

Mecanismos de Democracia Semi-Directa en México

Víctor Alarcón Olguín *

Premisa Introductoria

El objetivo central de este ensayo pretende situar cuál es el estado actual de los mecanismos de la democracia semidirecta en México, partiendo de una caracterización teórica inicial que nos hable de las ventajas y desventajas funcionales que poseen estos instrumentos para el desarrollo de mejores prácticas democráticas. Para ello se realiza un pequeño recuento que defina la naturaleza de los mecanismos de participación ciudadana, para luego proceder a su análisis más puntual dentro de la experiencia mexicana, a partir de la ubicación sobre los diversos ordenamientos constitucionales y/o leyes reglamentarias que están vigentes en las diversas entidades federativas.

Mi hipótesis de trabajo es simple: la falta de integración y articulación legal dentro de un sistema político que se encuentra en transición, impide avanzar de manera más acelerada hacia la plena aplicación de los mecanismos de participación y consulta ciudadana en los planos local y federal, no obstante que desde la década pasada en por lo menos quince entidades de la República existe congruencia plena para llevar a cabo dichos procesos democráticos debido a la definición correspondiente de dichos mecanismos dentro de su constitución y su legislación electoral, o

* Polítólogo. Profesor-Investigador Titular “C” Departamento de Sociología. UAM-Iztapalapa. El autor desea agradecer a Diana C. Lois Alejaldre el apoyo brindado para la elaboración de este artículo. De igual manera, deseo reconocer al Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, por las fuentes de información brindadas en materia de participación ciudadana.

al remitirse a una ley reglamentaria en materia de participación ciudadana. Mi trabajo finaliza tratando de ofrecer entonces una valoración acerca de la importancia que incorpora para el futuro devenir democrático del país, el que se pueda considerar o no extender la aplicación de los instrumentos de participación ciudadana al resto de los estados, así como valorar si es factible desarrollar su aplicación en el plano nacional, tal y como ya ha sido postulado por diversos actores sociales e incluso por el gobierno del presidente Vicente Fox.

El tema cobra relevancia porque desde la pasada década de los noventa, como parte de los lentos pero constantes cambios experimentados en el sistema político, se dieron pasos importantes para culminar lo que tentativamente se podría llamar la fase uno de la transformación institucional del país hacia un nuevo modelo de prácticas democráticas, al definirse condiciones y reglas para que la competencia y la alternancia sean opciones reales que permitan al ciudadano establecer sus preferencias electorales para la formación de gobiernos. El rasgo culminante de estas acciones se concentra con la presencia de un régimen de partidos nacionales que comienzan a aceptar la decisión ciudadana, al margen de que los resultados les favorezcan o no.

En complemento a este primer elemento, ahora se está en el recorrido de la segunda etapa de dicha transformación, misma que se remite a consolidar, a través de un sistema de justicia electoral, la protección efectiva de los derechos políticos de la población. Todo se ve complementado por la tarea de rediseñar a las demás instituciones del Estado, como lo son las atribuciones de los tres poderes de la Unión, procediendo a su reequilibrio y complementación. En este aspecto, la llamada “reforma del Estado” condensa el enorme esfuerzo de concertación política que ahora es necesario emprender para así darle viabilidad a las expectativas de una nación capaz de encarar los retos que le presenta una sociedad cada día más demandante, aunque no necesariamente más cercana a las decisiones del poder.

Sin embargo, sería injusto sólo mantener nuestra mirada en el desarrollo de dichos cambios si se olvida que buena parte de la renovación democrática de las luchas sociales se dio a partir de los niveles estatal, municipal y comunitario. De ahí que la emergencia de conceptos tales como el de sociedad civil y la exigencia de abrir espacios adicionales que faciliten la participación política más allá de los partidos y las autoridades gubernamentales. En este sentido, es que se da el proceso de construcción de las nuevas arenas que han dado pie al proceso que podríamos

denominar como la fase tercera de la transformación institucional en México, consistente en el desarrollo e instrumentación legal de las figuras decisorias, deliberativas y facultativas como parte sustancial de las acciones públicas que puedan ser elaboradas, discutidas y autorizadas por la propia ciudadanía.

I. Democracia y Participación Ciudadana. Aspectos Conceptuales

Si bien el impulso electoral democratizador fue ascensional y de la periferia hacia el centro, en materia de las prácticas y construcción de las políticas de gobierno, en México y en muchas partes del orbe, la ciudadanía sigue permaneciendo alejada de la autoridad y de sus representantes, los cuales no adquieren compromisos de rendición de cuentas alguna sobre los actos desarrollados en el ejercicio de los puestos o cargos representativos para los que fueron electos. En este sentido, ahora la tarea se remite a permitir el acercamiento de la democracia, al moverla desde los vórtices más altos de la autoridad e irla desconcentrando y descentralizando mediante el desarrollo de diversos instrumentos que coadyuven y refuerzen la legitimidad de los actos de gobierno, a través de factores participativos como la información, la petición, la deliberación, la consulta o el ejercicio directo y responsable de los ciudadanos sobre cuestiones que afectan su vida cotidiana. En este sentido, se está hablando de un renovado sentido de la democracia que pretende ser más directa, más participativa y más deliberativa, sin por ello confrontarla de manera estéril con la tradición que ha estado vigente con la presencia de la llamada democracia liberal representativa.

De esta manera, la idea de la participación ciudadana es una expresión enteramente clara y asociada con la necesidad de que ésta se realice bajo formas y condiciones reglamentadas. Nada sería tan alejado de un sentido de la responsabilidad política tratar de suponer que la democracia directa se deba confundir con volatilidad y anarquía. Por el contrario, la vigencia de las figuras de la participación ciudadana es que justamente permitan cubrir y complementar aquellos espacios de gestión en donde la acción representativa requiera por si misma la exigencia de complementar la certeza y la aceptación de los actos emprendidos por quienes deben legislar

o actuar a favor de la propia ciudadanía. De esta manera, siguiendo la propuesta de Robert A. Dahl, se trataría de evitar la falsa dicotomía que se ha enarbolado en los debates sobre la democracia contemporánea, relativos a tener que priorizar la eficacia decisoria de los sistemas de poder por encima de la legitimidad, cuestión que presupondría ser capaces también de sacrificar la presencia de las unidades plurales y horizontales en aras de la construcción de ámbitos amplios y homogéneos. Frente a la democracia de integración y mayorías cuantitativas se insistiría entonces en proponer una democracia de tipo asociativo, plural y de consensos.¹

Pese a ello, las figuras y prácticas de las democracias participativa y deliberativa requieren de una nueva definición de sus niveles de competencia, porque de lo contrario, se corre el riesgo de asumirlas como instancias claras de confrontación y/o manipulación que pueden revertirse contra los propios habitantes por parte de los líderes, las élites o los grupos de presión organizados, quienes terminan convirtiendo la convocatoria a dichos procesos consultivos en estériles confrontaciones que incluso terminan por destruir al propio sistema democrático, e instaurar en cambio prácticas dictatoriales y populistas asociadas con los régimen carismáticos o totalitarios. De esta manera, siguiendo el esquema propuesto por James Fishkin, la democracia participativa debe cubrir tres condiciones primarias para su correcto desenvolvimiento: igualdad política, no tiranía y discusión.²

Visto de esta manera, la introducción de criterios valorativos sustanciales a ser inculcados en la práctica común de los ciudadanos, implicaría rebasar tres importantes restricciones de tipo cuantitativo que se imponen frecuentemente como las evidencias más sólidas en materia de legitimidad democrática moderna: el tamaño nominal de la asamblea, el nivel de asistencia a las asambleas y el criterio de mayoría (relativa, absoluta o calificada). De esta manera, la idea de participación política moderna estaría inclinando la balanza al peso mayoritario de las masas en detrimento de la capacidad de discusión y la puesta en acción de las ideas mediante el proceso de consenso.

La democracia participativa quedaría atrapada entonces en una mera aspiración de movilizaciones o concentraciones que conllevarían el debilitamiento de las agendas y diferendos por parte de los propios

¹ Robert A. Dahl: *Efectividad del sistema o la participación ciudadana: un dilema democrático*, en *Política Social y Participación Ciudadana*, PRI, México, 1994, pp. 213-226.

² James Fiskin: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 185.

individuos que deben mantenerse en sus condiciones de racionalidad, pluralidad y diferencia en términos de poder constituir una oposición constructiva. Y por el otro extremo, no se le puede sólo confinar a ser sinónimo de convocatorias preestablecidas que excluyan toda posibilidad de inclusión dentro de las decisiones fundamentales del gobierno, dado que los parlamentos y los funcionarios adquieran márgenes amplios de autonomía sin sostener prácticamente interacción alguna con los ciudadanos hasta la siguiente convocatoria electoral.³

Sin embargo vale la pena establecer un criterio clasificatorio sobre como percibir los niveles actuales de la participación política y cómo precisar las diferencias entre los factores definidos en una democracia por consenso (más de índole decisoria directa y deliberativa) y la democracia por mayoría (más de naturaleza representativa y consultiva). En ambos casos, es posible asumir la presencia del factor expresivo de la voluntad de la gente mediante la acción racional y preferencial de los votos, lo que para Giovanni Sartori justamente nos permite marcar la distinción entre democracia gobernante (directa) y democracia gobernada (representativa).⁴

En el momento actual, y con los niveles de cobertura territorial que se manifiestan con los estados nacionales modernos, estamos colocados más en el proceso de abrir espacios a la ciudadanía para que ésta pueda refrendar, rechazar o proponer decisiones y legislación a nuestros representantes, cuestión distinta de ejercer condiciones de autogestión que estarían plenamente vinculadas bajo la idea de gobiernos y asambleas con capacidades suficientes para poder desempeñarse sin la intervención de órdenes superiores de administración o burocracia. De esta manera, la idea de democracia participativa sería el acercamiento a modalidades semi-directas de consulta y codecisión que remiten a la ciudadanía hacia los niveles superiores de administración, en donde las autoridades mantienen márgenes amplios de maniobra para definir el alcance de la legislación y las políticas públicas bajo ciertos márgenes de control, como lo son las cuestiones de la técnica legislativa, o que las decisiones ciudadanas tengan realmente efectos vinculatorios de cumplimiento para el gobierno o el congreso cuando se pretende modificar o derogar cierto ordenamiento.⁵

³ Gianfranco Pasquino: "Participación política, grupos y movimientos", en G. Pasquino, et. al.: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1968, pp. 185.

⁴ Giovanni Santori: *¿Qué es la Democracia?*, Nueva Imagen, México, 1997, pp. 74.

⁵ Mauricio Merino: *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 45, 1995. Igualmente Jean Francois Prud'homme: *Consulta popular y democracia directa*, IFE, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 15, 1997.

Siguiendo entonces esta idea de que la participación ciudadana está más bien extendida bajo las formas de configurar acciones semi-directas de consulta y vinculación decisoria cabría distinguir, apoyándose en autores como Joseph F. Zimmerman, cuatro niveles de participación política: a) procesos electivos de representantes y autoridades, b) acciones de consulta y refrendo, c) procedimientos de iniciativa legislativa y d) mecanismos de gestión y decisión en el control directo de políticas públicas.⁶ Veamos cada uno de ellos.

- a) *Procesos de Elección de Representantes y Autoridades.* Esta puede variar en función del tipo de órgano y jurisdicción. Aquí se puede distinguir si los representantes que son electos pueden ser revocados o impugnados directamente por los propios ciudadanos en caso de no desempeñarse adecuadamente en los órganos vecinales, legislativos o de gobierno. En todos los casos, los representantes son elegidos para desempeñar su función por períodos establecidos por la legislación, pero el dato significativo de la participación ciudadana es que las constituciones puedan incluir procedimientos directos como la revocación de mandato (*recall*), los cuales no deben confundirse con los medios tradicionales de controversia que se tienen los Ejecutivos y los Legislativos con las impugnaciones de destitución (*impeachments*) y / o la disolución de los congresos dentro de los regímenes presidenciales; o a los llamados *voto de confianza* y / o *voto de censura* existentes en los sistemas parlamentarios, mismos que de ser negativos, implican la disolución de los parlamentos y se procede así a la celebración de nuevas elecciones.
- b) *Acciones de Consulta y Refrendo.* Los representantes legislativos o funcionarios de gobierno usualmente convocan a la ciudadana a manifestarse para apoyar o modificar ordenamientos o decisiones de gobierno que afecten de manera relevante a la propia comunidad. Sin embargo, las provisiones constitucionales también pueden facultar a que reuniendo una cantidad mínima de electores y niveles consultados, sea la propia ciudadanía la que desee rechazar las acciones y leyes propuestas por los representantes y / o las autoridades. Aquí, las dos figuras concretas que regularmente aparecen son el *plebiscito* (referido generalmente a consultar sobre actos de gobierno) y el *referéndum* (asociado específicamente con las acciones que afectan a los textos

⁶ Joseph F. Zimmerman: *Democracia participativa. El surgimiento del populismo*, Limusa-Noriega Editores, México, 1992.

constitucionales o leyes sustanciales aprobados por el congreso o el gobierno). Los niveles de población consultados pueden estar en los niveles nacional, estatal o local-comunitario / municipal. La legislación deberá especificar las materias y los umbrales mínimos con los que un proceso de consulta ciudadana podrá convocarse y declararse válido, además de indicar las condiciones en las cuales podrán participar los diversos sectores de la ciudadanía en la difusión e información sobre los efectos favorables o desfavorables que significa mantener o no la decisión adoptada. Esto es, se debe especificar si los resultados puedan tener o no un alcance de decisión *vinculatorio* (es decir, se indica si existe la obligación de acatar o no el resultado de la consulta), o si el alcance del plebiscito permite derogar parcial o totalmente la legislación o el acto de gobierno impugnado, y si estos actos pueden o no impugnarse ante el órgano jurisdiccional electoral. De igual manera, el efecto también puede ser *facultativo*, esto es, que la autoridad pueda proceder a la realización de una acción determinada bajo su criterio.

- c) *Procedimientos de Iniciativa Legislativa.* Bajo esta modalidad, los ciudadanos puedan tener la capacidad de proponer o derogar leyes o decretos de gobierno, siempre y cuando cubran los requisitos legales para que los cuerpos legislativos procedan a su eventual discusión y aprobación, de la cual posteriormente habría la posibilidad de una convocatoria para la población mediante plebiscito o referéndum por parte del propio Congreso o el titular del gobierno, especialmente en el caso de que se trate de modificaciones al ordenamiento constitucional.
- d) *Mecanismos de Gestoría, Decisión e Información Ciudadana.* Incorpora las obligaciones de rendición de cuentas (accountability) que los gobernantes o representantes populares electos en organismos legislativos locales, asambleas o comités vecinales deben realizar mediante la convocatoria regular de sus electores o representados. Igualmente, también se puede regular la realización de reuniones que pueden definir la administración directa de programas, o a través de promover y supervisar mediante cuerpos consultivos, el desarrollo de éstos ante los órganos legislativos y de gobierno. Sus acciones se pueden sustentar mediante la realización de asambleas o audiencias dentro de comités vecinales y / o unidades territoriales. Por último, se puede

considerar en este conjunto de mecanismos al derecho de petición e información, que pueden también producir consecuencias obligatorias de acciones para los funcionarios y legisladores, como lo establece la práctica de la “afirmativa ficta”, la cual asume que al ciudadano que no le sea rechazada una petición hecha a la autoridad competente sobre cualquier asunto público en los plazos establecidos por la ley, deberá entender que su solicitud le fue aceptada y no se le podrá dar respuesta más que en esos términos.

Desde luego, dada la diversidad de figuras aquí reseñadas, resultaría poco factible asumir que existe un consenso favorable sobre el desempeño histórico de cada una de ellas.. Particularmente resalta el esfuerzo teórico de autores como Angelo Panebianco por distinguir claramente a las experiencias plebiscitarias (convocadas usualmente desde el espacio del gobernante) frente a las de tipo refrendario (asociadas más a los cuerpos legislativos o cívicos), e incluso pronunciarse claramente por la inconveniencia de permitir las primeras, debido a la fuerte personalización y manipulación que los líderes carismáticos realizan para movilizar a la sociedad hacia condiciones de fuerte polarización y homogeneización, ya que el abuso de los plebiscitos terminan convirtiendo a los líderes en legisladores únicos con el consiguiente detrimento de las propias instancias de representación parlamentaria al grado extremo de suprimirlas, adquiriendo entonces del pueblo facultades de excepción para gobernar mediante decretos que pasan bajo el tamiz legitimador formal de consultar con preguntas sin verdadera alternativa, que es como terminan configurándose los plebiscitos.⁷

Ciertamente, la desvaloración de las acciones plebiscitarias se ha cifrado en las prácticas de legitimación personalista de los dictadores (Gemma, 1982: 1208) de las que incluso todavía tenemos ejemplos resonantes en la historia reciente, como ha ocurrido en los casos de Augusto Pinochet en Chile, Saddam Hussein en Irak, Hugo Chávez en Venezuela o Fidel Castro en Cuba, en donde la exacerbación del presidencialismo vía la estrategia plebiscitaria termina por cancelar toda actividad pluralista democrática.

En contraste, la doctrina jurídica y politológica usualmente ha valorado fortalecer la figura del referéndum, dado que esta instancia se construye desde la representación popular. lo son determinar la auto-determinación territorial para la creación, fusión o supresión de espacios, como por ejemplo

⁷ Angelo Panebianco: “Plebiscitos y democracia”, en *El precio de la libertad*, Losada, Buenos Aires, 1999, pp. 29-48.

se tiene la experiencia de los procesos de Timor Oriental (2000), los referéndums de ingreso realizados por la mayoría de los integrantes de la Unión Europea, o los realizados en países como Brasil (1993) o Australia (1999) para definir el cambio de forma de Estado y de gobierno. O aquellos definidos para definir la ratificación de tratados internacionales como el desarrollado en 1984 por Argentina y Chile para acordar la situación del Canal de Beagle.

Sin embargo, el uso del mecanismo tampoco se haya exenta de desviaciones como las que destaca Giovanni Sartori al momento de reconocer que la ciudadanía puede quedar inmovilizada por el peso desmedido de la partidocracia, así como por la falta de estímulos e información desde los medios de comunicación masiva para definir la importancia de las reformas legales y de gobierno sujetas a revisión.⁸ Aunque hay autores como Gemma que nos señalan la subutilización que generalmente ha conllevado su práctica, al igual que los otros instrumentos de participación ciudadana, tanto por las restricciones formales de las que sueles estar reglamentado, así como por la complejidad y desgaste adicional que muchas veces provoca en electorados muchas veces saturados por procesos electorales continuos.⁹

Sin embargo, como lo destaca otro pensador como Karl Loewenstein, siguiendo las líneas del tradicional debate dado entre los juristas alemanes Carl Schmitt y Hans Kelsen sobre definir la defensa efectiva de la Constitución entre el legislador ordinario democrático y el legislador excepcional plebiscitario como garantes efectivos de la sobrevivencia del Estado, cabe decir que el referéndum es el arma de control constitucional por excelencia, mismo que permite una más clara asociación entre el ciudadano y el representante popularmente electo.¹⁰

Particularmente este vínculo de efectividad se refuerza a partir de que la ciudadanía tenga capacidades de iniciativa legislativa y de manera más extensa, pueda acceder a los mecanismos de consulta y rendición de cuentas por parte de los legisladores y funcionarios. De esta manera, el ciudadano común podrá acceder en mejores condiciones a la adquisición de mejores niveles de información, vislumbrará con mayor claridad los diversos intereses políticos que se hallan en juego, así como podrá acercarse a condiciones de una creciente eficacia sobre los asuntos a debatir, además

⁸ Giovanni Sartori: *Op.cit.*, pp. 78.

⁹ Claudio Gemma: *Referéndum*, en N. Bobbio y N. Matteucci: *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1982, pp. 1394-1395.

¹⁰ Karl Loewenstein: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pp. 327-333.

de que sea capaz de resolver mediante otro tipo de instrumentos democráticos, situaciones que en otros momentos hubieran generado contextos severos de conflicto y confrontación. De ahí que los efectos ordenadores y de control democrático, se encuentran con mejores garantías en los procesos de rendición de cuentas e iniciativa popular, tal y como lo valoran Matthew Mendelsohn y Fred Cutler.¹¹

Los efectos de vinculación eficaz que se dan con los derechos a la información, la gestoría y la potencial revocación de mandato, son ámbitos complementarios de control en el nivel directo de los actos de gobierno. Ciertamente, implica asumir que el ciudadano desea mantenerse activo de cara a sus representantes y autoridades. En esta parte, hay claras muestras que la cultura política democrática carece en muchas ocasiones, de los elementos centrales para que dicha participación sea continua y funcional para el propio sistema de integración de las decisiones públicas. Aquí hay ausencia de valores sobre los intereses y recompensas que pueden ser adquiridas por los ciudadanos dada la saturación y la complejidad que regularmente presentan las agendas gubernamentales y legislativas para la población. Aquí es claro que la tecnología puede jugar un papel significativo en términos de acortar tales distancias y justamente abrir líneas que permitan una presencia más directa y permanente del ciudadano, como se percibiría con la figura del “votante cibernético”, mismo que podría acumular importantes caudales de información que le permitirían participar de manera simultánea en diversas agendas y niveles decisarios.¹²

II. Breve Historia de la Participación Ciudadana en México

Un cuadro sobre la idea de participación ciudadana no podría quedar nítido si se carece de una mínima ubicación de cómo asumir los conceptos y órdenes de la participación ciudadana desde la reflexión emprendida desde la experiencia local. En México bien podríamos ubicar tres niveles

¹¹ Matthew Mendelsohn y Fred Cutler: “The effects of referendums on democratic citizens: Information, politicization, efficacy and tolerance”, en *British Journal of Political Science*, Londres, v. 30, núm. 4, octubre de 2000, pp. 685-698.

¹² Bruno S. Frey: “¿Democracia participativa o democracia directa?”, en M. Krause y Margarita Moltoni (coords.): *Democracia directa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, pp. 21-31.

de presencia de los mecanismos de participación ciudadana. En primer término, los asociados con la consulta ciudadana, mismos que se hayan incluidas dentro de las leyes de Planeación estatales. En segundo término, también es factible encontrar amplios tramos de información para configurar organismos de participación, consulta y decisión comunitarias, particularmente situados dentro de las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas. Sin embargo, el nivel de participación que intentamos revisar aquí tiene que ver justamente con la aplicación de procesos de votación de la ciudadanía a través de las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato, y que requieren estar plasmadas dentro de las constituciones locales, los códigos electorales y / o leyes reglamentarias expresamente expedidas para ese fin.

Como bien lo ubica Rubén García Clark, el desarrollo inicial de las figuras de participación ciudadana en la etapa reciente de la reforma estatal se inició con la inclusión formal de los mecanismos del referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal dentro del texto del artículo 73 constitucional, la cual tuvo vigencia entre 1977 y 1987, sólo seguida después por el estado de Guerrero, que en 1984 incluyó la figura de referéndum en la constitución local del Estado, para luego aprobar una Ley de Fomento a la Participación Comunitaria en mayo de 1987.¹³

Adicionalmente, cabe situar que el proceso de aprobación de figuras de participación ciudadana se reinicia en 1994 con la inclusión de éstas en la constitución de Chihuahua, y luego en 1995 con la aprobación de la primera ley de participación ciudadana en el DF y sus consiguientes reformas en el Estatuto de Gobierno, proceso que fue seguido luego en ese mismo año por Puebla y el Estado de México, en donde específicamente se promulgó la ley reglamentaria del artículo 14 de la constitución local en materia del referéndum en agosto de ese año. San Luis Potosí lo hace en 1996 con la inclusión de las figuras de participación ciudadana en la constitución local y la aprobación de la ley reglamentaria en la materia en 1997. También Querétaro procedió en 1996 a introducir dichos instrumentos en su carta local.

Jalisco haría lo propio en 1997 en el nivel constitucional y al año siguiente establece su ley de participación ciudadana. Tlaxcala¹⁴ y

¹³ Rubén García Clark: "La participación ciudadana dentro de la Reforma del Estado. Premisas e iniciativas", en *El Cotidiano*, UAM, México, Año 16, núm 100, marzo-abril, 2000, pp. 223-224.

¹⁴ Cabe indicar que al momento de redactar este trabajo, el Congreso tlaxcalteca mantiene en estudio la aprobación de reformas a los diversos ordenamientos relacionados con la materia electoral con el fin de expedir una Ley de Participación Ciudadana.

Guanajuato también abren su proceso de incorporar figuras de participación ciudadana dentro de sus ordenamientos constitucionales en 1997, aunque cabe señalar que Guanajuato sólo lo hizo para crear una ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana, mientras que Baja California inicia el proceso de incluir figuras de participación ciudadana en su constitución local y expide su ley reglamentaria en el año 2001. En 1998, Zacatecas hizo inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en su constitución local y expidió su ley respectiva en 2001, mientras que Tabasco lo hace para definir el plebiscito territorial municipal. Igualmente, Chihuahua decide regular su proceso de participación ciudadana mediante la aprobación de un libro específico dentro de su Ley Electoral. Y de nueva cuenta el DF en ese mismo año de 1998, realiza reformas a sus ordenamientos locales tanto en su Estatuto de Gobierno, la ley de participación ciudadana, así como define la inclusión de disposiciones específicas en el Código Electoral de Distrito Federal en 1999.

Posteriormente, Chiapas y Morelos harán lo propio en 1999, si bien el segundo estado mencionado completa la aprobación de la ley de Participación Ciudadana en el año siguiente. Michoacán y Aguascalientes incluyeron las figuras de participación ciudadana en su constitución en el año 2000, mientras que Colima aprobó cambios a su constitución local y aprobó la ley de participación ciudadana correspondiente en ese mismo año, al igual que Veracruz y Baja California Sur. En el año 2001, el estado de Puebla incorporó alusiones sustantivas a su constitución local mientras que los estados de Baja California, Zacatecas (ya mencionados), Tamaulipas, Aguascalientes y Coahuila aprobaron sus leyes de Participación Ciudadana. En el año 2002, el estado de Guanajuato aprobó una reforma constitucional junto con una ley de participación ciudadana que instrumenta los mecanismos de democracia semi-directa. Cabe indicar que existen otros estados de la república que incluyen alusiones en materia de consulta ciudadana o comités comunitarios en el rubro de la planeación democrática del desarrollo y dentro de las leyes orgánicas municipales, como lo son los estados de Hidalgo, Yucatán, Nayarit, Oaxaca o Sonora; entre otros, al igual que en lo relativo al derecho de petición, como Tamaulipas o de introducción de leyes por parte de la ciudadanía, como Sinaloa y Nuevo León.

Algunos tópicos comparativos

Hasta ahora, coincidiendo con la valoración general que realizan algunos expertos, apenas estamos conjugando los diversos elementos que permitan cubrir las exigencias de la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana, procurando así definir criterios interpretativos fundamentales como los problemas de mantener o no alejados a los partidos políticos de poder actuar en dichos procesos, al considerarlos como mecanismos distintos a los propiamente electivos. Sin embargo, la discusión sobre este particular ha venido a generar criterios de interpretación sugestivos sobre en qué rubros se puede o no convocar y como esto puede o no afectar a las instancias de representación social, o también si dichos procesos poseen cualidades de complementación con las agendas nacionales desde el punto de vista de contribuir al sostenimiento de condiciones tendientes hacia la gobernabilidad.

¿Cuál es la situación general que guardan las entidades federativas en la materia? En términos muy sintéticos, existen 24 entidades federativas que poseen alguna figura de democracia semi-directa en sus constituciones locales. 13 de ellas poseen leyes de participación ciudadana que reglamentan dichos procesos y otra más incluye dicha normatividad dentro de su Código Electoral (Chihuahua) mientras que de las restantes sólo señalan la presencia de una o varias figuras, pero sin presentarlas aún en una ley secundaria. Como ya se indicó líneas arriba, no se analizan aquí a las entidades federativas que definen mecanismos u organismos de gestión, planeación democrática del desarrollo u colaboración ciudadana vecinal o comunitaria. Sin embargo, si se extendiera el análisis hasta ese nivel, podrían agregarse otras 4 entidades más hasta llegar a un total de 25. Para una idea panorámica remito al siguiente cuadro:

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

<p>A) PLEBISCITO</p> <p>NIVELES ESTATAL Y MUNICIPAL</p> <p>Baja California * Baja California Sur * Coahuila *, Colima *, Chihuahua +, Jalisco *, Michoacán °, Morelos *, San Luis Potosí *, Tlaxcala °, Veracruz *, Zacatecas (no vinculatorio)*</p> <p>SOLO NIVEL ESTATAL</p> <p>Distrito Federal *, Aguascalientes*, Guanajuato*, Chiapas °, Puebla °, Tamaulipas*</p> <p>SOLO NIVEL MUNICIPAL</p> <p>Tabasco °</p>	<p>B) REFERÉNDUM (CONSTITUCIONAL /LEGISLATIVO)</p> <p>NIVELES ESTATAL Y MUNICIPAL</p> <p>Baja California, Baja California Sur *, Coahuila *, Colima *, Chihuahua +, Jalisco *, Michoacán °, Morelos *, Tlaxcala °, Veracruz *, Zacatecas (no vinculatorio) *</p> <p>SOLO NIVEL ESTATAL</p> <p>Distrito Federal *, Estado de México *, San Luis Potosí *, Guerrero →, Puebla °, Querétaro °, Aguascalientes *, Guanajuato *, Tamaulipas *</p>
<p>C) INICIATIVA POPULAR</p> <p>LEGISLACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL</p> <p>Baja California *, Baja California Sur *, Coahuila *, Morelos *, Tlaxcala °, Zacatecas *, Aguascalientes*, Guanajuato*</p> <p>SOLO LEGISLACIÓN ESTATAL</p> <p>Colima *, Chiapas °, Chihuahua +, Distrito Federal *, Jalisco *, Veracruz * Nuevo León °, Tamaulipas*, Estado de México °</p> <p>SIN ESPECIFICAR NIVEL</p> <p>Michoacán °, Oaxaca °, Puebla °, Querétaro °, Sinaloa °</p>	<p>D) REVOCACIÓN DE MANDATO (EJECUTIVO-LEGISLATIVO)</p> <p>Chihuahua *, Zacatecas °</p> <p>E) MECANISMOS DE GESTORÍA, PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO O COLABORACIÓN VECINAL</p> <p>Aguascalientes #, Baja California *, Coahuila*, Distrito Federal *, Hidalgo →, Guanajuato →, Guerrero →, Nayarit #, Oaxaca °, Yucatán →, Tamaulipas*</p>

NOTAS:

* Indica que están contenidos en la constitución local y la ley de participación ciudadana respectiva.

+ Indica que están contenidos en la constitución local y el código electoral.

° Indica que sólo está consignado en la constitución local sin legislación secundaria.

→ Indica que está en la legislación local pero en una legislación secundaria distinta.

Indica que existe en legislación secundaria (Ley de Planeación, Ley Orgánica Municipal o similar).

Fuente: Elaboración Propia.

Cabe precisar que entre de las características más sintomáticas de las legislaciones en materia de participación ciudadana en México es la de convocar a dichos procesos en periodos distintos a las elecciones estatales y federales, lo cual en mi opinión comprime en mucho la potencialidad de los asuntos que pueden ser debatidos. Por otra parte, cabe indicar que estados como el DF o Coahuila han trazado una ruta distintiva con respecto a los demás estados de la república, en tanto su legislación contempla dos niveles de acción: la relativa a consultar los procesos de orden legislativo y

constitucional, así como a sistematizar e incluir en sus leyes respectivas, los mecanismos y procesos relacionados con las figuras de representación local como lo son los comités vecinales, así como la presencia de acciones relacionadas en el terreno de la rendición de cuentas y la fiscalización continua de los funcionarios públicos locales mediante el desarrollo de actividades consultivas y de cogestión en el diseño y orientación de las política públicas de manera regular.

Entre los aspectos sustanciales a ser considerados, la mayoría de los estados que cuentan con dichos ordenamientos, asumen la posibilidad de convocar a la ciudadanía de manera parcial o total, esto es, se autorizan procesos de consulta en los niveles municipal y estatal, como ocurre en Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas. En el plano estatal únicamente lo prevén DF y Estado de México

Otro factor distintivo se refiere a las instancias que participan en el desarrollo de los procesos. Una modalidad es facultar a los Institutos Electorales Estatales como actores plenos para organizar y sancionar los procesos como ocurre en Zacatecas y Baja California Sur. Sin embargo, en entidades como Estado de México, Morelos y San Luis Potosí se han definido la presencia de instancias como los Consejos Estatales de Participación Ciudadana para supervisar la legalidad y la organización de los mecanismos. Una característica es que en estos organismos hay presencia del gobierno estatal e incluso se colocan por encima de los Institutos Electorales Estatales, los cuales sólo funcionan como una mera instancia técnica. Un caso especial en la materia es Chihuahua, donde se hace intervenir al Tribunal Estatal Electoral junto con el Consejo Estatal Electoral en las fases de organización y el cómputo de los resultados para así declarar su validez.

En materia de controversias y recursos, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, DF, Jalisco, Morelos, Veracruz y Zacatecas remiten a la acción de los tribunales electorales locales. Excepciones notables son el Estado de México y San Luis Potosí, donde se define que el Consejo Estatal de Participación Ciudadana es la única instancia que interviene en la materia.

De esta manera, cabe señalar que los procesos tendientes a generar una cierta transparencia y convergencia en los instrumentos de participación y consulta ciudadanas, distan mucho por ahora de poder ser asimilados con las experiencias prevalecientes en otras latitudes del orbe en donde se aplican mecanismos como el referéndum, el plebiscito y / o la iniciativa popular legislativa.

III. Ideas y Propuestas en Materia de Consulta Ciudadana en el Plano Federal

En esta última sección se intenta establecer un marco de discusión que permita discernir la conveniencia o no de proponer un conjunto de reformas que puedan ser incorporadas dentro de la Carta Magna mexicana en materia de plebiscito y referéndum constitucional, iniciativa popular legislativa y la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo, en tanto instrumentos que permitan alcanzar una mejor condición participativa dentro del régimen democrático y representativo cuya base es definida dentro de la Carta Magna en su artículo 40. De igual manera, debe asumirse que para lograr una efectiva aplicación de una normatividad sobre esta materia, sería conveniente expedir una Ley Federal de Consulta Ciudadana, o valorar si dichos instrumentos pudieran quedar incluidos como parte del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprovechando al efecto reactivar el libro octavo que anteriormente correspondía a la regulación de los procesos electorales en el Distrito Federal.

Como se discutió al inicio de este trabajo, la participación política dentro de las democracias asume como elemento sustancial poder establecer límites al abuso del poder por parte de esos mismos representantes. En los hechos, los mexicanos carecen de mecanismos eficaces que permitan proponer, consultar o enmendar actos legislativos y de gobierno que no van más allá de ciertos ámbitos territoriales en el contexto local. En este sentido, decisiones básicas de gobierno relativas al ejercicio de la soberanía, la forma de gobierno, la seguridad nacional, o cualquier modificación al texto constitucional bien deberían estar sujetas al escrutinio e incluso la revocación de su acción si el pueblo considere como incorrecta la postura de los legisladores o los gobernantes, siguiendo así el espíritu del artículo 39 constitucional, que cabe considerar faculta al pueblo a ejercer de manera irrestricta su capacidad de opinión y propuesta, pero a través de procedimientos reglamentados y asequibles como justamente lo pueden representar las figuras de la democracia semi-directa.

De esta manera, cabe analizar la conveniencia de que la representación popular o la ciudadanía puedan tener instrumentos que permitan establecer discusiones relativas a las modificaciones del texto constitucional federal, y que a su vez no eliminen a las actuales consideraciones de discusión y aprobación de iniciativas constitucionales que están marcadas para los poderes legislativos locales y federal, así como para el titular del poder

ejecutivo. Desde luego, el rango de materias debatibles y susceptibles a consulta hacia la población tendrá que ser arbitrado, en caso de diferencias entre los poderes instituidos, o de éstos frente a la ciudadanía, mediante la función interpretativa del Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de tribunal constitucional, a efecto de que puedan quedar plasmados en una ley federal de consulta y participación ciudadanas, misma que con posterioridad sea fundamentalmente campo de interpretación y jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Vale reiterar que dentro de nuestra historia constitucional se ha mantenido una ausencia casi total en cuanto a la presencia de los instrumentos deliberativos y resolutivos de la llamada democracia directa. El principio esencial a ser discutido es proponer que la Constitución Federal pueda ser motivo de iniciativa, reforma o ratificación por parte de la ciudadanía, a la par de los poderes legislativos de las entidades federativas de la Unión y el Ejecutivo federal, para lo cual se debe asumir que el artículo 135 pueda contemplar dichos mecanismos de reforma a la Constitución mediante los instrumentos de consulta ciudadana.

Hasta ahora, salvo en las alusiones incorporadas a la Constitución Federal en su artículo 26 durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, relativas a determinar los mecanismos de consulta y participación ciudadana en la construcción del sistema nacional de planeación democrática conducentes a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, no contamos con otra indicación explícita a dichas figuras. Por esa razón, un potencial derecho a la participación en plebiscitos o referéndum debería incluir extensiones al artículo 35, en sus fracciones I y V, para así incluir dentro de los derechos del ciudadano el que pueda votar en plebiscitos y referéndums ordinarios y extraordinarios, así como la poder iniciar legislación que se promueva en los términos que establezcan la propia Constitución y la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.. Igual extensión conceptual debe agregarse a la obligación ciudadana de participar en dichos procesos, tal y como aparece en el artículo 36 en su fracción III.

De esta manera, se debe modificar el artículo 71 constitucional para incluir una cuarta fracción que indique el derecho de la ciudadanía, el titular del Ejecutivo y el Congreso de la Unión para promover iniciativas o referéndums constitucionales legislativos de manera directa o a través de los representantes populares. Sin embargo, deberá competir al Congreso de la Unión y en su caso, a las instancias judiciales, determinar

la legalidad de la iniciativa popular constitucional que se pretenda someter a referéndum, mismo que puede ser incluida aprovechando alguna de las fracciones actualmente derogadas del artículo 73, en donde también se podrían indicar las materias concretas en las que la ciudadanía puede proponer legislación para dotar de nuevos contenidos al texto constitucional, o si éste puede promover la revocación del mandato al titular del Poder Ejecutivo. En lo relativo a la revocación de mandato del presidente de la República, estaría reglamentado a través de los ordenamientos electorales e indicado en los artículos 84 y 86, que hablan de los mecanismos de sustitución del titular del ejecutivo. Un modelo a considerar para este caso, serían las previsiones elaboradas en el caso de Chihuahua, mismo que señala un periodo de ejercicio de una tercera parte del mandato como criterio mínimo y que sea solicitado por 10% del padrón electoral y que se halle representado al menos dentro de un tercio de las entidades federativas.

Cabría indicar también la conveniencia de prever que la aprobación de esta medida o de cualquier otro instrumento de consulta opere de manera similar como acontece en Australia, cuyo sistema de organización federal estipula el criterio de que las medidas consultadas en referéndum o iniciativa popular tengan la mayoría absoluta de los votantes inscritos en el padrón electoral, así como de que se obtenga dicho resultado en la mayoría en los estados integrantes de la federación, a efecto de evitar que este tipo de instrumentos sea objeto de dinámicas regionalizadas.

Eventualmente también podría considerar si la ciudadanía tendría o no facultades para cuestionar mediante estos instrumentos actos de gobierno en específico. Finalmente, en el mismo artículo 73 se tendría que incluir el derecho que también tendría el propio Congreso de la Unión y el Ejecutivo para promover los referéndums constitucionales de ratificación popular obligatoria en las materias que consigne la propia Constitución, así como la de someter a la ciudadanía la propuesta de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo.

Por ello, conviene indicar que deberá agregarse que ninguno de los poderes podrá contravenir o vetar el resultado producto de una iniciativa popular, referéndum constitucional o revocación de mandato una vez aprobados, aunque si podría recurrirlos previamente ante la Suprema Corte de la Justicia en materia de sancionar la debida legalidad de aplicación e interpretación de las normas constitucionales. Esto deberá puntualizarse para el caso del Congreso de la Unión en el artículo 72, y para el Poder Ejecutivo en el artículo 89.

De igual manera, deberá señalarse que toda propuesta de iniciativa y referéndum constitucional o de revocación de mandato que haya sido desechada en votación no podrá ser presentada sino al menos transcurrido un año. También cabría proponer que todo proceso de iniciativa popular de reforma constitucional, referéndum o revocación de mandato, no podrá ser iniciado durante los recesos legislativos. Sin embargo, si se opta por el criterio contrario, y dentro de sus facultades fijadas en el artículo 78, y en los términos que lo indicara la ley reglamentaria de la materia, la Comisión Permanente en el caso de poder recibir iniciativas populares o propuestas para iniciar revocación de mandato, plebiscitos o referéndums constitucionales, ésta deberá convocar a un periodo extraordinario del Congreso para que el pleno pueda dar curso de acción a dicho proceso. Los integrantes de la Comisión Permanente por si mismos no podrían iniciar ningún proceso de referéndum constitucional o revocación de mandato.

En caso de aprobarse la revocación de mandato del Presidente de la República, el Congreso deberá proceder a la designación de un nuevo titular en los términos y tiempos previstos los artículos 84 y 86. Ello no implica automáticamente que el titular del Ejecutivo incurra en falta grave bajo los términos señalados por el artículo 108. Desde luego, de considerarse pertinente, la revocación de mandato también puede indicarse como extensiva a los gobernadores y el jefe de gobierno del DF en los artículos 116 y 122, respectivamente, así como para los presidentes municipales dentro del artículo 115, en los términos de ley que los congresos y las constituciones estatales señalen.

También resulta claro que deberá indicarse en el artículo 117 y 118 que en ningún caso, en los referéndums y plebiscitos constitucionales de índole federal o local podrán permitir que algún estado de la república o municipio pueda sustraerse a la preeminencia de la legislación federal colocando prácticas que excluyan o condicen la participación ciudadana en forma alguna. El mismo criterio puede aplicarse hacia las acciones de revocación de mandato.

A efecto de poder incluir las condiciones de realización de los procesos de consulta constitucional, cabe pensar en la creación de un apartado IV dentro del artículo 41, en donde se fijen las bases que permitan señalar que el Instituto Federal Electoral será el encargado de llevar a cabo dichos procedimientos en los términos que sean fijados por la ley reglamentaria de participación y consulta ciudadana. Asimismo, se debe indicar que en dicha ley se incluirán todos los procedimientos relativos a las figuras de referéndum constitucional, iniciativa popular y la revocación del mandato del titular del Ejecutivo.

Asimismo, para proteger la legalidad de dichos procesos tendría que incluirse en el artículo 60 constitucional un último párrafo que amplíe las competencias del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación a efecto de que dicha instancia pueda resolver como máxima instancia sobre la validez y las controversias que pudieran surgir en la realización de los referéndums y plebiscitos constitucionales, iniciativas populares o el proceso de revocación del mandato al titular del Ejecutivo federal, o definir la atracción de la materia por parte del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.. De igual manera, esta atribución debe quedar incluida en los artículos 99, 103, 105 y 107, para que las instancias judiciales puedan vigilar y hacer observar el debido cumplimiento de los resultados de los referéndums, plebiscitos, las iniciativas populares y la revocación de mandato, en caso de controversia o interpretación sobre la pertinencia de los mismos en las materias que sean susceptibles de reforma o ratificación constitucional, a petición de las partes interesadas.

Sin embargo, cabe recordar que en el otro extremo de los mecanismos de índole federal, se poseen variantes de elección de autoridades y discusión de los asuntos públicos locales y comunitarios, que en forma directa se remiten a las llamadas “asambleas comunitarias” o “vecinales”, en donde se da la participación abierta de los integrantes de la municipalidad o de los pueblos a efecto de tomar acciones de gobierno que se realizan de manera inmediata. No se debe olvidar que el respeto a la pluralidad jurídica de los llamados “usos y costumbres” ha quedado plasmado en el tercer apartado del artículo 2 del ordenamiento federal. Los “usos y costumbres” asumen de hecho la designación directa de autoridades municipales, como es reconocida explícitamente en el estado de Oaxaca, cuyo esquema ha sido abierto a la discusión e implementación en los espacios constitucionales estatales para reflejar la diversidad y condiciones de las comunidades indígenas.

Por último, conviene señalar que el asunto ha dejado inconcluso el tema de revisar la redacción del artículo 9 en lo relativo al derecho de reunión y protesta que pueda tener como objeto establecer acciones peticionarias o decisiones vinculatorias a las autoridades. En su caso, dicho artículo deberá indicar las materias que pueden permitirse resolver en ellas dentro de los municipios que se acogieran al sistema de usos y costumbres, a efecto de que se pueda incorporar la posibilidad de ejercer acciones consultivas o proceder a la realización de actos de gobierno en el nivel municipal o comunitario, pero nunca en condiciones de contravenir ni de poder ejercer en forma directa o sumaria la justicia penal u otros

actos similares en detrimento de las libertades o las garantías constitucionales de individuos o terceros, como suele ocurrir con las prácticas de justicia sumaria en las asambleas o de las comunidades, por lo que cabe indicar que el derecho de reunión, petición y acción deberán seguirse remitiendo a los mecanismos que prevalezcan en las leyes penales federales, estatales y municipales, según sea el caso.

En este sentido, la valoración de los instrumentos y mecanismos potenciales de la democracia semi-directa dentro de la Constitución Federal, bien podría tener dos importantes desembocaduras: o bien generar una clara dinámica tendiente a promover una normatividad única e integrada que diera consistencia y claridad interpretativas a dichos procesos; o por el contrario, pudiera darse una situación similar a la que acontece en países como Estados Unidos, en donde las figuras de la democracia semi-directa sólo son aplicadas dentro de las entidades federativas y con las especificidades que cada estado define para sí.

IV. Una Breve Reflexión Final

En perspectiva, a pesar de encontrarnos dentro de un claro proceso de transformación y reforma del Estado, en donde podemos hallar una coincidencia formal entre académicos, políticos y ciudadanos comunes acerca de poder extender y fomentar los procesos de participación ciudadana en el plano nacional, se debe admitir que los déficits de articulación e integración constitucional seguramente afectan a un amplio conjunto de tareas en materia de inversión de recursos económicos, pero sobre todo de trabajo en materia de valores y cultura cívica a efecto justamente de inculcar a los individuos no sólo la conciencia de generar procesos formales que sirvan para mejorar las leyes y proyectos de gobierno, sino también para garantizar la convivencia entre los diversos estratos de la vida pública y en condiciones democráticas.

Es por ello, que dentro de la fase actual de la consolidación democrática, debe plantearse un esfuerzo más claro de convergencia entre los diversos actores y niveles de organización política. De poco o nada sirve asumir criterios de exclusión que definen a los procesos electivos y a los procesos de consulta como ámbitos decisarios no interdependientes. Este criterio resulta muy dañino, porque desarticula y opone innecesariamente a la propia ciudadanía, al fortalecer vicios o prácticas como la partidocracia o el

peso excesivo y calificado de los grupos de interés, en uno u otro caso, dejando a enormes masas de población carentes de los elementos de información y educación que siempre le serán necesarios para poder definir y establecer una postura clara frente a los actos legislativos o de gobierno.

En consecuencia, resulta importante que para asumir una propuesta de alcance federal en materia de participación y consulta ciudadana, al menos en lo conducente a la fijación de las reglas constitucionales de funcionamiento del plebiscito, referéndum, iniciativa popular legislativa o revocación de mandato, tendrían que acortarse y clarificarse las competencias en materia de interrelación y articulación entre las legislaciones ya existentes y la propia Constitución, para así evitar una estéril politización y descalificación de dichos instrumentos, en tanto sean medidas que sean utilizadas con prudencia y justamente en condiciones de excepcionalidad, como bien lo ha demostrado la práctica internacional, aunque ello tampoco implique asumir complicar su acceso al ejercicio pleno de las mismas por parte de la propia ciudadanía.

Fuentes Bibliográficas

Baldassarre, Antonio: *“Referendum e Legislazione”*, en Luciani, M; y Volpi, M. (a cura di): *Referéndum*. Roma. Editori Laterza, 1992, pp.32-44.

Dahl, Robert A.: *“Efectividad del Sistema o la Participación Ciudadana: Un Dilema Democrático”*, en *Política Social y Participación Ciudadana*. México. PRI. 1994. pp.213-226.

Fishkin, James: *Democracia y Deliberación. Nuevas Perspectivas para la Reforma Democrática*. Barcelona. Ariel. 1995.

García Clark, Rubén R.: *“La Participación Ciudadana dentro de la Reforma del Estado: Premisas e Iniciativas”*, en *El Cotidiano*. México. UAM. Año 16, n.100, marzo-abril, 2000, pp.217-225

Gemma, Gladio: *“Plebiscito”* (pp.1208-1209), y *“Referéndum”* (pp.1394-1395), en Bobbio, Norberto; y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México. S.XXI. 1982.

Hurtado, Javier: *“Las Figuras de la Democracia Directa en México. Del Populismo a la Demagogia y a su Utilización como Instrumentos del Poder”*, en *Diálogo y Debate*. México. CERE. n.4, 1998, pp.173-194.

Frey, Bruno S.: *“¿Democracia Representativa o Democracia Directa?”*, en Krause, Martín; y Molteni, Margarita (coords.): *Democracia Directa*. Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 1997, pp.21-31.

Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel. 1976.

Mellado Hernández, Roberto: *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*. México. Plaza y Valdés. 2001.

Mendelsohn, Matthew; y Cutler, Fred: *“The Effects of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance”*, en *British Journal of Political Science*. Londres, V.30, n.4, octubre 2000, pp.685-698.

Merino, Mauricio: *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n.4) 1995.

Panebianco, Angelo: *"Plebiscitos y Democracia"* en *El Precio de la Libertad*. Buenos Aires, Losada, 1999, pp.29-48.

Pasquino, Gianfranco: *"Participación Política, Grupos y Movimientos"*, en Pasquino, G.; et.al.: *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Alianza Universidad. 1988, pp.179-215.

Prud'homme, Jean Francoise. *Consulta Popular y Democracia Directa*. México. IFE. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n.15) 1997.

Salazar Ugarte, Pedro: *"La Situación de la Participación Ciudadana en el DF: Un Punto de Vista Legal"*, en *Diálogo y Debate*. México. CERE. n.5/6, jul-dic. de 1998, pp.109-147

Sartori, Giovanni: *¿Qué es la Democracia?* México. Nueva Imagen. 1997.

Zimmerman, Joseph F.: *Democracia Participativa. El Resurgimiento del Populismo*. México. Limusa-Noriega Editores, 1992.

Fuentes de Legislación

a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La Constitución del Pueblo Mexicano. México. LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados - Miguel Ángel Porrúa. 2001. 369 pp.

b) *Constituciones de las 31 Entidades Federativas y el Estatuto de Gobierno del DF*

c) *Leyes de Participación Ciudadana*.

Aguascalientes

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. 26 de noviembre del 2001.

Baja California

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. 16 de febrero de 2001.

Baja California Sur

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur. 13 de junio de 2000.

Coahuila

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila. 1 de noviembre de 2001.

Colima

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. 22 de enero de 2000.

Chihuahua

Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Libro Séptimo. De los procesos plebiscitarios, del referéndum y revocación de mandato. 30 de diciembre de 1998.

Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 21 de diciembre de 1998.

Estado de México.

Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. 30 de agosto de 1995.

Guanajuato

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato. 26 de octubre de 2002.

Guerrero

Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. 16 de agosto de 1994.

Jalisco

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. 7 de marzo de 1998.

Morelos

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos. 26 de diciembre de 2000.

San Luis Potosí

Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí. 30 abril de 1997.

Tamaulipas

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas. 28 de mayo de 2001.

Veracruz

Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz-Llave. 18 octubre de 2000.

Zacatecas

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas. 8 de septiembre de 2001.