa. De aprobarse alguna de ellas alterarían el funcionamiento del sistema político. Los temas más importantes que abarcan las iniciativas sobre la Reforma del Estado son los siguientes:

Alejandro García Sáinz Arena; y por el PT, la diputada Rosalía Peredo Aguilar y el diputado José Narro Céspedes (Cfr. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, año IV, número 645, 6 de diciembre de 2000).

⁴⁸ Los actuales integrantes de la Comisión para la Reforma del Estado en el Senado de la República son: Presidente Sen. Fernando Elizondo Barragán; Secretaria Sen. Emma Lucía Larios Gaxiola, Secretario Sen. Renán Cleominio Zoreda Novelo; Integrantes senadores Ramón Galindo Noriega, José Antonio Badía San Martín, Melquiades Morales Flores, Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, Jesús Garibay García y Graco Ramírez Garrido Abreu.

- ❖ *Elección y sustitución del Ejecutivo y Legislativo:* las iniciativas legislativas pretenden reformar la forma en que se elige al Ejecutivo federal, así como la suplencia del mismo en caso de ausencia o incapacidad.
- ❖ *Composición del sistema bicameral:* las propuestas manifiestan su interés por reformar los principios de integración de ambas cámaras del Congreso de la Unión, en este sentido sería para reducir el número de legisladores.
- ❖ *Composición del sistema de partidos:* algunas iniciativas (Ejecutivo federal, PRI y PVEM), pretenden incrementar el número de votos requeridos para que mantenga su registro un partido político ante el IFE.
- ❖ *Reelección consecutiva a legisladores y presidentes municipales:* pretenden que los representantes de elección popular puedan reelegirse de manera consecutiva, por medio de elecciones.
- ❖ *Candidaturas independientes:* las iniciativas legislativas pretenden que cualquier ciudadano sin necesidad de estar con algún partido político pueda postularse para cualquier puesto de elección popular.
- ❖ *Ratificación del gabinete presidencial:* las propuestas plantean la posibilidad de que el gabinete presidencial sea ratificado por la Cámara de Diputados o por la de Senadores.
- ❖ *Mecanismos de democracia directa:* las iniciativas convergen en la necesidad de instaurar mecanismos de democracia directa en nuestra Constitución Política, con el objetivo de que los ciudadanos puedan emitir su opinión o rechazo sobre los temas que inciden sobre su vida cotidiana.

Del conjunto de iniciativas correspondientes a la agenda de reforma del Estado, nos concentraremos en esta ocasión en las iniciativas en materia de democracia directa.⁴⁹ Dichas iniciativas presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012) son las siguientes:

⁴⁹ Las cinco iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos; de dichas iniciativas las comisiones elaboraron un dictamen, el cual fue votado en Sesión ordinaria del 27 de abril de 2011 y turnado a la Cámara de Diputados para efectos del artículo 72 constitucional. La Cámara baja realizó adecuaciones al dictamen elaborado por el Senado de República, mismo que fue votado en sesión ordinaria del 25 de octubre de 2011 y regresado a la Cámara de Origen.

1. Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada el 15 de diciembre de 2009 por el Ejecutivo Federal Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (*Gaceta del Senado de la República* núm. 71).⁵⁰
2. Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada el 18 de febrero de 2010 por el Senador Arturo Núñez Jiménez a nombre de los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Trabajo y de Convergencia. “Dialogo para la Reconstrucción de México” (DIA), de ambas Cámaras del Congreso de la Unión (*Gaceta del Senado de la República*, núm. 85, 2010: 104-145).
3. Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada el 23 de febrero de 2010 por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (*Gaceta del Senado de la República*, núm. 88, 2010: 37-100).
4. Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del Código Penal Federal, de La Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expiden el Decreto para el Diagnóstico y Ajuste

⁵⁰ Es importante señalar que dicha iniciativa se encuentra en la versión electrónica de la página oficial del Senado; pero no en la versión impresa, por tal razón la forma de citar esta iniciativa será: (Iniciativa Legislativa del Ejecutivo Federal, 2009: 1); disponible en: www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=1759&lg=61-[fecha de consulta: diciembre de 2009].

de las Estructuras de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, la Ley para el Decomiso o Incautación de Bienes Producto u Objeto de Delitos Patrimoniales que atenten contra el Leal Desempeño de la Función Pública y el Decreto para el Diagnóstico y Eficiencia de la Función Judicial. Presentada el 25 de febrero de 2010 por el Senador Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (*Gaceta del Senado de la República*, núm. 90, 2010: 104-125).

5. Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Presentada el 4 de marzo de 2010 por el Senador Arturo Escobar y Vega, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (*Gaceta del Senado de la República*, núm. 90, 2010: 83-136).

3.3.1. Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal

Los objetivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal son: “fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instruir mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones” (Iniciativa Legislativa del Ejecutivo Federal, 2009: 4). Así mismo, busca fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía, ofreciéndole formas alternativas de participación ciudadana mediante la instauración de mecanismos de democracia directa, como son la

iniciativa ciudadana y el referéndum para reformas constitucionales. La iniciativa legislativa presentada por el Ejecutivo federal puede sintetizarse en 9 puntos:

1.- Permitir la elección consecutiva de legisladores tanto federales como locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales en periodos de hasta doce años.

2.- Reducir el número de integrantes del Congreso de la Unión, para quedar como sigue: Senado de la República de 128 a 96 senadores, Cámara de Diputados de 500 a 400 diputados.

3.- Adoptar para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación cuando ningún candidato a la presidencia obtenga la mayoría necesaria.

4.- Incrementar el número de porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, pasando del 2% al 4 %.

5.- Incorporar la figura de candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular.

6.- Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, permitiéndole a la ciudadanía la presentación de reformas o propuestas de ley ante el Congreso de la Unión.

7.- Permitir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.

8.- Facultar al Ejecutivo federal para presentar al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, dos iniciativas legislativas preferentes, mismas que deberán dictaminarse y votarse antes de que concluya dicho periodo. Así mismo establece la figura de referéndum como medio de legitimación para la entrada en vigor de las iniciativas legislativas preferentes, sobre las que el Congreso de la Unión no se pronuncie.

9.- Autorizar al Ejecutivo Federal para realizar observaciones parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso de la Unión, así como al presupuesto de Egresos de la Federación.

En el ámbito de nuestra competencia; la iniciativa ciudadana consiste en reconocer a los habitantes el derecho de iniciar leyes o decretos, de suerte que los ciudadanos puedan emitir su propia iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión; para que se lleve a cabo es necesario que los ciudadanos cuenten con el respaldo no menor del cero punto uno por ciento (0.1%) del padrón electoral.

Por lo que respecta al referéndum, la reforma del Ejecutivo lo contempla únicamente cuando una iniciativa preferente de reforma constitucional emitida por el Presidente Constitucional de México, no haya sido dictaminada y votada antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones en la que fue presentada. Es decir, si no fuera votada y dictaminada la iniciativa del Presidente, él podrá solicitar un referéndum durante los diez días hábiles siguientes a la conclusión del periodo ordinario de sesiones, para que los ciudadanos decidan si se aprueba o no la reforma a la Constitución. Para que el referéndum tenga validez es necesario que participe el cincuenta por ciento (50%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Las materias en las que los ciudadanos no pueden participar son: electoral; fiscal; presupuestaria; de seguridad nacional; y de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Es importante mencionar que el grupo parlamentario del PAN presentó su propia iniciativa de Reforma del Estado. Sin embargo, la iniciativa de Acción Nacional no instauro ningún mecanismo de democracia directa en la Constitución; por tal razón no será contemplada para la presente investigación. Entre otras cosas, la iniciativa presentada por el PAN propone el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule.

3.3.2. Iniciativa presentada por el Diálogo para la Reconstrucción de México

Los grupos parlamentarios de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, presentaron su iniciativa de Reforma de Estado bajo el marco del “Diálogo para la Reconstrucción de México” (DIA). Dicha iniciativa propone la complementariedad de la democracia representativa con mecanismos de la democracia participativa. En su exposición de motivos se puede leer que:

[...], esta iniciativa propone la complementariedad de ambas; y aún más allá, que la democracia participativa no se limite a las figuras clásicas conocidas, como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato, sino que se reconozca, dentro del catálogo de garantías constitucionales, la capacidad de los ciudadanos de participar activamente, en todas las formas posibles, en la construcción del Estado (*Gaceta del Senado*, núm.85, 2010: 107).

Los objetivos específicos de dicha iniciativa se refieren a la acción facultativa de la población para tomar parte vinculante en las decisiones políticas a través de la participación en las urnas. En su exposición de motivos se menciona que los mecanismos: “pueden incrementar el papel de los ciudadanos en las cuestiones de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos” (*Ibidem*: 109). La iniciativa legislativa presentada por los partidos de izquierda se puede sintetizar en catorce puntos, que son:

1.- Incorporan la figura y reglamentación básica de las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular.

2.- Adoptan las figuras de la democracia directa, como son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

3.- Proponen una nueva forma de representación proporcional para la integración del Congreso de la Unión; el número de integrantes en ambas cámaras se mantendrá igual, lo que cambia es la forma de elegirlos. En el Senado de la República se elegirán a 96 senadores, tres por cada entidad federativa, convertidas en circunscripciones electorales plurinominales. En cada

circunscripción se asignarán a los partidos o listas de candidatos independientes los escaños que correspondan, a través del método de cociente natural y resto mayor, tomando como referente la votación total de la circunscripción. En una segunda fase, las restantes 32 senadurías serán asignadas a partir de una lista nacional con el mismo número de fórmulas que presentarán sólo los partidos políticos. La Cámara de Diputados, se elegirán 400 escaños en una primera ronda, que serán asignados en 32 circunscripciones plurinominales, una por cada entidad federativa, en las que previamente se habrán determinado el número de diputados a elegir mediante el sistema de cociente electoral. En una segunda ronda se asignarán 100 escaños de una lista nacional de fórmulas que presente cada partido político.

4.- Estipulan que ambas cámaras legislativas integrantes del Congreso de la Unión, tendrán que aprobar los tratados internacionales firmados por el gobierno mexicano.

5.- Proponen que la Cámara de Diputados en su carácter de representante popular, pueda discutir, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

6.- Plantean que el Poder Ejecutivo pueda observar el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en un término de 10 días hábiles posteriores a su recepción.

7.- Proponen eliminar del texto constitucional las partidas secretas.

8.- Facultan a la Auditoría Superior de la Federación la capacidad de realizar toda clase de investigaciones, solicitar las órdenes de aprehensión y perseguir ante los tribunales los delitos; en defensa de los recursos de la nación.

9.- Permiten abrir un proceso penal en contra de un funcionario público mediante la consignación de la averiguación previa por el Ministerio Público, sin la necesidad de esperar el término del encargo y sin prejuzgar sobre la culpabilidad del servidor público denunciado.

10.- Se podrá solicitar el juicio político al servidor público, por una función de la minoría parlamentaria; que por alguna razón han perdido la confianza de la

representación popular; el proceso debe agotarse, como máximo, en 30 días hábiles.

11.- Facultan al Congreso de la Unión de investigar y citar a cualquier persona con el propósito de que aporte información o elementos pertinentes, fortaleciendo de esa manera el diálogo entre los poderes de la Unión.

12.- Proponen que la Cámara de Diputados ratifique por mayoría absoluta los nombramientos de los secretarios de despacho, integrantes del gabinete presidencial que realice el Poder Ejecutivo federal.

13.- Proponen que tanto el Poder Ejecutivo federal, como los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, puedan presentar un número determinado de iniciativas legislativas con carácter de preferentes, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario; dichas iniciativas serán dictaminadas, discutidas y votadas a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación en la Cámara de origen.

14.- Proponen regresarle al Ministerio Público el mando directo de las policías en el orden de gobierno que le corresponda.

En el caso de los mecanismos de la democracia directa; el referéndum, se someterán a ratificación de los ciudadanos las reformas constitucionales o de leyes, cuando así lo solicite un número no menor al uno y medio por ciento (1.5%) de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, lo anterior lo deben de hacer en un plazo no mayor a noventa días posteriores a la conclusión del proceso legislativo⁵¹. No podrán someterse a referéndum las leyes referentes a

⁵¹ Es importante señalar que existe una contradicción en la iniciativa presentada por el DIA, en su exposición de motivos se lee: “por vía del referéndum se sometan a ratificación las reformas constitucionales [...], cuando lo solicite un número no menor al **dos por ciento de los ciudadanos** inscritos en la lista nominal de electores siempre y cuando se presente dentro de **los sesenta días** posteriores a la conclusión del proceso legislativo constitucional que les dio origen” (*Gaceta del Senado*, núm.85, 2010: 111, negritas mías). Mientras que en el proyecto de decreto dice: “Las reformas constitucionales podrán ser sometidas a ratificación popular mediante referéndum cuando así lo solicite un número no menor **al uno y medio por ciento de los ciudadanos** incluidos en la lista nominal de electores [...] dentro de **los noventa días naturales posteriores** a la promulgación [...]” (*Ibidem*: 130, negritas mías). Lo anterior demuestra una clara ambigüedad entre lo que expresan en su exposición de motivos y lo que estipulan en su proyecto de

materia fiscal, presupuestaria y defensa exterior de la Federación y sólo se podrá llevar a cabo un referéndum por año.

El plebiscito consiste en la opinión del pueblo sobre materias de políticas públicas o de acciones de gobierno, cuando así lo solicite un número no menor a uno por ciento (1%) de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; lo anterior se debe realizar dentro de un plazo no mayor a treinta días a la fecha en que determine la realización del acto. El resultado de ambas consultas será vinculante.

La iniciativa ciudadana propuesta por el DIA tiene que ser respaldada por el cero punto uno por ciento (0.1%) de ciudadanos inscritos en la lista nacional de electores. Tendrá el carácter de preferente ante el Congreso de la Unión, es decir, tiene que ser discutida y votada dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación ante el poder Legislativo, de no ser así el Presidente de la cámara de origen deberá someter de inmediato ante el pleno la iniciativa para su discusión y votación.

Por otra parte, la revocación del mandato será promovida a petición de los ciudadanos y podrán ser removidos de su cargo el Presidente de la República, gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, presidentes municipales y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Para que se lleve a cabo una revocación de mandato tendrá que solicitarlo un número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores equivalente al treinta por ciento (30%) de los votos que hubiera obtenido el candidato triunfador en la elección correspondiente.

decreto ya que las cifras no son las mismas. Para efectos prácticos tomaremos el porcentaje y plazo estipulado en el proyecto de decreto.

La revocación del mandato será declarada por mayoría de votos y siempre que se hubieran emitido a favor de la misma un número de votos superior a aquél que sirvió de base para declarar la validez de la elección y otorgar la constancia de mayoría del servidor público sujeto a este procedimiento (*Ibídem*: 143).

Pero sólo podrá llevarse a cabo antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste. No podrá llevarse a cabo un proceso revocatorio respecto a un servidor público cuando sea provisional, interino, sustituto o encargado.

3.3.3. Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

La iniciativa presentada por el Revolucionario Institucional es de llamar la atención, ya que en su exposición de motivos menciona que: “[...], con el fin del sistema de partido hegemónico han cobrado vigencia dispositivos constitucionales que en el pasado resultaban superfluos”⁵² (*Gaceta del Senado*, núm. 88, 2010: 38), Por otra parte, reconoce que el electorado se encuentra “insatisfecho con la política y con los políticos”; también menciona que el fenómeno del voto nulo, sea por diversas formas, es una forma en que los ciudadanos expresan su malestar hacia el sistema representativo y “busca presionar el sistema político para cambiar el estado de las cosas”. *Grosso modo* dicha iniciativa legislativa se puede simplificar en doce puntos, que son:

⁵² Realmente se ha puesto punto final al partido hegemónico o sólo ha tenido un simple debilitamiento, ya que a nivel nacional el PRI sigue gobernando más de la mitad de entidades federativas, es decir, gobierna actualmente 20 de las 32 existentes; por otra parte, cuenta con 240 diputados federales y 33 senadores. Sigue teniendo un exagerado control del sistema político mexicano. Menciono que es de llamar la atención porque el PRI estuvo en la silla presidencial por 71 años y en el Congreso de la Unión la mayor parte del tiempo que gobernó el partido hegemónico tenía la mayoría absoluta; sin embargo, poco hicieron para que la democracia en México se fortaleciera.

1.- Se plantea, que el Secretario de Gobernación se instituya encargado del despacho del titular del Ejecutivo Federal, mientras que el Congreso de la Unión llega a una decisión.

2.- Proponen que el Senado de la República ratifique a todos los Secretarios de Estado, a los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado mexicano.

3.- Estipulan que los diputados tanto federales como locales puedan reelegirse hasta en dos ocasiones, para completar así un periodo de 9 años. Mientras que los senadores, podrán renovar su cargo una sola ocasión, para sumar un máximo de 12 años.

4.- Proponen una disminución del número de integrantes del Congreso de la Unión; el Senado de la República se integrará de 96 legisladores, mientras que la Cámara de Diputados de 400.

5.- Plantean que los diputados y senadores que no concurren a una reunión, sin causa justificada o sin permiso, se les descontará la dieta correspondiente al día en que falten, así como obligar a que las comisiones ordinarias de las cámaras sesionen desde los treinta días previos a la apertura de los periodos ordinarios de sesiones para desahogar el trabajo legislativo pendiente.

6.- El Presidente de la República presentará un informe por escrito al Congreso de la Unión, pudiendo acudir físicamente al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna; en este caso, cada grupo parlamentario expresará su opinión; tanto el Presidente de la República como cada grupo parlamentario tendrán derecho a una réplica. Así mismo podrá asistir a las sesiones del Pleno de cualquiera de las dos cámaras, e intervenir en tribuna para exponer sus proyectos de ley.

7.- Proponen elevar a rango constitucional la consultada ciudadana, la cual podrá ser convocada en temas de especial trascendencia para la nación.

8.- Le otorgan autonomía plena al Ministerio Público y al Procurador, para poder decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y gestión, disciplina, nombramientos y carrera ministerial.

9.- Pretenden transferir la facultad de investigación, en caso de violación grave de las garantías individuales, con que cuenta actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

10.- Le otorgan la facultad al Senado de la República de aprobar el convenio que firmen las entidades federativas sobre conflictos limítrofes, estableciendo un plazo razonable de ciento veinte días naturales para que se pronuncie, con la intención de otorgar certeza jurídica a las entidades involucradas.

11.- Eliminan la facultad de la Comisión Permanente para que apruebe la suspensión de las garantías, por lo que en todo caso se requerirá la aprobación del Congreso de la Unión. Asimismo, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise, de oficio, la constitucionalidad de los decretos que emita el Ejecutivo federal, durante la suspensión de garantías. También se establece un límite a las garantías que son sujetas a suspensión.

12.- Proponen la creación de un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional de Identidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho instituto será el encargado de crear el Registro Nacional de Población y expedir una identificación oficial para los habitantes del país.

Los objetivos de la iniciativa son: la transformación del sistema presidencial; el fortalecimiento de la democracia mexicana aunado a un control del poder público y una rendición de cuentas. Expresa que: “Debemos honrar el mandato ciudadano de donde emana nuestra responsabilidad e impulsar los cambios que requerimos como nación a fin de ver cumplidos los más altos fines que constituyen la razón de existir de un Estado” (*ibídem*: 43). En la iniciativa presentada por el PRI aluden que:

El conjunto de reformas que proponemos, incorpora el sentir ciudadano de una manera comprensiva, pues no sólo se establecen mecanismos para mejorar la relación entre los electores y sus representantes, sino que también se establecen cauces para una mayor participación en las decisiones fundamentales del país, con mayor transparencia y una rendición de cuentas más efectiva, con responsabilidades políticas y sanciones específicas para quienes incumplan o falten a sus deberes (*Ibídem*: 43).

Sin embargo, en materia de participación ciudadana únicamente proponen la consulta ciudadana (hablan en plural y actúan en singular). La consulta al pueblo puede ser convocada en temas nacionales de especial transcendencia mediante tres opciones:

1. A solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión;
2. A petición del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, previa certificación del número de firmas por la autoridad electoral, y con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; y
3. A solicitud de dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso (*Ibídem*: 68).

Las materias en las que no se puede solicitar una consulta ciudadana son lo electoral y lo fiscal. Para que el resultado de la consulta sea vinculante, será necesaria una participación mayor a la mitad de los integrantes del padrón electoral.

3.3.4. Iniciativa presentada por el Senador Tomás Torres Mercado

La iniciativa legislativa presentada por el Senador Torres Mercado propone reformar varias leyes federales (las cuales se pueden leer en el título de su proyecto), pero para los fines de este trabajo únicamente nos centraremos en estudiar las referentes a la Carta Magna en materia de democracia directa.

El legislador perredista identifica diversas patologías que no permiten el pleno desarrollo de una democracia: la crisis económica, la crisis de seguridad y justicia, la crisis sanitaria y la crisis global. Al respecto, el senador expresa que: “la

nueva realidad social y política del país demanda la creación de un andamiaje institucional capaz de incentivar el diálogo, el acuerdo y mejores procedimientos de rendición de cuentas” (*Gaceta del Senado* núm. 90, 2010: 107).

Dicha iniciativa legislativa propone que los secretarios que integren el gabinete presidencial sean ratificados por el Senado de la República, mediante el voto del cincuenta por ciento más uno de sus miembros presentes. Así mismo plantea que las normas jurídicas garanticen a los ciudadanos que deseen presentarse como candidatos independientes de los partidos políticos a cargos de elección popular; y garantiza el acceso equitativo a los medios de comunicación social.

Esta iniciativa presentada por el Senador Torres Mercado, otorga a la Cámara de Diputados la facultad de revisar la aplicación de recursos públicos así como la Cuenta Pública, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera y comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto. Establece que el sistema bicameral mexicano podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, a los titulares de los órganos autónomos, así como cualquier otro funcionario de la Administración Pública Federal, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o a cualquier persona, física o moral, pública o privada, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas; también podrán citar a los particulares para que pueda aportar, mediante su testimonio o conocimientos, datos útiles para el análisis, monitoreo o evaluación de un asunto determinado.

En materia de participación ciudadana únicamente propone el referéndum obligatorio para la modificación hacia la Constitución en aquellas disposiciones:

[...] relativas a los derechos que tutelan la vida, la libertad, la propiedad, las libertades de prensa, expresión, tránsito y credo, así como las prerrogativas de los ciudadanos, la división de poderes y la forma republicana, representativa, democrática y federal de organización del Estado, además de lo establecido en los párrafos anteriores, se requerirá que sean ratificadas mediante referéndum, sin que en ningún caso puedan disminuirse o restringirse derechos (*Ibídem*: 118).

La iniciativa no establece ningún tipo de porcentaje de participación ciudadana para que el resultado de la consulta sea válido; sin embargo, señala que garantizará la participación ciudadana mediante un referéndum obligatorio.

3.3.5. Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

La iniciativa legislativa del PVEM, aparte de reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución, reforma cuatro normas federales (la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) Su objetivo es:

[...] fortalecer la legitimidad de los representantes populares, al propio tiempo que se asegure la operación y continua actualización de cuestiones fundamentales del sistema político, tales como el sistema de partidos, los medios de control constitucional referidos a los procesos electorales y los mecanismos de participación democrática (*Gaceta del Senado*, núm. 95, 2010: 83).

En síntesis la iniciativa legislativa presentada por el Partido Verde propone:

1.- Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados pasando de 500 a 432 integrantes; 400 serán electos según el principio de representación

proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales y hasta 32 electos según el principio de votación mayoritaria relativa.

2.- Incrementar el umbral de votos necesarios (del 2%, al 3 %), para que un partido político federal conserve su registro y acceda a la representación proporcional dentro del Congreso de la Unión y al financiamiento público.

3.- Permitir la reelección con excepción del Presidente de la República en todos los puestos de elección popular. Los Senadores se pueden reelegir hasta 12 años en el cargo. En el caso de los diputados federales se podrán reelegir por dos periodos más, dando un total de 9 años. También plantea la reelección para los legisladores locales hasta por dos periodos inmediatos. En el caso de los presidentes municipales y jefes delegacionales, se propone su elección por 6 años.

4.- En materia de democracia directa, la iniciativa del Partido Verde propone instaurar la revocación de mandato para el caso de presidentes municipales y jefes delegacionales, mediante un plebiscito obligatorio. Es decir, los representantes políticos antes referidos podrán estar en su cargo por seis años, pero quedan obligados a convocar a un plebiscito en donde la población de sus localidades les confirme o les revoque el mandato dependiendo de su desempeño. Los representantes políticos llevarán a cabo un plebiscito a los dos años y medio de haber iniciado su encargo, una vez hecho lo anterior, necesitarán un porcentaje superior al veinte por ciento (20%) de la lista nominal del electorado de la correspondiente demarcación para continuar con su mandato, la cual determinará si se les revoca o no del cargo.

5.- Modificar los días en que el Ejecutivo Federal rendirá el Informe Presidencial ante el Congreso de la Unión, los primeros cinco informes se presentarán el 15 de diciembre; y el sexto y último informe, será presentado el 15 de noviembre.

6.- Facultar al Congreso de la Unión para que pueda solicitar en cualquier momento la comparecencia ante su pleno de los secretarios de Estado, así como de los titulares de las Entidades paraestatales y en general de cualquier servidor público del gobierno y de la administración pública federales, con el propósito de interrogarlo sobre cualquier tema, asunto o aspecto relacionado con su ámbito de atribuciones o competencias.

7.- Facultar a la Auditoría Superior de la Federación y Responsabilidades Administrativas de poder efectuar la revisión directa de las entidades fiscalizadas, durante el ejercicio fiscal en curso, debiendo examinar los resultados de sus revisiones anteriores y las denuncias que le formulen.

8.- Proponen que la Cámara de Diputados, elija una terna de entre los candidatos a Procurador General de la Republicana, la cual comparecerá ante el pleno del Senado y así, se conseguirá designar al Procurador General de la Republica por una mayoría calificada.

9.- Proponen que el Senado de la República ratifique a los integrantes del gabinete presidencial, propuestos por el Ejecutivo Federal.

3.4. Análisis de las iniciativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República

Con el fin de hacer un análisis riguroso sobre las iniciativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República, en primer lugar es importante conocer cuál es la iniciativa legislativa que eleva a rango constitucional el principio de la participación ciudadana (columna vertebral de toda democracia), que permite que los ciudadanos puedan participar en los asuntos que inciden directamente sobre su vida cotidiana. En dicho aspecto, únicamente la propuesta del DIA plantea como prerrogativa de los ciudadanos “votar en las elecciones populares e intervenir en los procesos de democracia participativa” (*Gaceta del Senado*, núm. 85: 2010, 127).

Mientras que las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal y la del Senador Tomas Torres Mercado se agotan en hacer referencia al referéndum, pues la iniciativa emitida desde Los Pinos señala: “Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum” (Iniciativa Legislativa del Ejecutivo Federal, 2009: 27); por su parte, la propuesta del legislador perredista menciona que los ciudadanos tienen derecho a: “Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de referéndum” (*Gaceta del Senado*, núm. 90: 2010: 114). Por su parte, la bancada del PRI únicamente hace referencia a la consulta ciudadana pues señala que: “Son prerrogativas del ciudadano votar en las elecciones y consultas” (*Gaceta del Senado*, núm. 88: 2010: 85). Todo lo señalado anteriormente se llevaría a cabo con la reforma a la fracción I del

artículo 35 constitucional. La única propuesta que no eleva a rango constitucional ningún tipo de mecanismo de la democracia directa es la presentada por el PVEM.

Para darnos una idea más detallada sobre las iniciativas véanse el cuadro 9 “Derechos de los ciudadanos mexicanos” y el cuadro 10 “Obligaciones de los ciudadanos mexicanos”, que presentan las reformas a los artículos 35 y 36 de la Carta Magna que propone cada grupo parlamentario.

Cuadro 9. Derechos de los ciudadanos mexicanos

CPEUM	Ejecutivo Federal	DIA PRD-PT-PC	PRI	Sen. Tomás Torres Mercado	PVEM
<p>Artículo 35. [...]</p> <p>I. Votar en las elecciones populares;</p> <p>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;</p> <p>III. a V. [...]</p>	<p>Artículo 35. [...]</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum;</p> <p>II. Poder ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión y votado para todos los cargos de elección popular como candidato de un partido político o de forma independiente, cumpliendo con los requisitos y calidades que señale la ley;</p> <p>III. a V. [...]</p> <p>VI. Ejercer el derecho de iniciativa ciudadana en los términos que establezcan esta Constitución y la Ley.</p>	<p>Artículo 35. [...]</p> <p>I. Votar en las elecciones populares e intervenir en los procesos de democracia participativa;</p> <p>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, con igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres, teniendo las calidades que establezca la ley;</p> <p>III. a V. [...]</p>	<p>Artículo 35. [...]</p> <p>I. Votar en las elecciones y consultas populares</p> <p>II.-V. [...]</p>	<p>Artículo 35. [...]</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de referéndum;</p> <p>II. a V....</p>	<p>Artículo 35. [...]</p> <p>I. [...]</p> <p>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; igualmente, poder ser votado para ser Diputado del Congreso de la Unión, como candidato de un partido político o de forma independiente, cumpliendo con los requisitos que establece esta Constitución y la Ley.</p> <p>III. a V. [...]</p>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10. Obligaciones de los ciudadanos mexicanos

CPEUM	Ejecutivo Federal	DIA PRD-PT-PC	PRI	Sen. Tomás Torres	PVEM
<p>Artículo 36. [...]</p> <p>I. al II. [...]</p> <p>III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;</p> <p>IV. a V. [...]</p>	<p>Artículo 36. [...]</p> <p>I. al II. [...]</p> <p>III. Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum en los términos que señalen esta Constitución y la ley;</p> <p>IV. a V. [...]</p>	<p>Artículo 36. [...]</p> <p>I. al II. [...]</p> <p>III. Votar en las elecciones populares y en los procesos de democracia participativa, en los términos que señale la ley;</p> <p>IV. a V. [...]</p>	<p>Artículo 36. [...]</p> <p>I. al II. [...]</p> <p>III. Votar en las elecciones y consultas populares en los términos que señale la ley;</p> <p>IV. a V. [...]</p>	<p>Artículo 36. [...]</p> <p>I. al II. [...]</p> <p>III. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de referéndum, en los términos que señale esta Constitución y la ley;</p> <p>IV. a V. [...]</p>	<p>Artículo 36. [...]</p> <p>I. al V [...]</p>

3.4.1. Plebiscito-Consulta ciudadana

De las cinco iniciativas presentadas en la LXI Legislatura del Senado de la República, únicamente tres contemplan la figura del plebiscito: la del DIA, la propuesta realizada por el PRI (consulta ciudadana) y la del PVEM (tiene el propósito de revocar o confirmar el mandato de los representantes políticos). En el cuadro 11 “Plebiscito-consulta ciudadana” se comparan las iniciativas legislativas a partir de ocho variables, de las cuales podemos mencionar lo siguiente:

a) *Definición.* Ninguna de las tres propuestas define explícitamente el concepto de plebiscito o consulta ciudadana, respectivamente, lo anterior demuestra la primera debilidad de las reformas, ya que al no definir qué entienden por plebiscito dan por hecho que los ciudadanos saben y comprenden en qué consiste ese mecanismo.

b) *Fundamentación.* La propuesta del DIA tiene como objetivo disminuir la distancia comunicativa que existe entre representantes y representados, para ello pretende involucrar al ciudadano en políticas, obras públicas o acciones que lleve a cabo el gobierno (Cfr. *Gaceta del Senado*, núm. 85, 2010: 109); por su parte, la iniciativa legislativa del PRI tiene como objetivo involucrar a los ciudadanos en las acciones del gobierno o de temas de suma trascendencia para el pueblo mexicano. Señala que con la consulta ciudadana, los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes (Cfr. *Gaceta del Senado*, núm. 88, 2010: 67). Por su parte, la iniciativa legislativa presentada por el Partido Verde instaura al plebiscito pero únicamente como un medio que tendrán los ciudadanos para revocarle el mandato a algún Presidente Municipal o Jefe Delegacional; es necesario mencionar que dicha propuesta

pretende que los representantes populares antes mencionados duren en encargo un periodo de 6 años, pero con la ratificación de la ciudadanía, por tal razón, el análisis de esta iniciativa se profundizará en el apartado 3.4.4. Revocación del mandato.

c) *Ordenamiento jurídico que lo sustenta.* La propuesta del DIA consiste en reformar en su totalidad al artículo 41 constitucional; sin embargo, en el ámbito de nuestra investigación el plebiscito es instaurado en la fracción V, apartado C, segundo párrafo del inciso D, para quedar como sigue:

Como formas de la democracia participativa, el referéndum y el plebiscito se sujetarán a lo que disponga la Ley, conforme a las siguientes bases:

I. [...]

II. Las políticas y las obras públicas, así como acciones de gobierno que se consideren relevantes, podrán someterse a plebiscito cuando lo solicite un número no menor al uno por ciento de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores de los comicios inmediatos anteriores en el ámbito territorial de que se trate, dentro de los treinta días naturales posteriores a la fecha en que se haga pública la decisión correspondiente.

El plebiscito será válido cuando en la votación participe al menos el cincuenta por ciento más uno de los ciudadanos incluidos en la lista nominal y su resultado será vinculante para la autoridad de conformidad con el voto de la mayoría de los participantes (*Gaceta del Senado*, núm.85, 2010: 130).

Por su parte, la propuesta del PRI solamente adiciona la fracción VII, al mismo artículo, para quedar como sigue:

VII. Se podrá convocar a consulta popular sobre temas nacionales de especial trascendencia a solicitud de:

a) El Presidente de la República.

b) El equivalente al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Requiriéndose en ambos casos el acuerdo del Congreso de la Unión.

c) Dos tercios de los integrantes de ambas cámaras (*Gaceta del Senado* núm. 88, 2010: 86).

Lo anterior deja ver que ambas iniciativas concurren en reformar el mismo artículo constitucional, con el objetivo de que los ciudadanos tengan la posibilidad de participar en primera persona en asuntos, obras públicas u acciones que inciden directamente sobre su vida cotidiana.

d) *Temas y/o materias en que se puede solicitar un plebiscito o consulta ciudadana.* La iniciativa legislativa presentada por el DIA le otorga carta abierta al ciudadano para que pueda participar en todas las políticas y obras públicas, así como acciones que implemente el gobierno que sean consideradas relevantes en la vida de los ciudadanos (Cfr. *Gaceta del Senado*, núm. 85, 2010: 130). Por su parte, la propuesta del PRI le permite al ciudadano participar en temas nacionales de especial trascendencia, pero censura a los ciudadanos a no poder participar en temas electorales o fiscales (Cfr. *Gaceta del Senado*, núm. 88, 2010: 86).

e) *Organización y desarrollo de un plebiscito o consulta ciudadana.* En ambos casos, el Instituto Federal Electoral será la institución pública encargada de realizar la organización y ejecución del plebiscito o consulta ciudadana.

f) *Quién puede solicitar un plebiscito o consulta ciudadana.* Con la propuesta del DIA, solamente un número no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores de los comicios inmediatos anteriores. Tomando en cuenta que hasta abril de 2011 la lista nominal⁵⁴ cuenta con un registro de 75 millones 641 mil 041 ciudadanos inscritos (véase www.ife.org.mx), se necesitarían 756 mil 410 firmas para que se lleve a cabo un plebiscito, una cifra muy elevada de conseguir debido a que los ciudadanos tienen treinta días posteriores a la fecha en que se haga pública la decisión correspondiente para organizarse y reunir las rúbricas. La iniciativa legislativa presentada por el PRI tiene parámetros totalmente diferentes, pues propone que sea el dos por ciento (2%) pero del padrón electoral, el cual hasta abril de 2011

⁵⁴ Es importante señalar que existe una diferencia entre padrón electoral y lista nominal, en el primero se encuentran todos los mexicanos que solicitaron su credencial para votar con fotografía, mientras que en la segunda se encuentran todos los ciudadanos inscritos en el padrón y que ya cuentan con su credencial para votar.

cuenta con un registro de 82 millones 226 mil 862 ciudadanos. Con base en la propuesta del tricolor se necesitarían un millón 644 mil 537 firmas para que se lleve a cabo una consulta ciudadana; aparte de reunir un exagerado número de firmas, el procedimiento debe pasar por un filtro pues la consulta debe ser aprobada por el Congreso de la Unión. Sin embargo, la propuesta del tricolor no estipula un periodo para juntar las firmas, lo cual abre la posibilidad de que los ciudadanos se puedan organizar con mucho más tiempo a fin de reunir las rúbricas.

Así mismo, la consulta ciudadana propuesta por el PRI la pueden solicitar el Ejecutivo Federal, y dos tercios de los integrantes del sistema bicameral. De esa manera se podrían llevar a cabo consultas al pueblo con mayor facilidad, al mismo tiempo que se genera un equilibrio entre ambos poderes.

La fórmula promovida por el PRI evita que un poder sea dominado por otro y limita la participación de los poderes de facto al mismo tiempo que abre la posibilidad de que existan varias consultas en un año.

g) *Acatamiento de los resultados.* Ambas iniciativas proponen que los resultados finales del plebiscito o consulta ciudadana serán vinculantes en la toma de decisiones públicas llevadas a cabo por el gobierno.

h) *Porcentaje de participación ciudadana para que sea válido un plebiscito o consulta ciudadana.* La propuesta de los partidos de izquierda estipula que será válido si participa al menos el cincuenta por ciento más uno (50%+1) de los ciudadanos incluidos en la lista nominal: 38, 576,930 ciudadanos; y 50% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para el caso del PRI: 41, 113,431 ciudadanos.

Cuadro 11. Plebiscito-Consulta ciudadana

Iniciativas Factores	Ejecutivo Federal	DIA PRD-PT-PC	PRI	Sen. Torres Mercado	PVEM
Definición	X	-----	-----	X	-----
Fundamentación	X	Acortar la distancia comunicativa entre la sociedad y su gobierno, fungiendo como mecanismo que disminuye la tensión inmanente a dicha relación; por otra parte, fomenta el surgimiento de una ciudadanía que se compromete con las tareas de legislación y administración, abonando a su madurez política y conciencia social.	La razón primordial para su adopción tiene que ver con la falta de canales adecuados para la participación popular directa en las cuestiones que afectan a la ciudadanía. Con estos instrumentos de democracia directa, los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes, en el caso de sentir que sus demandas no son interpretadas adecuadamente.	X	Su propósito es que la ciudadanía de los municipios o delegaciones respectivos, pueda confirmar o revocar el mandato de dichos funcionarios, de acuerdo con su desempeño.
Ordenamiento jurídico que lo sustenta	X	Reforma el artículo 41 constitucional.	Adiciona la fracción VII al artículo 41 constitucional.	X	Se adiciona un tercer y cuarto párrafos a la Base Tercera del artículo 122 constitucional.
Temas y/o materias en que se puede solicitar un plebiscito o consulta ciudadana	X	En políticas y obras públicas, así como acciones de gobierno que se consideren relevantes.	En todos, menos en cuestiones electorales y fiscales.	X	Sólo para revocación de mandato.
Organización y desarrollo de un plebiscito o consulta ciudadana	X	Instituto Federal Electoral.	Instituto Federal Electoral.	X	Instituto Federal Electoral.
Quién puede solicitar un plebiscito o consulta ciudadana	X	A petición de los ciudadanos con un porcentaje no menor al 1% de la lista nominal de electores (756,410, firmas de ciudadanos, las cuales se deben de juntar en menos de 30 días).	El Presidente de la República. El 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. (1, 644,537 ciudadanos). Dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.	X	Es obligatorio, estipulan que se realizarán cada dos años y medio de haber iniciado su encargo los presidentes municipales y jefes delegacionales.
Acatamiento de los resultados	X	Vinculante.	Vinculante.	X	Vinculante.
Porcentaje de participación ciudadana para que sean válidos	X	50% + 1 de los ciudadanos inscritos en la lista nominal (38, 576,930 ciudadanos).	50% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (41, 113,431 ciudadanos).	X	Superior al 20% de la lista nominal de la entidad federativa correspondiente.

Fuente: Elaboración propia.

3.4.2. Referéndum

La figura del referéndum es propuesta por el Ejecutivo Federal, el DIA, el Senador Tomas Torres Mercado y en cierta medida por el PRI (asunto analizado en el apartado anterior). En el cuadro 12 “Referéndum”, se realizó el estudio comparado sobre estas iniciativas legislativas a partir de nueve variables, de las cuales podemos destacar lo siguiente:

a) *Definición.* De las tres iniciativas que proponen introducir el referéndum en la Constitución, la única que lo define es la emitida por el Ejecutivo Federal que lo entiende como:

Mecanismo a través del cual se someten a consideración de la ciudadanía iniciativas de reforma constitucional sobre las que el Congreso no se haya pronunciado cuando fueron objeto de trámite legislativo preferente (Iniciativa Legislativa del Ejecutivo Federal, 2009: 22-23).

b) *Fundamentación.* Las tres propuestas convergen en otorgar al ciudadano el derecho de pronunciarse a favor o en contra de cualquier reforma que se realice a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero cada propuesta tiene su singular particularidad sobre los temas en que puede emitir su opinión.

c) *Ordenamiento jurídico que lo sustenta.* Para elevar a rango constitucional el referéndum, la iniciativa emitida desde Los Pinos plantea reformar el último párrafo del artículo 71 de la Carta Magna, así como el apartado B del mismo ordenamiento, para quedar como sigue:

Artículo.71.- [...]

I. [...]

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. [...]

El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en comisión y votadas por el Pleno de ambas Cámaras antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario, éstas se considerarán aprobadas en los términos

en los que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal; con excepción de aquéllas que tengan por objeto reformar o adicionar esta Constitución, caso en el cual se podrá convocar a referéndum, de conformidad con lo previsto en el artículo 135, Apartado B, de esta Constitución (Iniciativa Legislativa del Ejecutivo Federal, 2009: 34).

Artículo 135.- [...]

Apartado A

[...]

[...]

Apartado B

En el caso de las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el Ejecutivo Federal con carácter de preferente, el procedimiento de referéndum dispuesto por el artículo 71 de esta Constitución, se sujetará a las siguientes bases:

a) Podrán ser sometidas a referéndum las Iniciativas preferentes cuando no sean dictaminadas, y votadas en ambas Cámaras, antes de que concluya el periodo de sesiones correspondiente, y siempre y cuando no se trate de materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente;

b) La convocatoria será hecha por el Instituto Federal Electoral, previa solicitud que haga el Presidente de la República dentro de los diez días hábiles posteriores a la conclusión del periodo correspondiente;

c) La votación se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio del año correspondiente;

d) Se reputarán (sic) aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos válidos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum y con más de la mitad de los votos válidos a favor en la mayoría de las entidades federativas;

e) Para que los resultados del referéndum sean obligatorios es necesaria la participación del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;

f) El Instituto Federal Electoral hará los cómputos de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, y

g) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de las impugnaciones que se presenten respecto del procedimiento de referéndum, en términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución (Iniciativa Legislativa del Ejecutivo Federal, 2009: 40-41).

Por su parte, la iniciativa legislativa presentada por el DIA pretende dotar a la ciudadanía del poder de convocar un referéndum, para lograrlo reforma el artículo 41 constitucional, que quedaría de la siguiente manera:

Las reformas constitucionales podrán ser sometidas a ratificación popular mediante referéndum cuando así lo solicite un número no menor al uno y medio por ciento de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores de los comicios de diputados inmediatos anteriores, dentro de los noventa días naturales posteriores a la promulgación. Si dichas reformas fuesen ratificadas por la mayoría de los votos válidos tendrán plena vigencia.

Las leyes se podrán someter a referéndum, para su derogación total o parcial, en cualquier momento, cuando así lo solicite el mismo porcentaje de ciudadanos referido en el párrafo anterior. El ordenamiento de que se trate, quedará abrogado o derogado cuando así lo determine la mayoría de los votos válidos.

No podrán someterse a referéndum las leyes o decretos relativos a las materias fiscal, presupuestaria y defensa exterior.

Sólo podrá realizarse un referéndum por año.

La propaganda relativa a los procesos de referéndum que se realice en los medios de comunicación social sólo se podrá difundir con criterios de equidad entre las opciones sometidas a consulta, en los tiempos que correspondan al Estado (*Gaceta del Senado*, núm. 85, 2010: 130).

Por su parte, el legislador Torres Mercado empodera al ciudadano por medio de un referéndum obligatorio. Para lógralo, adiciona un tercer párrafo al artículo 135 de la Constitución, para quedar de la siguiente manera.

Artículo 135.- [...]

[...]

[...]

Tratándose de adiciones o reformas de aquellas disposiciones relativas a los derechos que tutelan la vida, la libertad, la propiedad, las libertades de prensa, expresión, tránsito y credo, así como las prerrogativas de los ciudadanos, la división de poderes y la forma republicana, representativa, democrática y federal de organización del Estado, además de lo establecido en los párrafos anteriores, se requerirá que sean ratificadas mediante referéndum, sin que en ningún caso puedan disminuirse o restringirse derechos (*Gaceta del Senado*, núm. 95, 2010: 118).

d) *Temas y/o materias en que no se puede solicitar un referéndum.* Las tres iniciativas legislativas son muy claras en establecer los temas en los cuales la ciudadanía no puede solicitar o participar en un referéndum; las tres propuestas convergen en que la ciudadanía no puede opinar sobre temas presupuestales y fiscales. Sin embargo, la propuesta del Ejecutivo Federal es la que más limita al ciudadano, debido a que el pueblo tampoco podrá participar en los temas electorales; de seguridad nacional; de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada. Por su parte, las propuestas del DIA y la del legislador perredista concuerdan en que la ciudadanía tampoco podrá emitir su opinión sobre el tema de seguridad exterior.

e) *Tipología que proponen.* De manera textual ninguna iniciativa legislativa propone alguna tipología de referéndum en específico; no obstante, siguiendo la tipología realizada por Norberto Bobbio, se pueden clasificar a los referéndums de la siguiente manera: la propuesta del Ejecutivo Federal es de tipo constitucional, debido a que únicamente se solicita un referéndum cuando se realice una reforma a la Constitución (es importante señalar que bajo dicha iniciativa únicamente el Presidente podrá solicitarlo). Por su parte, el modelo de referéndum propuesto por el DIA es legislativo, ya que la consulta al pueblo versará sobre todas las reformas que se realicen a las leyes, incluida la Carta Magna. Finalmente, el legislador Torres Mercado propone el referéndum obligatorio, pero únicamente a reformas que se le realicen a la Constitución y sobre ciertos temas.

f) *Quién lo organiza y desarrolla.* En las tres iniciativas el Instituto Federal Electoral será el encargado de organizar y desarrollar el proceso de referéndum.

g) *Quién puede solicitar un referéndum.* Con la propuesta del Ejecutivo Federal, únicamente el Presidente podrá solicitar los referéndums referentes a las iniciativas de reforma constitucional que no hayan sido votadas ni dictaminadas en comisiones y ante el pleno de ambas Cámaras; lo anterior, antes de que concluya el periodo de sesiones en que fue presentada. Es importante destacar que solamente las iniciativas presentadas por el poder Ejecutivo Federal podrán ser sometidas a un referéndum. Así mismo, la iniciativa legislativa emitida desde Los Pinos deja un gran vacío debido a que no contempla qué sucederá en caso de que no se alcance la participación ciudadana que solicita, y tampoco estipula qué prosigue cuando el Congreso de la Unión no dictamine iniciativas en materias que no puedan solicitar un

referéndum (electoral; fiscal; presupuestal; de seguridad nacional; de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada).

Por otro lado, la propuesta realizada por el DIA establece que solamente se podrá llevar a cabo un referéndum por año; para que se lleve a cabo es necesario que lo solicite un número no menor al uno y medio por ciento (1.5%) de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores, es decir, se deben de juntar aproximadamente un millón 346 mil 156 firmas de ciudadanos, una cifra demasiado elevada para que se junte en 90 días.

Al igual que con el plebiscito, el referéndum tiene un enorme candado, debido a que los ciudadanos se deben organizar y reunir poco más de 14,957 firmas por día, durante tres meses, para juntar la cantidad de firmas que el DIA proponen, aparte de que los ciudadanos tienen; que pensar muy bien en cuál reforma de ley desean que se lleve a cabo un referéndum, ya que solamente podrán solicitar uno por año. Por su parte, la iniciativa emitida por el Senador Tomas Torres Mercado abre la posibilidad de que exista más de un referéndum por año (contrario a lo que propone el DIA). Por ley se tiene que someter a referéndum cuando se trate de reformas u adiciones a la Constitución, pero solamente aquellas relacionadas con derechos universales, garantías individuales y derechos políticos, soberanía nacional y forma de gobierno, partes integrantes de la Federación y el territorio nacional, y división de poderes.

h) *Acatamiento de los resultados.* El acatamiento en los tres casos es obligatorio, respetando la voluntad de la mayoría.

i) *Porcentaje de participación ciudadana para que sea válido.* La iniciativa legislativa del DIA y del Senador Torres Mercado no estipula un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que sea válido un referéndum, por tal

razón podría ser un arma de doble filo, pues al no establecer un porcentaje mínimo de participación puede tener el efecto contrario al que se pretende (dominación de la minoría sobre la mayoría). Los poderes de facto, por ejemplo, podrían incursionar en el referéndum para que sean beneficiados.

Por su parte, la propuesta de Calderón sí plantea un porcentaje mínimo de participación ciudadana, la cual es el cincuenta por ciento más uno (50%+1) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral: aproximadamente unos 41 millones 113 mil, 431 ciudadanos.

Cuadro 12. Referéndum

Iniciativas	Ejecutivo Federal	DIA PRD-PT-PC	PRI	Sen. Torres Mercado	PVEM
Factores					
Definición	Mecanismo a través del cual se someten a consideración de la ciudadanía iniciativas de reforma constitucional sobre las que el Congreso no se haya pronunciado cuando fueron objeto de trámite legislativo preferente.	-----	X	-----	X
Fundamentación	Con este mecanismo los ciudadanos determinarán la aprobación o rechazo de reformas a la Constitución que el Ejecutivo Federal haya propuesto y que el Congreso de la Unión no se haya pronunciado.	Se someterán a ratificación por parte de los ciudadanos las reformas constitucionales o a la posible derogación de leyes.	X	Garantizará la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones trascendentales para la nación.	X
Ordenamiento jurídico que lo sustenta	Reforma el último párrafo del artículo 71 constitucional, así como el apartado B del artículo 135 del mismo ordenamiento.	Reforman al artículo 41 constitucional.	X	Se adiciona un tercer párrafo al artículo 135 constitucional.	X
Temas y/o materias en que no se puede solicitar un referéndum	En materia electoral; fiscal; presupuestal; de seguridad nacional; de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada.	En materia fiscal presupuestal y defensa exterior.	X	En materia fiscal, presupuestal, de seguridad nacional y exterior.	X
Tipología que proponen	Referéndum por su eficacia legislativa: <i>Constitucional</i> , atiende a la revisión de una reforma a la Constitución emitida por el Ejecutivo Federal.	Referéndum por su eficacia legislativa: <i>Legislativo</i> : concierne a la revisión de leyes.	X	Referéndum por la mayor o menor necesidad de la intervención popular: <i>Obligatorio</i> , es necesaria la pronunciación del pueblo para la validez del acto.	X
Quién lo organiza y desarrolla	Instituto Federal Electoral.	Instituto Federal Electoral.	X	Instituto Federal Electoral.	X
Quién puede solicitarlo	El Presidente de la República.	Los ciudadanos con un número no menor al uno y medio por ciento de la lista nominal de electores (un millón 346 mil 156 firmas de ciudadanos).	X	Es obligatorio cuando se trate de disposiciones relativas a los derechos universales, políticos, garantías individuales, soberanía nacional y forma de gobierno y de organización del Estado.	X
Acatamiento de los resultados	Obligatorio.	Quedará abrogado o derogado cuando así lo determine la mayoría de los votos válidos.	X	Obligatorio.	X
Porcentaje de participación ciudadana	Se necesita la participación del cincuenta por ciento más uno de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (41, 113,431).	No especifica.	X	No especifica.	X

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3. Iniciativa legislativa popular

La iniciativa ciudadana solamente es propuesta por el Ejecutivo federal y el DIA. Dichas propuestas se analizaron a través de siete variables, las cuales podemos encontrar en la cuadro 13 “Iniciativa legislativa popular”. A partir de dicho cuadro podemos exponer lo siguiente:

a) *Definición.* Únicamente el Ejecutivo federal define la iniciativa ciudadana, que significa: “[...] reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos [...]” (2009: 18).

b) *Fundamentación.* Ambas iniciativas están de acuerdo en reconocer el derecho de los ciudadanos de presentar ante el Congreso de la Unión reformas a leyes, incluida la Carta Magna.

c) *Ordenamiento jurídico que lo sustenta.* Ambos pronunciamientos estipulan la necesidad de modificar el artículo 71 de la Constitución con el objetivo de que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley. La propuesta del Ejecutivo federal así lo establece:

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

I. [...]

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. A los ciudadanos que representen un número no menor al cero punto uno por ciento del padrón electoral que satisfagan los requisitos que para el ejercicio del voto establezca la ley.

El Instituto Federal Electoral validará las firmas para la iniciativa ciudadana. La resolución del Instituto puede ser impugnada en los términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución (Iniciativa Legislativa del Ejecutivo Federal, 2009: 33).

Por su parte, la propuesta del DIA les otorga a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o reformarlas:

Artículo 71. (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. A los ciudadanos.

[...]. Las iniciativas de los ciudadanos deberán presentarse suscritas al menos por el equivalente al 0.1 por ciento de los incluidos en la lista nominal de electores de los comicios inmediatos anteriores de diputados federales.

[...]

Las iniciativas presentadas por ciudadanos serán siempre de carácter preferente, observándose los plazos y trámite a que se refiere este artículo.

No tendrán carácter de preferente las iniciativas en materia electoral y de partidos políticos ni de seguridad nacional.

Todas las iniciativas señaladas como de trámite legislativo preferente serán dictaminadas, discutidas y votadas a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación en la Cámara de origen o, en su caso, a la recepción del proyecto en la Cámara revisora. Si transcurrido dicho plazo no se hubiere presentado el dictamen relativo, el Presidente de la Cámara que corresponda deberá someter de inmediato al Pleno la iniciativa o proyecto para su discusión y votación, garantizándose que el proceso legislativo en el Congreso de la Unión concluya a más tardar el último día de sesiones ordinarias del mismo periodo. En el caso de iniciativas de reformas a esta Constitución se observará además lo establecido en el artículo 135 (*Gaceta del Senado*, núm. 85, 2010: 134)

d) *Normas jurídicas que pueden reformar los ciudadanos.* Las dos iniciativas le dan carta abierta a los ciudadanos para que puedan reformar o adicionar cualquier norma o código jurídico en cualquier tema y/o materia. Sin embargo, dicha disposición contradice lo que ambas iniciativas legislativas estipulan para el caso del referéndum, pues los ciudadanos no pueden emitir su opinión cuando se reformen leyes referentes a temas fiscales o presupuestales; pero sí pueden reformar leyes referentes a los mismos temas.

e) *Materias en qué no pueden legislar los ciudadanos.* Ambas iniciativas concuerdan que los ciudadanos pueden reformar, adicionar o derogar en

cualquier tema y/o materia alguna norma o código jurídico incluida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) *Porcentaje de ciudadanos que se necesitan para que puedan suscribir una reforma de Ley.* La iniciativa ciudadana propuesta por el Ejecutivo Federal estipula que los ciudadanos que desean presentar una reforma de ley lo deberán de hacer con un respaldo de ciudadanos no menor al cero punto uno por ciento (0.1%) del padrón electoral. Entonces, si el padrón electoral nacional es de 81 millones 837 mil 463 ciudadanos, se necesita de 81 mil 837 rubricas para que puedan suscribir alguna reforma de ley; por su parte, la propuesta del DIA tiene parámetros diferentes, ya que con dicha reforma se necesitarían cero punto uno por ciento (0.1%) de los incluidos en la lista nominal, lo que equivale a 75 mil 641 ciudadanos⁵⁷.

g) *Tiempo que tiene el Congreso de la Unión para discutir, dictaminar y votar una Iniciativa legislativa popular.* La iniciativa de Calderón no estipula algún tiempo determinado para que el Congreso de la Unión discuta, dictamine y vote las propuestas ciudadanas; contrario a lo que plantea con las iniciativas que presente el Presidente, pues las que emita el Ejecutivo federal deberán ser votadas antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones en que fueran presentadas.

Con la reforma de Calderón, las iniciativas de ley emitidas por los ciudadanos podrían quedarse sin mayor problema en la “congeladora legislativa”. Empero, lo más relevante de la propuesta realizada por el Ejecutivo

⁵⁷ Es importante mencionar que la iniciativa legislativa popular en Brasil puede ser ejercida mediante el 1% del electorado nacional (750 000 electores), distribuido al menos en cinco Estados con no menos de tres décimas del porcentaje de los electorados de cada uno de ellos (Cfr. Artículo 61 de la Constitución Política de Brasil).

es que los ciudadanos pueden suscribir más de una iniciativa de ley, ya que no se imponen tiempos para juntar las firmas de los ciudadanos.

Por su parte, la iniciativa legislativa presentada por del DIA estipula que las reformas de ley emitidas por la ciudadanía sí tendrán carácter de preferente, pues deberán ser discutidas, dictaminadas y votadas a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación en la Cámara de origen; de no ser así, el Presidente de la Cámara que corresponda deberá someter de inmediato al Pleno la iniciativa o proyecto para su discusión y votación.

No obstante, si revisamos el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, veremos que por disposición del mismo Congreso de la Unión toda iniciativa de reforma hacia alguna ley debe ser dictaminada en un plazo no mayor a cinco días. Esto provoca una contradicción con lo propuesto por el DIA, ya que ellos en su iniciativa estipulan que el tiempo no sea mayor a 30 días.

Cuadro 13. Iniciativa legislativa popular

Iniciativas	Ejecutivo Federal	DIA PRD-PT-PC	PRI	Sen. Torres Mercado	PVEM
Factores					
Definición	Este mecanismo consiste en reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos.	-----	X	X	X
Fundamentación	Permitirá a grupos organizados de la sociedad civil presentar propuestas ante el Congreso de la Unión.	Es planteada como una forma de incluir la facultad para que un grupo de ciudadanos presenten iniciativas de ley o decreto al Congreso de la Unión.	X	X	X
Ordenamiento jurídico que lo sustenta	Reforma el artículo 71 constitucional.	Reforma el artículo 71 constitucional.	X	X	X
Normas jurídicas que pueden reformar los ciudadanos	Todas las normas o códigos jurídicos de México.	Todas las normas o códigos jurídicos de México.	X	X	X
Materias en que no pueden legislar los ciudadanos	En todas las materias y/o temas.	En todas las materias y/o temas.	X	X	X
Porcentaje de ciudadanos que se necesitan para que puedan suscribir una reforma de Ley	No menor al cero punto uno por ciento del padrón electoral (81,837 firmas de ciudadanos).	Cero punto uno ciento de la lista nominal de electores (75,641 firmas de ciudadanos).	X	X	X
Tiempo que tiene el Congreso de la Unión para discutir, dictaminar y votar una Iniciativa legislativa popular	No especifica.	Serán dictaminadas, discutidas y votadas a más tardar dentro de los treinta días posteriores a su presentación en el Congreso de las Unión a excepción de las iniciativas en materia electoral, de partidos políticos y de seguridad nacional.	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

3.4.4. Revocación del mandato

La revocación del mandato es propuesta únicamente por el DIA y por el PVEM. Para analizar dicha propuesta de forma comparada se elaboraron ocho variables, las cuales se pueden observar en el cuadro 14 “Revocación del mandato”. A partir de este cuadro podemos analizar lo siguiente:

a) *Definición.* Solamente la iniciativa del DIA define el concepto de revocación del mandato, el cual lo entiende como:

[...] instrumento de profunda democracia política. Con ella, los gobernantes tendrán siempre presente que su elección no es una autorización para seis años, sino un compromiso con el pueblo que puede serle reclamado ante cualquier falta (*Gaceta del Senado*, núm. 85, 2010: 111).

b) *Fundamentación.* El DIA expresa que “los ciudadanos no pueden tener un gobernante que no deseen”, mientras que la del PVEM estipula que los presidentes municipales y jefes delegacionales tengan un periodo de gobierno de seis años, pero a los dos años y medio deben solicitar un plebiscito, lo que deja ver que las propuestas tienen objetivos distintos, pues mientras la del Partido Verde únicamente es para que los ciudadanos ratifiquen en su encargo a los presidente municipales o jefes delegacionales, la del DIA pretende revocarle el mandato a representantes federales, estatales y municipales.

c) *Ordenamiento jurídico que lo sustenta.* Para que se lleve a cabo lo anterior, el DIA reforma el artículo 128 de la Constitución, para quedar como sigue:

Artículo.- 128 [...]

Queda establecida la revocación de mandato para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernadores de los estados de la Unión, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales y titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a petición popular, bajo las siguientes bases generales:

I. Podrá efectuarse antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste. No podrá llevarse a cabo un proceso revocatorio respecto a un servidor público cuando éste sea provisional, interino, sustituto o

encargado. Las legislaturas no admitirán la renuncia del servidor público después de que se haya solicitado formalmente el proceso de revocación de mandato; la licencia temporal o la ausencia no interrumpirán el proceso;

II. Se llevará a cabo en la fecha que determine la ley y siempre que lo solicite un número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores equivalente al treinta por ciento de los votos que hubiera obtenido el candidato triunfador en la elección correspondiente; la convocatoria será expedida por el órgano superior de dirección de la institución electoral competente, el cual fungirá como autoridad administrativa en el proceso; los órganos jurisdiccionales electorales actuarán en el proceso con las mismas facultades que esta Constitución, las particulares de los estados y las leyes les confieren para los procesos electorales;

III. La revocación del mandato será declarada por mayoría de votos y siempre que se hubieran emitido a favor de la misma un número de votos superior a aquél que sirvió de base para declarar la validez de la elección y otorgar la constancia de mayoría del servidor público sujeto a este procedimiento;

IV. Cuando sea declarada la revocación por la autoridad administrativa del proceso correspondiente, cesará de inmediato en sus funciones el servidor público de que se trate y el Congreso de la Unión o la legislatura local que corresponda procederá, dentro de los siguientes tres días naturales, a elegir por mayoría absoluta de los legisladores presentes al servidor público que concluya el mandato constitucional; y

V. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirán las respectivas legislaciones de revocación de mandato, las cuales no estarán sujetas a observaciones de parte del Poder Ejecutivo (*Gaceta del Senado*, núm. 85, 2010: 143).

Por su parte, la iniciativa del PVEM adiciona un tercer y cuarto párrafos a

la Base Tercera del artículo 122 constitucional:

Artículo. 122 [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

A. a B. [...]

BASE PRIMERA.- A BASE SEGUNDA.- [...]

BASE TERCERA [...]

I. a II. [...]

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán electos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley y para un periodo de seis años. Asimismo presentarán a la población de sus respectivas demarcaciones, de manera sistemática, transparente y oportuna, la información sobre los programas realizados, los recursos ejercidos y los resultados alcanzados. A los dos años y medio de haber iniciado su encargo éste se someterá a plebiscito, por conducto del órgano electoral de Distrito Federal, con el objeto de que un porcentaje superior al 20% de la lista nominal del electorado de la correspondiente demarcación determine si les revoca o no el mandato

que les fue conferido. Si el resultado de esa consulta les favorece continuarán en el desempeño de su encargo, hasta su conclusión en los términos de ley. Sólo podrán ser reelectos a cualquiera de esos cargos, transcurridos seis años a partir de la terminación del último que desempeñaron en la referida demarcación.

Al final de su encargo y con antelación suficiente, dichos titulares procederán a convocar a las elecciones respectivas, así como a realizar el proceso de entrega recepción a las nuevas autoridades que elija la ciudadanía en la demarcación respectiva (*Gaceta del Senado*, núm. 95, 2010: 136).

d) *Funcionarios públicos que pueden ser removidos de su cargo.* La primera iniciativa propone que podrán ser removidos de su cargo los gobernantes del ámbito federal y estatal incluido el Distrito Federal. Es aquí donde se encuentra la primera debilidad, ya que bajo la iniciativa legislativa del DIA no pueden ser removidos de su cargo los legisladores, pues éstos siguen manteniendo su fuero constitucional establecido en el artículo 61 de la Constitución, así como en el artículo 11 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la iniciativa del PVEM, únicamente los presidentes municipales, regidores, síndicos y jefes delegacionales, podrán ser removidos de su encargo; con dicha reforma, el Ejecutivo federal, los legisladores federales y locales, así como los gobernadores no podrán ser removidos de su puesto.

e) *Quién organiza y desarrolla una revocación de mandato.* La institución encargada de llevar a cabo la revocación del mandato será el órgano superior de dirección de la institución electoral competente para el caso del DIA, es decir, si fueran representantes locales, la institución pública encargada serían los institutos electorales locales de cada entidad federativa de México y si fueran federales, el IFE. Para el PVEM, el encargado únicamente sería el instituto electoral de cada entidad federativa.

f) *A petición de quién puede ser removido.* El DIA plantea que se podrá efectuar la revocación del mandato antes de la mitad de su encargo y después de la tercera parte de éste. Para que se lleve a cabo es necesario que lo solicite un número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores equivalente al treinta por ciento (30%) de los votos que hubiera obtenido el candidato triunfador en la elección correspondiente. Por ejemplo, si los ciudadanos desean revocarle el mandato al Ejecutivo federal, Felipe Calderón, quien en el 2006 obtuvo 14,916,927 votos, sería necesario que lo solicitarán 4 millones 475 mil 078 ciudadanos.

La iniciativa del PVEM, por su parte, sugiere que los presidentes municipales y jefes delegacionales presenten en sus demarcaciones información sobre los programas realizados, los recursos ejercidos y los resultados alcanzados. Así mismo, a los dos años y medio de haber iniciado su encargo se tienen que someter a plebiscito, con el objeto de que un porcentaje superior al 20% de la lista nominal del electorado de la correspondiente demarcación determine si se les revoca o no el mandato que les fue conferido.

Por ejemplo, si desean revocarle su mandato al jefe delegacional de Gustavo A. Madero, Víctor Hugo Lobo Román, quien en 2009 ganó las elecciones con un porcentaje de 35.09%, lo que equivale a 148 mil 401 votos, y considerando que esta demarcación en este mismo año contaba con una lista nominal de un millón 050 mil 659 ciudadanos, se necesitarían 210 mil 131 votos para removerlos de su cargo.

Es necesario destacar que el número de votos necesarios para destituir a algún funcionario de elección popular no puede y no debe ser menor al número de votos que recibió al momento de ser electo. Lo anterior sirve precisamente

para evitar que algún grupo ya sea opositor o de facto pueda interferir en la revocación del mandato de algún representante de elección popular.

g) *Infracciones para que pueda ser removido.* Ninguna de las dos iniciativas legislativas establece algún tipo de sanción o castigo hacia algún servidor público que sea removido de su encargo.

h) *Los representantes removidos pueden ocupar otro cargo público.* Ninguna de las dos iniciativas legislativas establece dicha variable, por lo que deja ver que si algún servidor público es removido de su encargo sí podrá ocupar otro puesto de elección popular.

Cuadro 14. Revocación del mandato

Iniciativas Factores	Ejecutivo Federal	DIA PRD-PT-PC	PRI	Sen. Tomás Torres	PVEM
Definición	X	Instrumento de profunda democracia política. Con ella, los gobernantes tendrán siempre presente que su elección no es una autorización para seis años, sino un compromiso con el pueblo que puede serle reclamado ante cualquier falta.	X	X	-----
Fundamentación	X	Ningún pueblo debe ser obligado a mantener en el poder a gobernantes que no desea [...]. La consulta necesaria será iniciada por petición popular y será capaz de revocar el mandato a representantes federales, estatales o municipales.	X	X	Se solicitara un plebiscito para determinar si es aplicable o no la revocación de mandato, debe corresponder con el desarrollo de un Estado Social de Derecho y con la consolidación de un sistema político que asegure un avance sustancial en materia de democracia y un mayor desarrollo del país en el plano social y económico.
Ordenamiento jurídico que lo sustenta	X	Reforma el artículo 128.	X	X	Se adiciona un tercer y cuarto párrafos a la Base Tercera del artículo 122 constitucional.
Funcionarios públicos que pueden ser removidos de su cargo	X	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernadores de los estados de la Unión, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales y titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	X	X	Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.
Quién organiza y desarrolla una revocación de mandato	X	El órgano superior de dirección de la institución electoral competente.	X	X	El instituto electoral de cada entidad federativa.
A petición de quién puede ser removido	X	A petición popular, por un equivalente al 30% de los votos que hubiera obtenido el candidato triunfador de la elección correspondiente.	X	X	Será obligatorio cada dos años y medio, para decidir si el servidor público continúa en su cargo o no. Con un porcentaje del 20% de la lista nominal de la entidad federativa correspondiente se determinará si se les revoca o no el mandato.
Infracciones para que puede ser removido	X	No especifica.	X	X	No especifica.
Los representantes removidos pueden ocupar otro cargo público	X	No especifica.	X	X	No especifica.

Fuente: Elaboración propia.

3.5. Conclusiones

Después del análisis comparado de las iniciativas legislativas presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012) en materia de democracia directa, podemos pasar a responder nuestra pregunta principal de investigación: ¿Cuáles son las variables que inciden para que las iniciativas legislativas en materia de democracia directa, presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República, ofrezcan un mayor o menor empoderamiento al ciudadano mexicano en la toma de decisiones públicas?

La iniciativa legislativa presentada por el Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA) es la que más empodera al ciudadano mexicano en la toma de decisiones públicas. Esta afirmación la podemos sustentar a partir de tres variables, las cuales fueron estipuladas previamente en nuestra hipótesis de investigación:

a) *Reconocimiento constitucional de los distintos mecanismos de democracia directa.* Solamente la propuesta del DIA eleva a rango constitucional el derecho de los ciudadanos a intervenir y votar en los procesos de democracia participativa. Lo anterior es algo sumamente relevante para el proceso de democratización, pues dicha iniciativa incorpora a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas al reconocer su derecho a intervenir en asuntos de interés común. Es importante señalar que cualquier derecho que no esté plasmado explícitamente en una norma jurídica, sea la Constitución o una ley secundaria, simplemente no existe. Es, en todo caso, una simple aspiración. De ahí la

relevancia de la iniciativa legislativa del DIA, pues le otorga al ciudadano el derecho de pronunciarse en la cosa pública.

Las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo federal, el Senador Tomás Torres Mercado y el PRI únicamente señalan que los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de votar en los procesos de referéndum y consulta ciudadana, respectivamente.

Por su parte, la iniciativa legislativa presentada por el Partido Verde no le otorga ningún derecho u obligación al ciudadano para que pueda participar en la toma de decisiones públicas. Solamente propone la revocación de mandato por medio de un plebiscito de arbitraje cada dos años y medio.

b) *Número de mecanismos de democracia directa reconocidos por cada una de las iniciativas legislativas.* La propuesta del DIA contempla cuatro mecanismos de la democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa popular y revocación del mandato. Ninguna otra iniciativa reconoce tantos mecanismos. A través de estos mecanismos de la democracia directa les ofrece a los ciudadanos un mayor empoderamiento en la toma de decisiones públicas en comparación con las otras iniciativas legislativas presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura del Senado de la República.

La siguiente iniciativa legislativa que reconoció más mecanismos de la democracia directa fue la presentada por el Ejecutivo federal. Dicha propuesta elevó a rango constitucional dos mecanismos: el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Por su parte, la iniciativa legislativa presentada por el PRI solamente reconoció un mecanismo: la consulta ciudadana, que concibe como un

medio para que los ciudadanos puedan emitir su opinión sobre ciertos temas de la agenda pública, a excepción de los electorales y fiscales.

La propuesta presentada por el Senador Torres Mercado únicamente reconoce al referéndum. Por este conducto, los ciudadanos podrán aprobar o rechazar alguna reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los temas referentes a derechos universales, políticos, garantías individuales, soberanía nacional y forma de gobierno y de organización del Estado. En cuanto a la iniciativa legislativa presentada por el PVEM, ésta solamente se orientó a la revocación de mandato como mecanismo de la democracia directa.

c) *Virtudes y defectos específicos de cada uno de los mecanismos en cada una de las iniciativas legislativas.* En lo que corresponde al *plebiscito*, la iniciativa del DIA tiene como ventaja solicitar 756,410 firmas de ciudadanos para que éste se pueda llevar a cabo. Se trata, sin duda, de una cifra relativamente baja si tomamos en cuenta que la lista nominal de electores -hasta abril del 2011- es de 75 millones 641 mil 041 ciudadanos. Sin embargo, su principal desventaja es que las rúbricas que solicita para que se lleve este mecanismo deberán de juntarse en menos de 30 días, es decir, alrededor de 25,213 firmas diarias. Una cantidad, evidentemente, demasiado alta.

Por su parte la propuesta del PRI contempla la consulta ciudadana. Su principal ventaja es que no establece algún tiempo o plazo determinado para que los ciudadanos puedan reunir las firmas correspondientes. Su desventaja principal radica en que solicita 1, 644,537 firmas para que se lleve a cabo esta consulta. Una cifra, por cierto, muy alta. Además, dicha iniciativa señala que el Congreso de

la Unión debe estar de acuerdo en que se celebre una consulta ciudadana promovida por los mismos ciudadanos, lo que dificulta aún más la celebración de dicho mecanismo de la democracia directa. Es importante recordar que la iniciativa priista estipula otras dos modalidades para que se lleven a cabo consultas ciudadanas: a) por petición del Ejecutivo federal y b) por dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión (véase cuadro 16).

Por lo que se refiere al *referéndum*, la iniciativa del DIA tiene más desventajas que ventajas, pues solicita un número demasiado alto de firmas (un millón 346 mil 156), las cuales tendrán que reunirse en menos de 90 días. Muchas firmas en pocos días. Además, establece que los ciudadanos sólo podrán reclamar un referéndum por año.

Por su parte, el referéndum propuesto por el Ejecutivo federal, al igual que el del DIA, tiene más desventajas que ventajas, pues puede ser utilizado para legitimar algunas de las iniciativas de reforma a la Constitución que proponga el Presidente de la República. Esto, a primera vista, pareciera benéfico; sin embargo, únicamente el titular del poder Ejecutivo puede solicitar este mecanismo, lo que provocaría que éste tenga más prerrogativas sobre los otros dos poderes de la Unión. Por tal razón, con la propuesta emitida desde Los Pinos se podría regresar en alguna medida a los tiempos del partido hegemónico, debido a que dicha iniciativa obliga a los legisladores a dictaminar ciertas reformas constitucionales en un tiempo record (antes de que termine el periodo ordinario de sesiones del Congreso en que ésta fue presentada). De lo contrario se aprobarían en automático.

Por su parte, el referéndum propuesto por el Senador Torres Mercado tiene como principal ventaja el ser obligatorio para reformas constitucionales en temas que afectan directamente la vida del pueblo mexicano (garantías individuales). Sin embargo, su desventaja principal radica en que esta iniciativa no estipula un mínimo de participación ciudadana para que el referéndum sea válido, lo que puede provocar una tiranía de la minoría sobre la mayoría, ya que en nuestro país existe una baja participación ciudadana en las urnas (véase el cuadro 17).

En lo que concierne a la *iniciativa popular*, la iniciativa legislativa emitida por el DIA tiene como ventaja principal que solamente pide, para que sea suscrita como reforma de ley, el cero punto uno por ciento (0.1%) de la lista nominal de electores (75,641 firmas de ciudadanos). Así mismo, le otorga el carácter de preferente, lo que provoca que la iniciativa ciudadana sea votada y dictaminada antes de los treinta días posteriores a su presentación. Por su parte, la iniciativa del Ejecutivo federal también solicita un número relativamente pequeño de firmas de ciudadanos para que sea válida: 81,837 rubricas. Sin embargo, no le otorga el carácter de preferente, lo que provocaría, seguramente, que las iniciativas populares se quedaran sin mayor trámite en la congeladora legislativa. Por lo anterior, sostengo que la propuesta legislativa del DIA en materia de iniciativa popular es la que más empodera al ciudadano de a pie, pues le otorga a este mecanismo de democracia directa el carácter de preferente ante el Congreso de la Unión (véase el cuadro 18).

Sin embargo, es de llamar la atención que ambas iniciativas le dan carta abierta al ciudadano para reformar cualquier ley o código, al tiempo que lo limitan para poder emitir su opinión sobre ciertas materias (por ejemplo, en materia presupuestal, los ciudadanos pueden emitir su propia Ley de Ingresos de la

Federación para cierto año, pero no pueden emitir su aprobación o rechazo cuando esa ley sea aprobada, lo que deja ver que ambas iniciativas son imprecisas en este aspecto).

Finalmente, pero no al último, las iniciativas de *revocación del mandato* que proponen tanto el DIA como el PVEM pueden ser usadas para favorecer ciertos intereses partidarios, ya que ambas propuestas legislativas no estipulan la posibilidad de anular el mandato de algún representante político que haya tenido actos comprobados de corrupción y abuso del poder. Lo anterior es una desventaja crucial que se observa en ambas iniciativas.

En el caso de la iniciativa del DIA, su desventaja principal es que los ciudadanos no podrán revocarle el mandato a ningún diputado o senador. Esto es de llamar la atención, pues dichos representantes políticos son electos mediante el sufragio universal ciudadano. En efecto, la iniciativa legislativa presentada por los partidos de izquierda reproduce los mismos vicios que dice combatir: los ciudadanos pueden llevar a algún ciudadano a ocupar una curul en el Congreso de la Unión, pero no pueden sancionarlo o, en el extremo, destituirlo si éste ejerce el poder arbitrariamente o en contra de los intereses generales de los ciudadanos que lo llevaron al poder.

Otra desventaja de dicha iniciativa legislativa es que pueden solicitar la revocación del mandato de un representante popular (Presidente, gobernadores, jefe de gobierno del DF, presidentes municipales, jefes delegacionales) un número menor de ciudadanos que aquellos que en su momento votaron por él, es decir, el equivalente al 30% de los votos que hubiera obtenido el candidato triunfador de la elección correspondiente.

La ventaja principal que tiene la iniciativa del DIA es que podrán ser removidos de su encargo el Ejecutivo federal, los gobernadores de las entidades federativas, el jefe de gobierno del DF, los presidentes municipales y los jefes delegacionales.

Por su parte, la propuesta del Partido Verde tiene como principal ventaja que por ley cada dos años y medio se solicitará un plebiscito para revocarle o ratificarle su mandato a los presidentes municipales y jefes delegacionales. Sin embargo, su desventaja principal es que únicamente se les podrá revocar el mandato a esos representantes políticos. Nada se menciona sobre el Presidente de la República o los gobernadores (véase cuadro 19).

A partir de las evidencias y argumentos aquí presentados, puedo afirmar que la iniciativa legislativa en materia de democracia directa presentada por el DIA -en comparación con las iniciativas legislativas del Ejecutivo federal, el PRI, el Senador Tomas Torres Mercado y el PVEM- es la que ofrece un mayor empoderamiento institucionalizado a los ciudadanos, pues les brinda a éstos formas alternativas de participación ciudadana que no están reconocidas actualmente ni en la Constitución ni en sus leyes secundarias.

Cuadro 15. Evaluación de los mecanismos de democracia directa presentados en la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República

Iniciativas Factores	Ejecutivo Federal	DIA PRD-PT-PC	PRI	Sen. Tomás Torres	PVEM
Eleva a rango Constitucional la participación ciudadana	No	Sí	No	No	No
Número de mecanismos de democracia directa propuestos	2	4	1	1	1

Cuadro 16. Ventajas y desventajas del Plebiscito-Consulta ciudadana

DIA PRD-PT-PC		PRI		PVEM	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
Solicita un número de firmas relativamente pequeño para que se lleve a cabo un plebiscito (756,410).	Las rubricas que solicita para que se lleve a cabo un plebiscito deben de juntarse en menos de 30 días.	No establece algún tiempo o plazo para que los ciudadanos puedan reunir las firmas.	El número de firmas que solicita para que se lleve a cabo una consulta ciudadana es difícil de conseguir (1, 644,537). Aparte de reunir las rubricas, el Congreso de la Unión debe estar de acuerdo que se celebre una consulta ciudadana.	Es obligatorio, se realizarán cada dos años y medio.	Únicamente es para que los ciudadanos le confirmen o revoquen el mandato a los presidentes municipales, síndicos o jefes delegacionales. Sólo solicita un porcentaje superior al 20% de la lista nominal del electorado de la correspondiente demarcación, para dictaminar si se les revoca o no el mandato que les fue conferido.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 17. Ventajas y desventajas del Referéndum

Ejecutivo Federal		DIA PRD-PT-PC		Sen. Tomas Torres Mercado	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
	Solamente el Ejecutivo Federal puede solicitar un referéndum, para aprobar o rechazar reformas a la Constitución que él mismo haya propuesto y que el Congreso de la Unión no se haya pronunciado.		<p>Lo podrán solicitar un número determinado de ciudadanos un millón 346 mil 156 firmas.</p> <p>Los ciudadanos deberán reunir aproximadamente 14,957 firmas diarias por noventa días.</p> <p>Sólo se podrá llevar a cabo un referéndum por año.</p> <p>No solicita un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que sea válido el referéndum.</p>	<p>El referéndum es obligatorio cuando se traten de reformas a la Constitución en materia de derechos universales, políticos, garantías individuales, soberanía nacional y forma de gobierno y de organización del Estado.</p>	No solicita un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que sea válido el referéndum.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 18. Ventajas y desventajas de la Iniciativa legislativa popular

Ejecutivo Federal		DIA PRD-PT-PC	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
<p>Los ciudadanos pueden reformar cualquier norma o código de ley.</p> <p>Solicita 81,837 firmas de ciudadanos para que puedan suscribir una iniciativa o reforma de ley ante el Congreso de la Unión.</p>	<p>No le otorga el carácter de preferente a las iniciativas ciudadanas.</p>	<p>Los ciudadanos pueden reformar cualquier norma o código de ley.</p> <p>Solicitan 75,641 firmas de ciudadanos para que puedan suscribir una iniciativa o reforma de ley ante el Congreso de la Unión.</p> <p>Le otorga el carácter de preferente, deberán ser votadas a más tardar dentro de los 30 días posteriores a su presentación ante el Congreso de la Unión.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 19. Ventajas y desventajas de la Revocación del mandato

DIA PRD-PT-PC		PVEM	
Ventajas	Desventajas	Ventajas	Desventajas
Podrán ser removidos de su encargo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernadores de los estados de la Unión, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales y titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	<p>No pueden ser removidos de su encargo los Senadores y Diputados tanto federales como locales.</p> <p>Pueden solicitar la revocación del mandato a algún funcionario público un número menor de ciudadanos que voto por él, es decir, un equivalente al 30% de los votos que hubiera obtenido el candidato triunfador de la elección correspondiente.</p>	Es obligatorio, se realizará cada dos años y medio.	Solamente los presidentes municipales y jefes delegacionales y síndicos pueden ser removidos de sus puestos.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES GENERALES

La teoría democrática ocupa un lugar central tanto en el ámbito de las ciencias sociales en general, y la ciencia política en particular, como en la esfera de los Estados y sociedades contemporáneos, pues nos ofrece las herramientas teórico-metodológicas para comprender mejor las democracias que existen en la actualidad y perfeccionar los procesos de democratización en países no democráticos o en países en transición a la democracia.

Sin embargo, lo primero que debe advertirse es que actualmente no existe una definición universal de la democracia, pues se trata de un concepto que puede definirse de varias maneras según la etapa histórica correspondiente. En su origen, en la Antigüedad, la palabra *demokratía* fue entendida como “poder del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”. De manera que la democracia es una forma de gobierno en donde el pueblo es quien gobierna en primera persona para su propio beneficio.

En la democracia, el pueblo es la fuente de todo poder público y el titular indiscutible de la soberanía. Por ello cuando se habla de democracia se habla al mismo tiempo de gobierno popular. Sin embargo, hoy en día sería prácticamente imposible que el pueblo en su conjunto gobierne de manera directa, pues simplemente no pueden reunirse todos los ciudadanos, en un mismo lugar y momento, para debatir y tomar decisiones sobre todos los asuntos públicos

Por éstas y otras razones, surgió en la Modernidad una nueva forma de democracia, llamada “democracia representativa”, la cual no es otra cosa más que la delegación del poder público a un ciudadano para que éste tome decisiones sobre la cosa pública en nombre del pueblo. Sin embargo, la

democracia representativa, si bien tiene varias virtudes, se encuentra actualmente a lo largo y ancho del planeta en una severa crisis de representatividad y legitimidad, pues los ciudadanos desconfían cada vez más de los representantes políticos, rara vez conocen a sus legisladores y poco saben de su trabajo legislativo. Por medio del voto, los ciudadanos, ciertamente, pueden elegir a sus representantes, pero no los pueden llamar a rendir cuentas si éstos utilizan el poder arbitrariamente.

Una de las posibles soluciones provisionales que ayudaría a disminuir o, en su caso, atenuar la crisis de representación que sufren las democracias actuales, se encuentra en la instauración de los llamados mecanismos de la democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato. Por medio de estos mecanismos se puede conseguir un mayor poder ciudadano, es decir, un *empoderamiento ciudadano* en los asuntos públicos, a fin de que las principales decisiones públicas cuenten con el consentimiento de la mayoría de los ciudadanos.

En México, la discusión sobre los mecanismos de la democracia directa y la instauración de estas figuras en las leyes primarias y secundarias es relativamente reciente. En algunos estados de la República Mexicana, por ejemplo, se han instaurado distintos mecanismos de la democracia directa en sus legislaciones locales, los cuales contribuyen a que sea tomada en cuenta la opinión de los ciudadanos en las decisiones tomadas por los gobiernos estatales. Sin embargo, no se ha visto –lamentablemente- una mejoría notable de la democracia en los niveles subnacionales, pues los legisladores locales solamente se enfocaron a instaurar dichos mecanismos de democracia directa sin fomentar al mismo tiempo una cultura política democrática que estimule al electorado a

participar en la vida política de nuestro país y reconozca otras formas alternativas de participación ciudadana (empoderamiento ciudadano). Por tal razón, es necesario que las instituciones electorales locales sean organismos que fomenten también, y de manera permanente, la participación ciudadana.

A nivel federal, por su parte, no se ha reconocido en la Constitución Política ningún mecanismo de democracia directa (México y República Dominicana, por cierto, son los dos países de América Latina que no han elevado a rango constitucional dichos mecanismos), que permita que los ciudadanos emitan su opinión o rechazo hacia alguna decisión del gobierno. De ahí que tengamos en nuestro país un ejercicio de ciudadanía limitado muchas veces al simple voto el día de las elecciones. Si bien es cierto que se han logrado dar pasos importantes para el fortalecimiento de nuestra democracia (instituciones, transparencia, etcétera), también es cierto que la democracia ha quedado reducida a su dimensión estrictamente electoral, es decir, únicamente cada tres o seis años es tomada en cuenta la opinión de los ciudadanos.

Los déficits de la democracia mexicana están asociados en alguna medida a las características peculiares del sistema político mexicano, el cual sentó sus bases históricas en una democracia fingida, pues antes de celebrarse las elecciones ya se sabía quién iba a ganar las votaciones. Las inercias del pasado han provocado, entre otras cosas, que nuestro país tenga severos problemas con su joven democracia. Así lo reflejan actualmente las encuestas sobre cultura política y democrática, como el llamado “Latinobarómetro”. Contamos con patologías (desigualdad, impunidad, violencia y corrupción), que no permiten la consolidación de la democracia mexicana. A más de diez años de haberse

logrado la alternancia en el Ejecutivo federal, no se han podido mitigar los vicios del pasado. Poco ha cambiado desde entonces.

Nuestro país, entonces, necesita una verdadera transformación en su sistema político. Requiere una profunda Reforma del Estado que reconozca, entre otras cosas, la necesidad de instaurar en la Constitución los llamados mecanismos de la democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato, a fin de que los ciudadanos puedan influir directamente en las principales decisiones públicas y, con ello, ganar un mayor empoderamiento público.

Esta preocupación fue compartida por los senadores de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República, quienes -junto con el Ejecutivo federal- presentaron durante el primer año de ejercicio de dicha legislatura distintas iniciativas legislativas en materia de democracia directa. Del conjunto de iniciativas analizadas a detalle, podemos concluir que la iniciativa legislativa presentada por el Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA) fue la que le ofreció un mayor empoderamiento al ciudadano en la toma de decisiones públicas, ya que ésta reconoció constitucionalmente dichos mecanismos, incluyó hasta cuatro figuras de la democracia directa (plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa popular y revocación del mandato) y en el balance de las ventajas y desventajas de cada de ellas predominaron los aspectos positivos sobre los negativos.

Las otras iniciativas legislativas, presentadas por el Ejecutivo federal, el Partido Revolucionario Institucional, el Senador Tomás Torres Mercado y el Partido Verde Ecologista de México, si bien empoderaron en mayor o en menor

medida a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, no lo hicieron con la misma intensidad y magnitud que la iniciativa presentada por el DIA. La iniciativa del Senador Tomas Torres Mercado, por ejemplo, empodera a los ciudadanos mediante el llamado referéndum obligatorio. La iniciativa legislativa presentada por el PRI, por su parte, le ofrece tanto a los ciudadanos, como al Ejecutivo federal y al poder Legislativo, el poder de solicitar una consulta ciudadana sobre temas de especial trascendencia para la vida del pueblo mexicano. La iniciativa emitida desde Los Pinos, por su lado, solamente empodera a los ciudadanos cuando el Ejecutivo federal así lo desee, pues su referéndum es sólo para legitimar o no ciertas reformas a la Constitución que él mismo suscriba ante el Congreso de la Unión. Mientras que la iniciativa legislativa propuesta por el PVEM se limita exclusivamente a la revocación de mandato de los presidentes municipales o jefes delegacionales, los cuales son los únicos servidores públicos que podrán ser removidos de su cargo.

A partir de lo anterior, podemos afirmar con suficiente evidencia que la hipótesis planteada al principio del presente trabajo fue confirmada, pues las iniciativas legislativas analizadas ofrecen un mayor o menor empoderamiento ciudadano en la toma de decisiones públicas en función del reconocimiento constitucional de los distintos mecanismos de democracia directa, del número de mecanismos reconocidos por cada una de las iniciativas legislativas, y de las virtudes y los defectos específicos de cada uno de los mecanismos en cada una de las iniciativas legislativas. Si se consideran cada una de estas variables, la iniciativa legislativa del DIA en materia de democracia directa, en comparación con las otras iniciativas legislativas en la misma materia, fue la que ofreció un mayor empoderamiento ciudadano en la toma de decisiones públicas.

Ahora bien, y para concluir, resulta pertinente la siguiente pregunta: ¿cuál fue el trámite legislativo que siguieron las distintas iniciativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura (2009-2012) del Senado de la República? Lo que es realmente interesante en el debate sobre la necesidad de elevar a rango constitucional los mecanismos de la democracia directa es que la Cámara de Senadores ya emitió el dictamen de dichas iniciativas el día 27 de abril de 2011. En dicho dictamen se aprueba la consulta ciudadana, la cual podrá ser convocada por: a) el Presidente de la República, b) el treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, y c) los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento (2%) de los inscritos en la lista nominal de electores, misma que deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión (Cfr. *Gaceta del Senado*, núm. 255, 2011).

El dictamen elaborado por la LXI Legislatura del Senado de la República presenta el mismo malestar que las iniciativas legislativas presentadas en el marco de la llamada “Reforma del Estado”, pues solicita un número muy elevado de firmas (1 millón 512 mil 820 firmas), para que se lleve a cabo; además, tendrá que ser ratificado por ambas Cámaras. Para que la consulta sea válida se necesita, por lo menos, de la participación ciudadana del cuarenta por ciento (40%) de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Los temas en que no podrá pronunciarse la ciudadanía son los siguientes: electoral; ingresos y gastos del Estado; seguridad nacional; y organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Asimismo, el dictamen aprobado señala que las consultas ciudadanas se harán cada tres años, el mismo día que se efectúan las elecciones para cargos de Diputado federal (cada tres años), Senador y

Presidente Constitucional de México (cada seis años). Al respecto, considero que no debería establecerse un tiempo determinado para realizar la consulta ciudadana, ya que ésta pudiera realizarse en cualquier momento que fuese necesario y no cada tres años.

El dictamen aprobado por el Senado de la República también estipula que los ciudadanos podrán emitir su propia iniciativa legislativa popular. Para ello se necesita un número equivalente, por lo menos, del cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de la lista nominal de electores, es decir, 189 mil 102 firmas ciudadanas. Sin embargo, no le otorga el carácter preferencial, lo que puede provocar que las iniciativas emitidas por los ciudadanos se queden en la llamada “congeladora legislativa”.

En suma, tanto la consulta ciudadana como la iniciativa legislativa popular aprobadas en la Cámara alta, les ofrecen a los ciudadanos un empoderamiento limitado en los asuntos públicos, pues no les otorgan a éstos incentivos suficientes para que participen activamente en la vida pública del país.

El dictamen del Senado de la República en materia de Reforma del Estado en general, y de los mecanismos de la democracia directa en particular, ya fue turnado a la Cámara de Diputados, misma que le hizo modificaciones en la sesión ordinaria celebrada el día 8 de noviembre de 2011. A *grosso modo*, en lo que toca a los mecanismos de la democracia directa, la Cámara de Diputados aprobó reducir el número de rúbricas que solicitaban los senadores para que los ciudadanos puedan suscribir una iniciativa popular, de 0.25% a 0.13% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, es decir, 98 mil 333 firmas. Se trata, ciertamente, de un porcentaje relativamente bajo. Sin embargo, persiste

la negativa de otorgarle el carácter preferencial a la iniciativa popular. Así mismo, disminuyeron el número de firmas para que los ciudadanos puedan solicitar una consulta ciudadana al pasar de 2% a 1% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores unos 75 mil 641 ciudadanos.

Contrario a lo estipulado en el dictamen elaborado por la Cámara de Senadores, el de la Cámara de Diputados estipula que sólo se podrá realizar una consulta popular por año y no podrá coincidir con el desarrollo del proceso electoral federal. Si el resultado de dicha consulta corresponda al menos al 25% de la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, y autoridades competentes. Sin embargo, el malestar respecto dicho dictamen radica en que los ciudadanos no podrán solicitar una consulta ciudadana cuando se realice una reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El debate sobre la Reforma del Estado está abierto. Actualmente, la Cámara de Senadores está analizando el dictamen de la Cámara de Diputados. De aprobarse el dictamen en lo que corresponde a los mecanismos de la democracia directa, se conseguiría un avance importante -pero todavía insuficiente- en la vida democrática de nuestro país, ya que se permitiría a los ciudadanos tomar parte (aunque de manera limitada) en los principales temas de la agenda pública nacional.

Hay que recordar que la democracia es una forma de gobierno difícil de mantener, pues necesita, entre otras cosas, que las reglas del juego estén bien establecidas y que éstas sean respetadas por todos los ciudadanos. Se requiere, además, de una activa e informada participación de los ciudadanos en la cosa

pública; sin embargo, hay que reconocer que en nuestro país existe poca voluntad de los ciudadanos por ir a las urnas y emitir su voto. Los ciudadanos, sencillamente, están desilusionados con la democracia mexicana.

No cabe duda que resulta muy importante en nuestros días empoderar al ciudadano en los asuntos públicos, ya que la democracia representativa en México ha demostrado tener altos niveles de ineficiencia. Por tal razón resulta urgente el reconocimiento de los mecanismos de la democracia directa. Con ello se fortalecería la democracia mexicana, y, de paso, se recuperaría la esencia del gobierno democrático: el gobierno del pueblo.

El empoderamiento ciudadano hoy en día es una necesidad, pues los ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus representantes, pero no cuentan con ningún mecanismo o institución legal que les permita controlarlos y evaluarlos a fin de que cumplan con el mandato popular que han recibido. Por tanto es necesario empoderar al ciudadano con mecanismos de democracia directa que permitan que exista una forma de control del ciudadano hacia sus representantes.

Con el empoderamiento ciudadano existiría una armonía entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, es necesario destacar que no por el hecho de empoderar al ciudadano con mecanismos de la democracia directa se va a erradicar de la noche a la mañana la crisis de representación. Para ello se requiere, además, que los ciudadanos cuenten con fuentes de información seguras e imparciales, que les permitan formar su propia opinión sobre los principales acontecimientos que están sucediendo en su país; dichas fuentes de información ya no deben estar bajo el dominio de gobernantes o grupos de poder de facto que manejan la información a su antojo. En un sistema democrático es

preferible la pluralidad frente a la unanimidad. Se tiene que dejar en claro que los mecanismos de democracia directa, por sí mismos, no son fórmulas mágicas que cambien las cosas de un día a otro, pues se necesitan atender otras patologías que afectan al Estado mexicano.

Finalmente, concluyo afirmando que si en verdad los ciudadanos desean una transformación política de fondo, deberían empezar por cambiar su forma de pensar para no conformarse con una reforma necesaria pero insuficiente. Sólo se logrará una profunda transformación del sistema político mexicano mediante un amplio, fuerte y organizado movimiento social y ciudadano. Sólo así nuestros representantes políticos reaccionarán y tendrán que atender las demandas del poder soberano, es decir, el pueblo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES (2007). *La política*, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- AZIZ, Alberto (2003). “La construcción de la democracia electoral”, en Lorenzo Mayer, (coord.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México: Océano, pp. 367-427
- BARTRA, Roger (2007). *Fango sobre la democracia: textos polémicos sobre la transición mexicana*, México: Editorial Planeta.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2005). *La mecánica del cambio político en México*, México: Cal y Arena.
- BERLANGA SANTOS, José Luis (2010). “Democracia”, en Eduardo Villareal y Víctor Hugo Martínez, V. (coord.), *(Pre) textos para el análisis político*. México: FLACSO, pp. 125-158.
- BOBBIO, Norberto (2007). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ————— et.al (2005). *Diccionario de política*, México: Siglo XXI editores.
- BROM, Juan (2006). *Esbozo de historia universal*, 22^a. Edición. México: Random House Mondadori.
- CASAR, María Amparo (2002). “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (compiladores), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México: IDE-FCE. pp. 41-75.
- ————— (2007). *Para entender la reforma política del Estado*, México: Nostra Ediciones.
- CARPIZO, Jorge (1978). *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI editores.
- CEJUDO, Guillermo (2007). *Para entender los gobiernos estatales, en los Estados Unidos Mexicanos*, México: Nostra Ediciones.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008), México: Instituto Federal Electoral.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), México: Instituto Federal Electoral.

- CRESPO, José Antonio (2008). *2006: Hablan las Actas, las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, México: Grupo Editorial Random House Mondadori.
- _____ (2004). *La democracia real explicada a niños y jóvenes*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CÓRDOVA Vianello, Lorenzo (2010, 5 de mayo). “Democracia plebiscitaria”, en *El Universal*, año 93, núm. 33,795, p. A17.
- FRANCO GONZALES-SALAS, José Fernando (2009). “Prólogo”, en Fernández del Castillo, G. et.al. *Memoria Histórica de la transición democrática en México 1977-2007, Tomo I*, México: Miguel Ángel Porrúa Editorial, pp. 5-25.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (2009). *La democracia en México*, México: Era.
- GÓMEZ Tagle, Silvia (1993). *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, México: García y Valadés Editores.
- HURTADO, Javier (1997). “Las figuras de democracia directa en México”, en *Diálogo y Debate de cultura política* núm. 4 Federalismo, México: Centro de estudios para la reforma del Estado, pág.173-194.
- DAHL, Robert (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*, Madrid: Taurus.
- EMMERICH, G. E. y Favela G. A. (2007). “Democracia vs Autoritarismo”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olgún (coord.), *Tratado de Ciencia Política*. Madrid: Anthropos Editorial [éste apartado del libro se encuentra en internet en www.democraciaenmexico.org/index.php?option=com...task...].
- FLORES, Arturo (2007). *Participación ciudadana y democracia participativa: Buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México*, México: Mujeres y Punto.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José (2002). *Filosofía política de la democracia*, México: Fontamara.
- _____ (2010). “La necesidad de una cultura democrática” en *Democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Memoria del congreso 17, 18 y 19 de noviembre 2009*; México: Instituto Electoral del Distrito Federal. pp. 134-143.
- HELD, David (2002). *Modelos de Democracia*, Madrid: Alianza Editorial.
- KANT, Immanuel (2004). *Sobre la paz perpetua*, presentación de Truyol, A; traducción de Abellán, J. Madrid: Editorial Tecnos.

- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2010)*, México: Senado de la República, LXI Legislatura.
- MOUFFE, Chantal (1999). *El retorno de lo político*, Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- MANIN, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada*, México: Fondo de Cultura Económica.
- MIZRAHI, Yemile (2002). “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández. *Lecturas sobre el cambio político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglass (2006) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- NEGRETTO, L. Gabriel [editor] (2010). *Debatando la reforma política, claves del cambio institucional en México*, México: CIDE.
- O’DONELL, Guillermo y Schmitter Philippe (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario volumen 4*, España: Editorial Paidós.
- ORTIZ LEROUX, Sergio (2001). “La larga marcha de la transición mexicana”, en Carlos Arteaga y Silvia Solís (coords.), *La política social en la transición*, México: UNAM, Plaza y Valdés editores, pp. 166-179.
- PALMA CÉSAR, Samuel (2005). “Reforma del Estado”, en Olvera, José (Compilador), *La reforma del Estado para un nuevo proyecto nacional*, México: UNAM, pp. 317-326.
- PÉREZ CONTRERAS, Salvador (2007). “Democracia”, en Nuria González Martín, (compiladora), *Democracia: retos y fundamentos Vol. 1*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal. pp. 85-116.
- PRUD’HOMME, Jean Francois (1997). *Consulta popular y democracia directa*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 15. México: Instituto Federal Electoral.
- RENDÓN CORONA, Armando (2010) *La consulta al pueblo formas de la democracia semidirecta*, México: UAM-ITACA.
- *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2010)*, México: Senado de la República, LXI Legislatura.

- RIVERO, Ángel (1997). “Representación política y participación”, en Del Águila, Rafael (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid: Trotta, pp. 205-230.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo (2004). *El contrato social*, México: Editorial Porrúa, decimocuarta edición.
- RIVERA DELGADILLO, Virgilio J. (2003). *Tareas de la democracia en México*, México: Plaza y Valdés Editores.
- SARTORI, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (2006). *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (2007). *Teoría de la Democracia vol. 1*, Madrid: Alianza Universal.
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*, México: Editorial Planeta.
- SOBERANE Fernández, José Luis (2006) *La Constitución del Pueblo mexicano*, México: Porrúa.
- WOLDENBERG, José. (2002). *La construcción de la democracia*, México: Plaza Janês.

Revistas

- BOLOS, Silvia (2010). “Espacios e instrumentos de la participación ciudadana: alcances y límites” en revista *En tresentos*, año 2, núm. 5, agosto- noviembre, León, Gto., México: Universidad Iberoamericana, pp.8-17.
- CAMACHO Granados, Julieta (2008). “Estado de la participación ciudadana en México”, en revista *Pluralidad y Consenso*, año 1, núm. 5, diciembre 2008, México: Instituto Belisario Domínguez. pp.49-54.
- GÓMEZ SALGADO, Arturo (2010). “México el voto más caro del mundo”, en revista *Milenio semanal*, núm. 682, noviembre, México. Pp. 38-41.
- DAHRENDORF, Ralf (1996): *La naturaleza cambiante de la ciudadanía*, en la política, núm. 3.
- HURTADO, Javier (1997). “Las figuras de democracia directa en México”, en revista *Dialogo y Debate de cultura política*, México: Centro de Estudios para la reforma del Estado, A.C. pp. 173-194.
- MARTÍNEZ MALLEN, Juan Miguel (1998). “Consulta popular, Plebiscito y Referéndum”, en *Nuevas formas de democracia directa Referéndum, plebiscito y consulta popular. revista Bien Común y Gobierno*, México:

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C, Año 4, núm. 45, Agosto de 1998, pp. 7-16.

- MOJARRO LÓPEZ, Mayahuel (2009). “Radiografía del descontento: El movimiento a favor del voto nulo”, en revista *Pluralidad y Consenso*, año 2, núm. 9, diciembre 2009, México: Instituto Belisario Domínguez. pp. 60-64.
- NAVARRETE VELA, J. (2008). “Sistema político mexicano: desarrollo y reacomodo del poder”, en *Iberoforum Revista electrónica del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas*, año III, núm. 6. Julio- Diciembre, pp. 131-148.
- PRZEWORSKI, Adam (1999). “Democracia y representación”, *México: revista Metapolítica*, volumen 3, número 10, abril-junio, pp.227-257.
- RENDÓN CORONA, Armando (2000). “La democracia semidirecta referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato”, en revista de *Ciencias Sociales y Humanidades. La administración frente a los desafíos del cambio social*, México: Universidad Autónoma de México-Iztapalapa, año 20, núm. 48, pp. 303-328.
- RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis (2006). “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. República de Costa Rica”, en revista de *Derecho Electoral*, edición Número 2, Segundo Semestre.
- SERMEÑO, Ángel (2004). “Ciudadanía y teoría democrática”, México: revista *Metapolítica*, núm. 33, pp. 87-94.
- _____ (coord.)(2009). “Ciudadanía y representación” en, revista *Andamios*, volumen 5, No. 10, abril, México: Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales UACM.
- WOLDENBERG, José (1993) “Estados y partidos una periodización” en *Revista Mexicana de sociología*, núm. 2, México: UNAM.

Periódico

- CÓRDOVA Vianello, Lorenzo (2010, 5 de mayo). “Democracia plebiscitaria”, en *El Universal*, año 93, núm. 33,795, p. A17.

Fuentes en Internet

- Consulta Mitofsky *Economía, gobierno y política*, en www.consulta.com.mx. [fecha de consulta diciembre de 2010].

- Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008, en <http://www.encup.gob.mx/index.php?page=cuarta-encup-resultados>. [fecha de consulta diciembre de 2010].
- Diario Oficial de la Federación en <http://www.dof.gob.mx/>. [fecha de consulta de diciembre 2009 a julio 2011].
- Informe Latinobarómetro 2010 en http://www.infoamerica.org/primeralatinobarometro_2010.pdf. [fecha de consulta enero 2011].
- MENA Rodríguez (2010): *¿Cuestan demasiado las elecciones en México?, El Instituto Federal Electoral en perspectiva* en www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm. [fecha de consulta diciembre de 2010].
- *Instituto Federal Electoral* en www.ife.org.mx/portal/site/ifev2 [fecha de consulta de marzo a julio 2011].
- *Gaceta de la LXI Legislatura del Senado de la República* en www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2. [fecha de consulta de diciembre 2009 a julio 2011].
- *Gaceta de la H. Cámara de Diputados* en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. [fecha de consulta de diciembre 2009 a julio 2011].
- <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html>, [fecha de consulta de octubre 2009 a julio 2011].