

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

La participación ciudadana en México: contenido, posibilidades y usos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular: un estudio de caso.

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN
ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

**PRESENTA
KARLA ALEJANDRINA PLANTER PÉREZ**

**TUTOR
DR. BENJAMÍN ARDITI KARLIK**

Ciudad Universitaria, Mayo 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mis padres María y Raúl, a mi Manena y a Rafael .

A mis hermanos: Liz, Paty, Raúl y Gustavo.

A mis otros hermanos: Alejandra y Carlos Ramiro.

A mis sobrinos Roberto Carlos, Luís Enrique, Diana Laura, Sol Marian, Gustavo Iván y Alejandro.

A mi abuelita y a mis tías Cecilia, Kayita y Ramón.

A mis primas Sandra, Silvia, Bety y Gloria.

A todos ustedes por enseñarme el camino con amor y paciencia y alentarme a recorrerlo, a pesar de las adversidades.

AGRADECIMIENTOS

Mi profundo agradecimiento, respeto y admiración a cada uno de mis maestros de los que aprendí tanto durante mi estancia en el posgrado, especialmente a la Dra. Margarita Theész por su increíble entrega, disciplina, paciencia, apoyo y calidez; a la Dra. Aimeé Vega, cuyo entusiasmo y pasión por la investigación me alentaron a publicar; y a la Dra. Gilda Waldman, por esos inteligentes y sensibles seminarios.

Un agradecimiento y dedicatoria muy especial para mi director de tesis, el Dr. Benjamín Arditi, una de las personas que más admiro y respeto. Benjamín, gracias por aceptarme como tesista, por todas tus observaciones, por tu paciencia y por esa forma de hacer equipo. Te quiero, respeto y admiro.

Igualmente, quiero agradecer enormemente al Dr. Juan Manuel Durán Juárez, Rector del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, cuyo apoyo fue determinante para que pudiese cursar la maestría. Doctor, gracias por todo.

El apoyo otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) fue decisivo para cursar la maestría y realizar la investigación de esta tesis. Mi agradecimiento y reconocimiento a la institución.

“Se dirigió a la muchedumbre y desde la oscuridad anunció que en Donnafugata los resultados del plebiscito habían sido éstos: inscritos, 515; votantes, 512; síes, 512; noes, cero (...) Pero si tú mismo has firmado... ¿Acaso no lo ves? ¡Está tan claro! Debes hacer lo que te decimos porque, ¡mira la letra!, quieres lo mismo que nosotros”

El Gatopardo
G. Tomasi di Lampedusa

ÍNDICE

Portada	I
Dedicatoria	II
Agradecimientos	III
Índice	V
Introducción	1
Aspectos metodológicos	10
Capítulo 1: Los caminos de la democracia representativa	16
1.1 La representación, un <i>actuar por</i>	17
1.2 La representación política en Hobbes y Rousseau	21
1.3 Los principios del gobierno representativo	25
<i>1.3.1 Elección de representantes</i>	25
<i>1.3.2 Autonomía del representante</i>	26
<i>1.3.3 Libertad de opinión pública</i>	27
<i>1.3.4 Juicio mediante la discusión</i>	27
1.4 Del Parlamentarismo a la “democracia de partidos”	28
1.5 De la democracia de partidos a la “democracia de audiencia”	35
1.6 ¿Crisis o metamorfosis de la representación?	40
Capítulo 2: La participación ciudadana hoy	47
2.1 El estado de la cuestión	47
2.2 Tres perspectivas que explican el incremento de las herramientas de democracia directa	52
2.3 Las motivaciones para la utilización de las herramientas de democracia directa	55
2.4 Legislación y tipos de consulta	57
2.5 El impacto de los mecanismos de democracia directa en los partidos políticos ¿verdaderos debilitadores?	63
2.6 Las ventajas de la democracia directa en los partidos políticos	69

2.7 Democracia, mecanismos de consulta y América Latina	70
Capítulo 3: La participación ciudadana en México	77
3.1 Antecedentes de la participación ciudadana en México	77
3.2 El contexto	85
3.3 Las leyes de participación ciudadana locales	94
3.3.1 <i>Definición de los mecanismos de consulta y del concepto de “trascendencia”</i>	96
3.3.2 <i>Materias excluidas, restricciones temporales y solicitantes</i>	99
3.3.3 <i>Número de preguntas y su redacción</i>	104
3.3.4 <i>Instancia organizadora, efecto y niveles de participación</i>	106
3.3.5 <i>Regulación de los Partidos Políticos</i>	107
3.3.6 <i>Grupos de interés</i>	109
3.3.7 <i>Duración y características de la campaña de difusión, acceso equilibrado a medios masivos de comunicación y gastos de divulgación</i>	111
3.3.8 <i>Financiamiento de las consultas</i>	113
Capítulo 4: Violencia intrafamiliar, la primera iniciativa popular en México: un estudio de caso.	115
4.1 El instrumento: la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco	116
4.2 La primera iniciativa popular: la ley de violencia intrafamiliar	120
4.2.1 <i>Formación del colectivo</i>	122
4.2.2 <i>Sensibilización, recolección de firmas y entrega de la iniciativa de ley a la LV Legislatura.</i>	125
4.2.3 <i>Deliberación, cabildeo y resultados</i>	128
4.2.4 <i>Respuesta legislativa, un sinuoso camino</i>	133
4.3 Los grupos de interés: la iglesia Católica y los medios de comunicación	139
Conclusiones	145
Bibliografía general	149
Apéndice	162

Introducción

La notoria producción académica sobre la participación ciudadana, a través de los mecanismos de democracia directa, a partir de las últimas tres décadas del siglo XX, aparece como un rasgo importante en la Ciencia Política en la medida que parte del interés por el creciente uso e incorporación a los sistemas políticos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, proceso que ha estado relacionado, particularmente en América Latina, con lo que se ha denominado la crisis de representación.

Efectivamente, existen países como Suiza, Italia, Alemania y Grecia que poseen una larga tradición en el uso de estos mecanismos y su operación está más allá de fenómenos particulares, sin embargo, también es cierto que a nivel mundial se registra una tendencia de incorporación de dichas herramientas, por un lado y, por otro, se puede observar un incremento en su operación, en aquellos lugares donde son parte del sistema político.

En América Latina, la inserción de este tipo de herramientas se ubica sobre todo, en el decenio de los 80 y se expande en la década siguiente. Su aparición está ligada a dos grandes procesos que se presentaron en la región: el avance democrático de los años 80 y, la crisis de representación y el “malestar con la política”¹ de los 90. Así, la adhesión de estos mecanismos se presentó como una alternativa para “corregir” la crisis de representación (Zovatto, 2002).

En México, concretamente, la incorporación de los mecanismos se registra a partir de los años 90, pero su legislación es sólo a nivel local. En la actualidad, 24 entidades federativas legislan al respecto, de las cuales, 14 cuentan con su ley reglamentaria.

Alrededor de este fenómeno (incorporación y uso más frecuente) se ha desarrollado un discurso, cuyo eje principal ha girado en torno a la necesidad de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, más allá de la elección de representantes, con la finalidad de conocer directamente su opinión y respetar su voluntad. Uno de los marcos principales que ha delimitado e incluso justificado este discurso, tiene como referente

¹ Esta idea la desarrolla Norbert Lechner en “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos” (1997).

los problemas de credibilidad y legitimidad por los que atraviesan los organismos tradicionales de mediación, agregación y representación: los partidos políticos, además del desencanto en general que hay por la política.

Frente a ello, apelar al ciudadano y asegurarle vías de participación legales y legítimas le ha dotado de un contenido democrático a este discurso que, sin embargo, se revela insuficiente para solventar o aliviar los problemas de representación y el malestar con la política a través únicamente de esta vía, por lo siguiente: 1) su incorporación no asegura su operación, 2) por sí solos no estimulan la participación, 3) su uso sigue siendo limitado, aunque se registre un incremento en el mismo, 4) los mecanismos, en tanto herramientas para la participación, pueden ser manipulados, y 5) su incorporación no hace ni más ni menos democrático a un sistema.

Ante esta realidad, surgen varias preguntas ¿cuáles son entonces los factores o qué es lo que le dota de un contenido democrático o antidemocrático a los mecanismos de democracia directa? ¿Cuáles son las principales razones por las cuales se realiza una consulta? ¿Cómo inciden los mecanismos de democracia directa en los partidos políticos? ¿Qué tan regulados se encuentran estas herramientas en la legislación mexicana vigente? Éstas fueron algunas preguntas que guiaron la presente tesis y que fueron encontrando respuesta a lo largo de la investigación.

Para su realización, partí del siguiente supuesto o hipótesis: Los mecanismos de democracia directa no hacen ni más, ni menos democrático a un sistema político, pues en tanto herramientas y vías para la participación carecen de contenido en sí mismas. Éste lo obtienen a partir de otros factores como el tema a consultar, las posibilidades de debatir, la forma en que se involucran los grupos de interés, el papel y acceso a los medios masivos de comunicación, la inclusión de actores participantes, las materias sujetas a consulta, entre otros factores que, en gran medida, son regulados a partir de una ley que ha sido nombrada Ley de Participación Ciudadana.

Al asumirlos como mecanismos carentes de contenido, reconozco en ellos un alto grado de vulnerabilidad a la manipulación y a la demagogia, lo cual podrá o no suceder en función del tipo de contenido del que se le dote y de los candados que, para tal efecto, tienen las leyes en cuestión.

Con la finalidad de probar esta hipótesis, desarrollé una investigación que quedó estructurada en cuatro capítulos, dos de los cuales son completamente teóricos y que exploran los puntos expuestos. En el primero, *Los caminos de la democracia representativa*, se realiza un recorrido por el concepto de representación política y se examinan las iteraciones que ha sufrido la democracia representativa en los últimos dos siglos. Se abordan los elementos constitutivos de la representación y se destaca la importancia que tiene el lazo de lo representado, para con ello adentrarse en el tema de la crisis de la representación.

El segundo capítulo, *La participación ciudadana hoy*, ofrece una actualización del debate en varias aristas del tema: los principales enfoques que explican la expansión a nivel mundial de los mecanismos de consulta, el impacto que tienen en los partidos políticos, la importancia del tema a consultar, el rol de los grupos de presión y la relevancia de reconocer quién o quiénes inician la consulta, pues a partir de ello es posible reconocer los fines que se persiguen a través del mecanismo.

Asimismo, se exploraran las distintas características de los mecanismos a partir de su legislación. Para la construcción de esta tipología se retomaron a siete autores, cuya obra es considerada clásica en el campo y ha sido desarrollada en diferentes momentos, de tal forma que quedan cubiertos los últimos 30 años, lapso a partir del cual se registra la expansión de dichas herramientas. De igual forma, en este capítulo se reconocen las diferentes motivaciones que existen para poner en práctica las consultas y se adentra en el caso de América Latina.

El tercer capítulo, *La participación ciudadana en México*, explora los antecedentes de la participación ciudadana en este país, bajo la modalidad de democracia directa, desde el siglo XIX, hasta la actualidad. Registra los momentos en que los ciudadanos han sido llamados a votar sobre alguna política o decisión gubernamental en lo particular y se centra en las peticiones ciudadanas de legislar en la materia, presentadas durante las Reformas de Estado de 1977 y 1996.

Con la finalidad de contextualizar el momento en que se empieza a legislar el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, se retoman los principales hechos políticos y sociales que marcaron el decenio de los 90.

La parte medular de este capítulo es el estudio comparativo de las diferentes leyes de participación ciudadana en México, donde se analizan una serie de variables con el objetivo de reconocer el grado de regulación en ellas, así como los vacíos existentes a partir del análisis comparado no sólo entre las leyes mexicanas, sino en relación con la legislación internacional. Para probar la importancia e impacto de las variables estudiadas, se realizó un estudio de caso que se presenta en el siguiente apartado.

El cuarto capítulo, *Violencia intrafamiliar, la primera iniciativa popular en México: un estudio de caso*, se focaliza en el estudio de caso. En él se aborda la primera iniciativa popular presentada en la historia del país. Explora las motivaciones por las cuales un grupo de ciudadanos decidieron realizarla, las principales dificultades con las que se toparon, la forma en que las solventaron, la actitud de los diputados frente a la misma, el debate y socialización que se dio, la capacidad de negociación, el rol de los grupos de presión, el acceso a los medios masivos de comunicación, y los resultados obtenidos. Para ello, se realizaron diversas entrevistas con los principales actores (tanto del grupo promotor, como de los ahora ex diputados) y se realizó una investigación documental y hemerográfica sobre la iniciativa.

Finalmente, se llega al apartado de *Conclusiones*, donde presento los resultados de esta investigación y la validación de la hipótesis sostenida a lo largo de la misma.

Antes de dar paso al primer capítulo de esta tesis, resulta necesario precisar una serie de conceptos a los que se hacen mención de manera reiterada a lo largo de este trabajo. Dichos conceptos tienen que ver con la delimitación teórica de la participación ciudadana, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Esta delimitación no la incluí en ninguno de los capítulos debido a que la tesis se enfocó y le apostó, desde el punto de vista teórico, a la actualización del debate en temas que actualmente son discutidos por la producción académica a nivel mundial. En ese sentido, la definición de lo que es la participación ciudadana y los mecanismos de

democracia directa es un tema totalmente superado y ampliamente abordado. Sin embargo, reconozco la importancia y la necesidad de retomar muy brevemente dichos conceptos, de ahí que las incluyo en este apartado.

La participación ciudadana, precisión de un concepto.

El vocablo participar proviene del latín *participare* que significa “tomar parte” en algo. El concepto como tal exige un sustantivo que delimite su campo semántico y defina el tipo de participación al que se hace referencia, pues el término tiene un amplio abanico de posibilidades de uso.

El significado de participar tendrá diferentes aplicaciones en función de la cosa en la que se esté participando, en la que se esté tomando parte, de ahí la necesidad de referenciar el contexto a través del sustantivo, que delimitará el campo en el que se desarrolla la participación proporcionando sentido al concepto.

De entrada se puede señalar que la participación es un término que trasciende el espacio individual para adentrarse en el terreno colectivo. Participar implica socializar, acción que se realiza a partir de una decisión personal que, generalmente, tiene como objetivo influir en la sociedad. La participación, explica el investigador Mauricio Merino (1995), no podría entenderse sin tomar en cuenta la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

La participación ciudadana, por su parte, es una forma de participación política que tiene como característica principal el ámbito de la legalidad; esto no significa en modo alguno que una serie de actividades que trascienden el espacio de lo legal como la desobediencia civil y el bloqueo de vías federales, por mencionar algunas, no sean formas de participación política, por supuesto que lo son, sin embargo, para delimitar teóricamente las diferentes posibilidades que tiene ésta, se han establecido rasgos característicos en ellas. Así, la participación política se refiere a todas aquellas actividades –legales e ilegales, toleradas y perseguidas- que se desarrollen en la esfera pública y que busquen incidir en la misma, pero la participación ciudadana, en tanto forma de participación política, tiene como característica que se mueve en un espacio de legalidad, con instituciones de participación creadas ex profeso.

En este sentido, Merino (1995:31), señaló a la legalidad como condición necesaria para referirse a la participación en cuestión: “sin ese rasgo, la participación ciudadana deja de serlo. Actividades que se escapen al marco legal y lo contravengan son consideradas como rebeldía.”. Referirse a este tipo de participación en concreto implica reconocer un marco normativo en el juego democrático, desde donde será posible participar con un margen de maniobra bien establecido.

La participación ciudadana referenciada a los mecanismos de democracia directa tiene todavía otra característica y acota aún más el campo de acción: participan, a través de canales institucionales, los ciudadanos, es decir, todos aquellos individuos que gozan del reconocimiento de derechos en los sistemas jurídicos y políticos y que desarrollan, en mayor o menor grado, un sentido de pertenencia a la comunidad. De esta forma, son ellos –los reconocidos- los aptos para buscar incidir en la esfera pública, bajo el concepto y la modalidad de participación ciudadana.

Las acciones realizadas por todos aquellos no considerados como ciudadanos son, por supuesto, una forma de participación política, de hecho, en la dinámica democrática, los no ciudadanos, es decir, los excluidos del ámbito de la participación ciudadana, han sido pieza clave para poner en marcha cambios fundamentales que han ampliado el horizonte de la ciudadanía.

La participación ciudadana y sus formas: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Frecuentemente hay un problema para delimitar los campos de acción y los objetos de consulta de dos mecanismos en particular: el referéndum y el plebiscito. Algunos autores, como Gemma Gladio, argumentan que dicha confusión obedece a que ambos conceptos son sinónimos; de entrada tienen un elemento común: los dos son mecanismos de consulta, su diferenciación estribará en los temas a consultar.

El **plebiscito**, cuya práctica se remonta a la antigua Roma cuando el tribuno convocaba a la plebe para la discusión y deliberación de temas del orden público, es una forma de consulta que se utiliza para sucesos excepcionales, que en la mayoría de los casos están

fuera de las previsiones constitucionales. Se trata de sucesos o hechos de administración de gobierno y no de actos normativos propiamente.

Así encontramos el elemento diferenciador: el plebiscito consulta al ciudadano para que rechace o ratifique una decisión administrativa de gobierno, mas no actos normativos. Sin embargo, la historia demuestra, como lo consigna Gemma, la existencia de consultas sobre actos normativos que han sido denominados plebiscitos, como fue la aprobación de la Constitución del 22 brumario, año VIII. Existen también ejemplos más recientes de ello, como es el caso de Chile que en septiembre de 1980 realizó un plebiscito para consultar sobre la aprobación de una nueva Constitución.

De cualquier forma, se tomará esta línea divisoria como elemento diferenciador entre los dos tipos de consulta en cuestión. Con ello se establece que el plebiscito se orienta a hechos, sucesos o actos de administración de gobierno.

El **referéndum**, por su parte, tiene como objeto de consulta los actos normativos. Su finalidad es la creación, modificación, adición o derogación de normas jurídicas, del nivel que sea. Ejemplos de ello es el realizado en Uruguay, en 1989, en torno a la Ley de amnistía general a militares y policías; o el de Guatemala, en 1994, para realizar reformas a la constitución.

El plebiscito y el referéndum son, entonces, mecanismos de consulta a la población cuya diferenciación estribará en el objeto de consulta, es decir, el tema del que se pregunta. Sin embargo, existe una tipología dentro de los mismos, particularmente en el caso del referéndum.

Son diversas las tipologías de referénda y su clasificación depende del lugar(es) al que se haga referencia. Butler y Ranney, quienes realizaron una investigación considerada clásica en el campo de la participación ciudadana, encuentran tres categorías: referéndum controlado por el gobierno, el exigido por la Constitución y por vía de petición popular (Butler and Ranney, 1978: 23-24).

En el primero, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación. Deciden si se realiza o no, determinan la fecha, delimitan la temática y

formulan la pregunta. En este caso, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o consultivo.

El segundo, el exigido por la Constitución, hace referencia a aquellos países donde la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse; generalmente se trata de enmiendas constitucionales.

En el tercero, por vía de petición popular, los votantes formulan una petición exigiendo que ciertas leyes sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando se reúnen ciertos requisitos, las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, independientemente de la posición del gobierno al respecto.

Otra clasificación propone el referéndum constituyente, el constitucional y el legislativo. El primero se refiere a la aprobación de toda una Constitución; el segundo tiene que ver con la revisión y modificaciones al texto constitucional; y el tercero se limita al ámbito de las leyes secundarias.

El plebiscito y el referéndum, en cualquiera de sus modalidades, puede ser obligatorio, si la pronunciación de los ciudadanos es necesaria para la validez del acto y si sus resultados tienen carácter vinculante, es decir, que se tiene que acatar el resultado de la consulta; o facultativa, si no es indispensable la intervención del ciudadano para la realización y validez del acto.

Daniel Zovatto, quien tiene una amplia y detallada investigación sobre los mecanismos de democracia directa en América Latina, coincide con esta clasificación, pero elabora una subcategoría más: los obligatorios los subclasifica en automáticos y acotados; y a los facultativos los divide en dos grupos: 1) los que surgen “desde arriba”, y 2) los que surgen “desde abajo” (Zovatto, 2002:75-76).

Por su parte, Joseph Zimmerman encuentra que, por sus efectos, tanto el referéndum como el plebiscito pueden ser de recomendación, obligatorio y voluntario (Zimmerman, 1992:52-57). Este último, también llamado indirecto, es iniciado por un órgano

legislativo que decide permitir que los votantes determinen acerca de una cuestión que suele ser controvertida.

La **iniciativa popular**, en tanto, es un mecanismo por el cual los ciudadanos gozan de la prerrogativa de presentar proyectos o iniciativas de ley, para que sean consideradas por el órgano legislativo directamente, sin necesidad de recurrir primero a un representante, para que éste lo presente al pleno. A través de ella, los electores pueden obligar a que ciertas medidas que no estén incluidas en la agenda legislativa sean tomadas en cuenta.

Aspectos metodológicos

Esta investigación es un trabajo teórico-práctico, con la modalidad de estudio de caso, en el que se realiza un análisis comparado de las diferentes leyes de participación ciudadana en México; las posibilidades y usos de los mecanismos de democracia directa, su incidencia en los partidos políticos y el rol de los grupos de interés durante las consultas.

Momentos de la investigación.

En esta investigación se pueden identificar cuatro etapas: 1) documental, 2) de campo, que implicó el estudio de un caso, 3) sistematización, análisis y evaluación de la información obtenida, y 4) conclusiones.

A pesar de que los diferentes momentos están claramente definidos, tienen una dinámica propia e incluso guardan una secuencia lógica, el trabajo no se realizó de forma cronológica, debido a que, en la marcha, me encontraba con nueva bibliografía y una serie de datos que, incluso, me llevaron a replantear los reactivos y matrices a utilizar. Aunado a ello, me enfrenté con los incidentes propios de una investigación: cancelación y/o posposición de entrevistas, dificultades para obtener información de carácter pública en instituciones de gobierno, como la Secretaría de Gobernación y, sobre todo, una carencia de material actualizado sobre el tema en bibliotecas y centros de documentación del D.F. y Guadalajara.

A continuación describo cada una de las etapas de la investigación, así como las actividades que realicé:

a) Documental

En esta etapa se trabajó la parte teórica de la investigación. Los conceptos fundamentales que se abordaron fueron los de participación, participación ciudadana, representación política, referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Se analizaron los estudios de caso (todos ellos experiencias internacionales) más recientes que se han publicado en diferentes revistas especializadas, para conocer la

metodología y las principales variables que se utilizan en la investigación. Así se tomó como referencia los casos de Portugal, Dinamarca y Holanda.

Debido a que esta investigación se plantea en México, se realizó una búsqueda histórica con la finalidad de detectar los diferentes momentos en los que los ciudadanos han sido consultados para la toma de decisiones públicas, más allá de la elección de sus gobernantes. La búsqueda partió desde el siglo XIX.

Los hechos sociales no se dan en la intemporalidad, sino en lugares y momentos históricos concretos que los constituyen. Por ello, se elaboró una cronología de los hechos político-sociales más importantes que se sucedieron en el decenio de 1990, cuando emergieron las leyes de participación ciudadana en diferentes estados de México, con el objetivo de reconocer el discurso y el contexto en el que nacieron las leyes en cuestión.

Se hizo una revisión a cada una de las leyes de participación ciudadana en México con el objetivo de identificar una serie de variables como los mecanismos que contempla, la definición de cada instrumento (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), las materias excluidas de las consultas, los actores e instancias involucradas, los grupos de interés, el financiamiento, etc. Para el análisis comparativo, se construyeron diferentes matrices, las cuales se pueden consultar en el Apéndice de esta tesis.

Las fuentes utilizadas en esta etapa fueron bibliográficas y hemerográficas. Se consultaron los centros de documentación y bibliotecas de las siguientes instituciones: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Hemeroteca y la biblioteca central de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Colegio de México (COLMEX), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (IEHRM), Instituto Federal Electoral (IFE), Tribunal Federal Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal (D.F.), Instituto Electoral de Jalisco, Asamblea de Representantes del D.F., Congreso de la Unión, Congreso de Jalisco, Centro Universitario de Ciencias Sociales y la Hemeroteca de la Universidad de Guadalajara (UdeG), Instituto de Transparencia de la Secretaría de Gobernación, Instituto de

Estudios para la Transición Democrática, Dirección de atención ciudadana y Dirección de participación ciudadana, del D.F.; y la empresa Consulta Mitofsky,

Se consultó una gran diversidad de sitios en Internet, y una serie de revistas especializadas. Asimismo y debido a la dificultad para encontrar bibliografía actualizada sobre el tema en las bibliotecas y centros de documentación, fue necesario adquirir bibliografía en otros países, que enriquecieron la parte teórica, pues a través de ella pude documentar las principales líneas de discusión que se debaten actualmente sobre el tema.

b) De campo.- Estudio de caso

El estudio de caso como modalidad de indagación ofrece una serie de posibilidades que puede emplearse con fines exploratorios, descriptivos o explicativos en una investigación. Para efectos de esta tesis, el estudio de caso se seleccionó como un medio para alcanzar una comprensión más desarrollada de la teoría y análisis comparativo realizado en los capítulos 1, 2 y 3. Su finalidad es de carácter instrumental pues aspira a ser una vía de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo (Gundarmann, 2001).

De esta forma, se seleccionó como estudio de caso la primera iniciativa popular presentada no sólo en Jalisco, sino en todo el país. El tema sobre el cual versó dicho proyecto fue el de violencia intrafamiliar. Las razones que motivaron a la selección de esta caso fueron las siguientes: a) la iniciativa es considerada la más ciudadana de las diferentes formas de participación (ver Capítulo 2 y 4), b) en ella, el papel del ciudadano es totalmente activo, c) incorpora temas a la agenda que, de otra forma, difícilmente sería discutidos, d) por sus características tiende a modificar la relación, aunque sea temporalmente, gobernantes-ciudadanos, e) fue la primera que se presentó a nivel nacional, f) generó una gran movilización social, y h) involucró a diversos sectores, muchos de los cuales suelen ser antagónicos.

Por sus atributos, el caso de la iniciativa popular en cuestión es un estudio cualitativo, complejo y con un periodo de tiempo corto. Para su realización, se utilizaron diversas técnicas de recolección de información, que más adelante se detallan, y se estableció

una secuencia lógica que conecta la información empírica con las preguntas y problemas iniciales del estudio y, finalmente, sus conclusiones.

Como parte del establecimiento de esta secuencia lógica se identificaron los distintos actores primarios y secundarios presentes a lo largo del proceso, la detección de las diferentes etapas del proceso, la revisión de la documentación generada en cada momento del proceso y la consulta hemerográfica. De esta forma, se detectaron tres etapas:

- a) Planeación, organización, recolección de firmas y socialización de la iniciativa,
- b) Entrada de la iniciativa al congreso local, y
- c) Discusión y dictamen de los diputados.

Para la obtención de la información fue necesario reconocer las actividades que se realizaron en cada una de las etapas, los actores que intervinieron, la forma en que lo hicieron y las posiciones que se mostraron durante el proceso. Luego de tener este mapa general, revisé la documentación producida en los diferentes momentos y espacios: documentos internos del grupo promotor, boletines de prensa, notas periodísticas, dictámenes y modificaciones a las leyes en la LV Legislatura de Jalisco, el diario de debates del Congreso local y material bibliográfico sobre esta consulta en particular.

Con la finalidad de complementar la información obtenida y tener mayores herramientas de análisis, realicé diversas entrevistas tanto a integrantes del grupo promotor de la iniciativa, como a los diputados encargados de dictaminar sobre la misma. Para este fin, elaboré diferentes cuestionarios: uno para los promotores y otro para los diputados.

Luego de aplicar dichos cuestionarios, se realizó un análisis del discurso de los entrevistados respecto a:

1. las razones por las cuales se involucraron en alguna de las consultas,
2. los principales conflictos que se presentaron durante la organización y desarrollo de la misma,
3. la forma de socializar y debatir la iniciativa,
4. la participación de grupos de interés y su influencia en el proceso,

5. el tipo de relación que se dio entre ciudadanos promotores y diputados,
6. la disposición y facilidad para negociar,
7. el grado de penetración en la agenda pública,
8. los efectos directos e indirectos de la iniciativa, en tanto instrumento político,
9. el balance que hicieron los distintos actores luego de que el proceso llegara a su fin.

Con la finalidad de incrementar las condiciones de validez de los resultados, se utilizaron diversas fuentes de evidencia en busca de líneas convergentes de resultados y conclusiones. Así, además de estas entrevistas, fueron de gran utilidad las charlas y entrevistas informales que sostuve con personajes que fueron partícipes del proceso: asesores del congreso, simpatizantes del grupo promotor, así como integrantes de los medios masivos de comunicación, quienes estuvieron atentos a cada una de las etapas y conocían la trayectoria de los principales actores que intervinieron en las consultas.

c) Sistematización, análisis y evaluación de la información obtenida.

La sistematización de la información realizada en esta tesis estuvo marcada por las siguientes actividades: detección de documentos primarios y secundarios, reconocimiento de información básica y complementaria, detección de variables, segmentación de datos, codificación de la información, establecimiento de conexiones.

Luego de sistematizada la información, se procedió al análisis de la misma a partir de la metodología propuesta por Valles (2000), con el propósito primordial de contar con las herramientas que permitieran realizar inferencias, esto es, deducciones, a lo largo de la investigación, las cuales, a su vez, incidieran en su validación. El análisis constó de diferentes etapas que incluyeron actividades particulares, que a continuación se establecen:

a) *De los datos brutos a la categorización inicial.* Se comparó la información obtenida mediante las diferentes técnicas y se identificaron puntos de convergencia y divergencia, visiones comunes y distantes en la teoría, las experiencias estudiadas y el estudio de caso realizado.

b) *Desarrollo de las categorías iniciales, sus propiedades y dimensiones.* Mediante el análisis de los datos obtenidos a partir de las diferentes técnicas, se fue estableciendo la relación entre las diferentes categorías, así como sus características, es decir propiedades y dimensiones. Por ejemplo, una categoría detectada es el uso o los usos y finalidades que tienen cada uno de los mecanismos de democracia directa, las propiedades de esta categoría y sus dimensiones estarán dadas en función del contexto, la ley que los regula, las condiciones o grado en que están legislados, así como por el o los actores que la inician o promueven.

c) *Integración de categorías y sus propiedades.* Esta tercera fase consistió en encontrar las relaciones existentes entre categorías y la forma en que cada una se encuentra condicionada por una serie de subcategorías o propiedades. En esta etapa también se construyó la relación entre datos y su contexto para poder realizar y justificar inferencias.

d) *Incorporación de los resultados en un cuerpo teórico.* Consistió en la redacción e integración de la información en un documento final.

d) Conclusiones

Las conclusiones fueron el resultado del proceso antes descrito. En ellas se demuestra el punto de encuentro entre la teoría y la práctica en los casos estudiados y también se determina la relación entre la hipótesis inicial y los resultados obtenidos durante la investigación.

Capítulo 1

Los caminos de la democracia representativa

La noción de representación política moderna¹ ve su auge y desarrollo a partir del siglo XIX, particularmente en Inglaterra. Pero este tema fue abordado con anterioridad por filósofos como Hobbes (1588-1679) y Rousseau (1712-1778). Sin embargo, la forma de concebirla dista mucho de la idea que se ha desarrollado desde hace dos siglos.

Son cuatro, básicamente, los elementos que condicionan la existencia de la representación política: a) la elección de representantes, b) el grado de autonomía que tenga el representante frente a sus representados, c) la libertad de opinión pública, y d) el juicio o decisión que el representante toma a partir de la discusión (Manin, 1998). A partir del siglo XIX, nos hemos enfrentado con un sistema de representación que ha transformado el contenido y los actores que han intervenido en cada uno de los principios mencionados, proporcionando características que diferenciarán tipos de representación. Así encontramos tres diferentes modelos: parlamentarismo, democracia de partido y democracia de audiencia

El propósito de este capítulo es realizar un recorrido histórico de la representación política, concretamente a partir del siglo XIX, identificando las tres formas que la han modelado. Asimismo, conocer la evolución que ha experimentado el concepto en la modernidad, para lo cual se toma como referencia la idea desarrollada por Hobbes y Rousseau, y se contrastan con la acepción moderna del término. El concepto de representación y los elementos que la constituyen se abordarán a partir del trabajo de Hanna Fenichel Pitkin y de la definición que aporta. El recorrido histórico partirá de los enfoques de Hans Kelsen y Bernard Manin. De este último retomo los términos “democracia de partido” y “democracia de audiencia”. El primero lo utiliza para determinar una forma de representación que estuvo marcada por la fortísima irrupción de los partidos políticos –lo que Kelsen llama “Estado de Partidos”-; y el

¹ La representación es un concepto esencialmente moderno. Los romanos no la aplicaban a los seres humanos que actúan por otros, o a sus instituciones políticas. Tales usos comienzan a hacer su aparición en el latín de los siglos XIII y XIV, y más tarde en inglés, a medida que las personas enviadas a participar en los Concilios de la Iglesia o en el Parlamento Inglés empezaron a ser vistas como representantes. Inicialmente, ni el concepto ni las instituciones a las cuales era aplicada tenían que ver con elecciones o democracia, ni tampoco se consideraba a la representación como tema de derecho. Con las revoluciones francesa y estadounidense, la representación, considerada ya en Inglaterra como uno de los derechos tradicionales, se transformó en uno de los “derechos del Hombre”. (Pitkin, 1985: 3-4).

segundo, para denominar una forma que ha estado marcada por la presencia de los medios masivos de comunicación, particularmente electrónicos, y donde ubica la existencia de un escenario (la política) y un auditorio o audiencia (ciudadanos).

Finalmente, este trabajo pretende adentrarse en un tema que ha acompañado a la representación política, que es la idea de crisis de la misma, y cotejarla con la tesis que sostiene Manin, quien la descarta y en su lugar propone la metamorfosis.

Así, partimos de lo básico: conocer el significado de la representación, detectar los elementos que la constituyen, identificar el estatuto que guarda cada uno de ellos y conocer sus formas de articulación.

1.1 La representación, un *actuar por*.

Representar significa hacer presente algo que físicamente no lo está, lo que implica la presencia de, al menos, dos instancias: a) representante y b) representado. El primero es quien físicamente permite hacer presente la ausencia del otro(s); y el segundo es el que físicamente está ausente, pero difiere su presencia al primero. La representación, por tanto, es un juego constante paradójico entre presencia y ausencia, donde la existencia de uno, depende de la presencia del otro.

Hanna Fenichel Pitkin define la idea de representar como un *actuar por*, como una actividad y no como mera suplencia. La representación está presente en el acto mismo e implica, por su naturaleza, una acción, una actividad en nombre de otros, en interés de ellos y como agente de alguien más. El acto de obrar en nombre de otros y en su interés, ha dado pie a una de las discusiones más añejas que han acompañado a la representación política: la existencia de autonomía u obligatoriedad del representante de cumplir íntegramente los deseos de sus representados.

A lo largo de la historia se han presentado una serie de posturas en torno a este tema, que se podrían englobar en dos grandes grupos: los teóricos de la responsabilidad y los teóricos de la autonomía. El juego paradójico entre presencia y ausencia de la representación refleja y encuentra un nicho para la controversia entre los teóricos de la independencia y los del mandato, donde ambos, en cierta medida, guardan una postura

lógica. Ante ello, Pitkin se cuestiona la posibilidad de tener dos enfoques que se contrapongan y estén correctas simultáneamente y concluye: “tal vez sea posible si cada una posee una parte del significado de representación, pero extrapola incorrectamente desde su parcela” (Pitkin, 1985: 165).

Estos dos enfoques se manifiestan en diferentes posturas que van desde las más radicales a otras más moderadas, encontrando así cinco grandes posiciones que le han dado forma a esta vieja discusión entre mandato e independencia (Pitkin, 1985: 159):

1. El mandato altamente restrictivo sostiene que la verdadera representación ocurre sólo cuando el representante actúa siguiendo instrucciones explícitas de sus electores; cualquier ejercicio de discreción es una desviación de ese ideal.
2. El representante puede ejercitar alguna discreción, pero debe consultar a sus electores antes de realizar algo nuevo o algo que pueda levantar controversias, y entonces hacer lo que ellos deseen o renunciar a su cargo.
3. El representante puede actuar como cree que sus votantes desearían, a menos que o hasta que reciba instrucciones de ellos, y, en ese caso, obedecerlas.
4. El representante debe hacerlo como crea que es mejor, excepto en la medida que esté obligado por promesas hechas en campañas o programas electorales.
5. En esta quinta posición se encuentra la idea de la completa independencia, en la que se afirma que los electores ni siquiera tienen derecho a exigir el cumplimiento de las promesas hechas en las campañas electorales, pues una vez que es elegido debe ser completamente libre de usar su propio juicio.

La postura en la cual se inserta este trabajo es la de la independencia, pero podría decirse que moderada, concretamente en la cuarta posición mencionada, donde el representante goza de cierto grado de autonomía, pero también está obligado a cumplir las promesas hechas durante la campaña o en programas electorales, y ello se debe a que, más allá de si cada elector vota o no por las promesas, o por otros factores (empatía, confianza, tradición, etcétera), el candidato se muestra con un paquete de ofertas que, en términos de mercado, el votante comprará. De hecho, desde el momento en que es postulado por algún partido ya viene representando un programa que ofrece al ciudadano y que, se supone, defenderá en el parlamento.

La elección a través del voto se presenta, en este caso, como una especie de contrato en el que una de las partes deposita su confianza en el otro, le reconoce y respeta su investidura, espera que delibere y tome decisiones sobre diversos temas, pero mantenga un cierto grado de compromiso con las promesas incluidas en ese contrato. Por su parte, el representante está obligado a actuar por sus representados, en interés de ellos, con libertad para actuar a partir de un juicio propio y conocimiento, pero cumpliendo las promesas que hizo en campaña. “El voto constituye, en parte, una reacción del electorado ante los términos propuestos” (Manin, 1998: 272).

Pensar en un divorcio total entre el representante y sus electores, dificultaría la representación como un actuar por otros, por sus intereses. “Cuando ambos, el representante y sus electores están reñidos, tendemos a ver al primero como un ser separado que actúa por sí mismo en la consecución de sus propias metas” (Pitkin, 1985: 168).

La parte medular de representar consiste en la promoción de los intereses del representado, concebido como capaz de acción y juicio, pero que no hace objeciones a lo que se hace en su nombre.² Al respecto, Pitkin señala: “no tiene (el representante) por qué actuar real y literalmente en respuesta a los deseos del principal, sino que los deseos del principal deben estar potencialmente allí y ser potencialmente relevantes” (Pitkin, 1985: 170). Se parte, entonces, de la idea de la existencia de intereses comunes entre el representante y sus electores, lo que fortalece los lazos de identificación entre ambos. Compartir intereses no significa, en absoluto, mandato imperativo pues la representación, que ha sido definida como un actuar por, lleva implícita la idea de una actividad, y toda actividad, para poder realizarse, requiere de un mínimo de autonomía.

Pero así como Pitkin ha elaborado una definición sobre lo que significa representar y la necesidad de independencia del representante –insisto, sin que ello rompa el vínculo con sus electores-, también hace una aportación importante al tema, al reconocer el estatuto de un tercer elemento que termina de dar forma a la representación: lo representado. De esta forma, encontramos que la representación supone tres ámbitos: el representante, los representados y lo representado.

² La representación sólo es posible en tanto se representen personas que pueden actuar independientemente, tengan voluntad y juicio propio; en el caso de personas impotentes o incapaces de actuar, como lo son los niños, no existe propiamente la representación, sino un cuidado de ellos. Para abundar en el tema, ver Pitkin, 1985: 157-183.

Si bien el tema de lo representado ha sido abordado por diferentes teóricos de la representación³, la politóloga enfatiza su estatus y lo eleva al nivel de los otros dos, al señalar que la representación será efectiva en función de lo representado. Pitkin hace una diferenciación entre lo representado oficialmente, como lo llama, y lo representado de facto, que se refiere a los intereses que el representante vela y a las personas de quienes recibe órdenes. “En este sentido, un hombre representa a aquello que (o a quien) cuida o por los que se interesa personalmente, los intereses que él fomenta” (Pitkin, 1985: 126). Una labor es calificada realmente como representativa cuando lo representado está en concordancia con los intereses de los electores, cuando el representante intercede y actúa por quienes lo eligieron, de otra forma sólo existirían dos líneas paralelas que carecen de un vínculo que los mantenga unidos.

Así tenemos que Pitkin elabora una definición de la representación como una actividad determinada por un *actuar por*, que supone la existencia del representante (quien actúa), de los representados (por quienes se actúa), y lo representado (lo que caracterizará el contenido de la acción). El primero deberá gozar de independencia para realizar su trabajo, sin que ello implique una separación con sus electores; mientras que los segundos, con capacidad de acción y juicio, reconocen y respetan la investidura del representante; en tanto que la relación que ambos establecen se fortalece o debilita a partir del tercer elemento: lo representado.

El concepto de representación, a lo largo de la historia, ha tenido una serie de significados que han variado y evolucionado junto con el término mismo, de ahí el diferendo entre los pensadores más tempranos y los posteriores. Sin embargo, sustancialmente no ha modificado mucho su significado básico desde el siglo XVII (Pitkin, 1985: 6-9), aunque es a partir del XIX cuando se observa una forma más acabada de lo que hoy concebimos como representación política. Así es lógico encontrar diferencias de fondo entre filósofos como Hobbes y Rousseau con teóricos contemporáneos, pero ello no es más que producto de la evolución del término.

Resulta conveniente, entonces, aproximarse a estas concepciones (hobbesiana y rousseauiana), sin dejar de lado el supuesto de que responden a un tiempo y lugar determinado, con condiciones político-sociales muy diferentes a las de ahora, con

³ Pitkin cita a W.D. Handcock, Elie Havley, Simon Sterne y a Gerhard Leibholz.

sociedades menos numerosas y complejas, así como con un derecho a voto sumamente restringido⁴.

1.2 La representación política en Hobbes y Rousseau

En el capítulo XVI del *Leviatán*, titulado “De las personas, autores y cosas personificadas”, Hobbes aborda este tema partiendo de un concepto básico en su tesis: la persona. El filósofo inglés asegura que una multitud de hombres se convierte en una persona cuando está representada, pues “es la unidad del representante, no la unidad de los representados lo que hace la persona una, y es el representante quien sustenta la persona” (Hobbes, 1987: 135).

Identifica, en el ámbito político, dos tipos de personas: 1) la natural y 2) la imaginaria o artificial. La primera es aquella que es considerada dueña o autora de las palabras o acciones a realizar, mientras que la segunda representa las palabras y acciones de otro. La persona, entonces, es un actor que se representa a sí mismo o que actúa por otros. Entre las personas artificiales existe una subdivisión más, la del autor y el actor, definiendo así el estatuto del representante y los representados: “el dueño de las palabras y acciones es el autor, por lo que el actor actúa por autoridad” (Hobbes, 1987: 132). El actor (representante) o persona artificial goza de un derecho de acción a través de un vínculo, la autoridad, que la persona natural (representado) le confiere. Hobbes define a la autorización como un “Derecho a hacer algún acto y hecho por autorización, es lo realizado por comisión o licencia de aquel a quien pertenece el derecho” (Hobbes, 1987: 133). Es decir, la autorización es un vínculo tan profundo y fuerte que le delega al representante un poder casi absoluto, desvaneciendo simultáneamente la figura de los representados, pues se parte de la idea de que están presentes en la persona del representante.

Cuando esta autorización se presenta, es decir, cuando el representante aparece, la fuente que le delegó ese derecho desaparece. El actor, entonces, se erige a sí mismo en autor. De esta forma, tenemos que la representación, que supone los ámbitos a)

⁴ Es importante señalar que este apartado no pretende realizar un análisis social y político de las condiciones que permeanon la vida y el trabajo de cada autor, sino que se consideró necesario llamar la atención sobre la importancia de estos factores como determinantes del pensamiento de los dos filósofos.

representante, y b) representado, queda constreñida en tan sólo uno, el del representante, dando como resultado un rompimiento con la idea de representación política que tenemos ahora.

El pacto es la acción que hace posible la representación política. Pactar implica, para Hobbes, asumir como propios todos los actos del autor, impidiéndole la posibilidad de sancionar a su representante, pues éste obra como si lo hubiera hecho el representado mismo y, por tanto, la responsabilidad, en última instancia, recae en el autor: “Cuando el actor hace alguna cosa contra la ley de naturaleza, por mandato del autor, no es él sino el autor quien infringe la ley de naturaleza, porque aunque la acción sea contra la ley de naturaleza, no es suya” (Hobbes, 1987: 133).

Así, encontramos una autorización total hacia el representante, aunque el filósofo inglés la intenta acotar al distinguir entre representación limitada e ilimitada. Al respecto, Pitkin señala: “El hecho de que la definición de Hobbes sitúe todos los derechos a disposición del representante y haga que todas las cargas caigan sobre el representado es oscurecido parcialmente por una distinción que él mismo establece entre autorización limitada e ilimitada. Pero un estudio cuidadoso de esa distinción muestra que no altera su posición fundamental: el representante, como tal, es libre” (Pitkin, 1985: 21).

De esta forma, Hobbes rompe con la idea de representación política en tanto que la constriñe al ámbito del representante y desaparece con ello, la brecha existente entre el representante y representado, aspecto que será cuestionado por las democracias liberales.

El otro lado de la moneda es Jean-Jacques Rousseau. Para él, la representación es imposible en tanto que la soberanía, considerada como voluntad general,⁵ no se representa. En *El contrato social* reconoce la figura de Diputado pero la acota a funciones limitadas. Lo califica, por una parte, como “un hombre extraordinario en el Estado”, pero le anula todo margen de independencia que le permita tomar decisiones

⁵ La “voluntad general”, según Rousseau, se refiere al interés común.

propias, ya que, según apunta, sus actividades se reducen a la redacción de leyes y no a la magistratura o soberanía.

Rousseau descarta la independencia del diputado, ante la falta de garantías de que lo que vaya a defender, es decir, lo que vaya a ser representado, esté en total consonancia con la voluntad general. “Según el pacto fundamental, sólo la voluntad general obliga a los particulares, y no se puede nunca asegurar que una voluntad particular esté en consonancia con la general, hasta haberla sometido a los sufragios libres del pueblo” (Rousseau, 1981: 44). De hecho, asegura que toda ley no ratificada por el pueblo en persona, es nula y, por lo tanto, no es ley.

Este proceso de ratificación supone la existencia de asambleas periódicas, en las que el pueblo se reúne y delibera sobre los asuntos públicos. El filósofo ginebrino parte, al menos, de cinco supuestos a saber: a) los miembros del pueblo tienen tiempo para congregarse y deliberar sobre los asuntos públicos; b) están o deberían estar interesados en estos temas; c) sobrepondrán el interés general sobre el particular; d) están lo suficientemente informados; y e) se encuentran, por tanto, capacitados para tomar las mejores decisiones. Su hipótesis se basa en el tránsito del estado de naturaleza, al estado civil que experimenta el hombre, donde sustituye el instinto por la justicia: “sus facultades se ejercitan y desarrollan, sus ideas se amplían, sus sentimientos se ennoblecen, su alma entera se eleva” (Rousseau, 1981: 21). Sin duda, todos estos supuestos mencionados evidencian el “deber ser” de una sociedad, sin embargo, la realidad es y ha sido otra.

Ante la brecha entre el deber ser y el ser, la representación se presenta, esencialmente, como una cuestión de división del trabajo en una sociedad; y cuanto más compleja y plural sea, mayor necesidad de representación. “Las personas tienen representantes porque no pueden estar presentes ellas mismas en un particular rol social, para hacer un trabajo, o para ejercitar los derechos y las obligaciones del papel social. Una persona no puede ser sabia en todas las materias, ni puede estar en todos los sitios a un mismo tiempo. Y dado que la persecución de sus metas en una sociedad compleja requiere que esté en muchos lugares a la vez, debe tener ayuda. La representación proporciona una forma de esa ayuda” (Pitkin, 1985: 147).

Rousseau no sólo no concibe a la representación como parte de la división del trabajo, sino que la considera la antítesis de la libertad y así lo señala en una de sus frases más citadas en la ciencia política: “El pueblo inglés cree ser libre, y se engaña mucho: no lo es sino durante la elección de los miembros del Parlamento; desde el momento en que estos son elegidos, el pueblo ya es esclavo, no es nada. Desde el momento en que un pueblo nombra representantes, ya no es libre, ya no existe” (Rousseau, 1981: 101).

La representación, según Rousseau, se contrapone a la voluntad general y, por tanto, a los aspectos que encarna: libertad, común conservación y bienestar general, por mencionar algunos. En cambio favorece la formación de lo que denomina facciones o asociaciones parciales, que sólo representan a un grupo reducido y no a cada uno de los miembros del pueblo, por lo que el soberano no puede ni debe acatar las decisiones o demandas que dichos grupos aprueben, pues no emanan de una voluntad general, y, por ende, carecen de legitimidad y validez, y sólo coadyuban al rompimiento de la unidad del pueblo.

La idea de unidad del pueblo como identidad real ha sido criticada por diferentes teóricos. Carl Schmitt apunta la imposibilidad de que la unidad política del pueblo esté presente en identidad real y por ello la necesidad de estar siempre representada. “En la realidad de la vida política no hay un Estado que pueda renunciar a todos los elementos estructurales del principio de la identidad, como no lo hay que pueda renunciar a todos los elementos estructurales de la representación” (Schmitt, 1992: 206).

Sin embargo, bajo la noción rousseauiana, no hay representación, sólo mandato imperativo y, por tanto, autogobierno.

Como se podrá observar, las concepciones tanto de Hobbes como de Rousseau distan de la noción de representación política que se ha perfilado a partir del siglo XIX. Ello es reflejo de la evolución que ha sufrido el término, el cual ha estado marcado por el desarrollo político-social que se ha experimentado.

La idea de representación política, como ahora la concebimos, parte de cuatro principios básicos que han estado presentes a lo largo de estos dos últimos siglos. Esto

no quiere decir que el gobierno representativo haya sido el mismo durante todo este tiempo, de hecho, se abordarán más adelante las formas de representación que han marcado tres grandes momentos en la historia de la representación política: parlamentarismo, democracia de partidos y de audiencia. Todos ellos han tenido como común denominador, los cuatro principios que son la base para sostener la tesis de Manin en torno a la metamorfosis, y no crisis, de la representación.

Por ello, antes de ahondar en las diferentes formas del régimen representativo, resulta necesario definir cada uno de los cuatro principios: elección de representantes, grado de autonomía del representante, papel de la opinión pública y el juicio mediante la discusión.

1.3 Los principios del gobierno representativo.

1.3.1 Elección de representantes

El primer principio es el relativo a la elección del representante por los representados. Actualmente, en las democracias modernas occidentales resulta impensable otro mecanismo que no sea éste, sin embargo, en su momento fue algo novedoso que trajo consigo la representación política y que reemplazó a otros sistemas de elección y legitimación de autoridades.

A lo largo de la historia han existido diferentes criterios para la designación de representantes. En la monarquía, por ejemplo, los reyes apelaban a un derecho que emanaba de Dios y que era legitimado por la Iglesia; Platón, por su parte, consideraba que sólo los letrados, los que tuvieran conocimientos, eran los únicos capaces de gobernar. En la mayoría de las sociedades tribales, la edad (lo más ancianos) era condición necesaria para convertirse en representante. Ciertamente, en el régimen representativo también interfieren una serie de criterios para la elección del representante, pero a diferencia de las otras formas, en este modelo nos encontramos con la posibilidad de una elección de cualquier ciudadano y no una designación a partir de la edad, la riqueza, el conocimiento o la cuasi divinidad.

Uno de los elementos cruciales en esta nueva forma de elección y legitimación, es que se da a partir de una identificación del representado hacia su representante, de

quien se espera, una representación efectiva de sus intereses. Ahora, el elector cuenta con una herramienta, el voto, que podrá hacer valer en elecciones periódicas y en las que podrá ratificar (o sustituir) al representante, en función del vínculo existente (o inexistente) entre ambos, el cual se ve fortalecido (o debilitado) por lo representado, es decir, por la presencia (o ausencia) de intereses comunes.

1.3.2 Autonomía del representante

El segundo principio es el referente al grado de autonomía del representante, es decir, el margen de independencia que mantiene el representante frente a sus representados. Éste es uno de los principios clave para diferenciar entre la democracia concebida como autogobierno, y la representación. La figura que distinguirá una forma de otra es el mandato imperativo, que obliga al comisionado (la figura de representante presupone un cierto grado de autonomía) a cumplir por completo la voluntad de quienes lo eligieron.

La función representativa configura la relación entre el representante y los electores como un mandato libre frente al mandato imperativo, que caracterizaba a la representación estamental, donde el representante era un mero comisionado de las diferentes comunidades. El comisionado recibía instrucciones concretas para que se pronunciase sobre cada asunto en particular, sin poder comprometer a sus estamentos en cualquier tema que excediera o no estuviera contemplado en las direcciones giradas, de otra forma, era sustituido automáticamente. Así, las posibilidades de maniobra de los comisionados eran nulas.

A diferencia de los estamentos, en el régimen representativo existe un margen de autonomía para el representante, quien no está constantemente amenazado por una revocación automática de su mandato. Ello no significa la imposibilidad de relevo o desafuero, sólo que no de forma automática, sino tras un procedimiento, el cual es determinado por las leyes de cada país y entidad.

Ante la ausencia de mandato imperativo, la opinión pública juega un papel de suma importancia, asume un rol de contrapeso, una especie de fuerza que levanta su voz y despliega sus recursos, cuando el representante se aleja en demasía de los intereses de

sus representados y abandera los que le son ajenos. Éste es el tercer principio: la libertad de opinión pública.

1.3.3 Libertad de opinión pública

En el régimen representativo, la opinión pública es un actor clave, cuya existencia es independiente del control gubernamental. Para expresar libremente sus opiniones políticas, requiere que las decisiones gubernamentales tengan un carácter público, pues sólo así tendrán sobre qué manifestarse (ya sea a favor o en contra). De hecho, el carácter público de las decisiones gubernamentales es una condición para la existencia de una verdadera representación. En este sentido, Claude Lefort señala que el carácter público determinará, en un régimen representativo, la posibilidad de imaginar la conducta de los actores políticos, y a través de la imaginación ser un actor virtual. “Esto es lo que constituye una sociedad democrática viva: la capacidad de imaginar el juego político (...) En todo régimen donde la política está sumamente vinculada al secreto de la decisión del príncipe o de los amos, esto no es posible” (Lefort, 1992: 140). La posibilidad de imaginar el juego implica estar en, participar de alguna u otra forma, y manifestarse en torno a él.

1.3.4 Juicio mediante la discusión

El cuarto principio es el relativo al juicio mediante la discusión y los espacios donde se realiza. A lo largo de este capítulo, se abordarán los tres espacios por los cuales ha transitado la deliberación en los últimos dos siglos: parlamento, partidos políticos y medios de comunicación. Al juicio se llega tras la deliberación, la discusión. Esta última es definida como “un tipo de comunicación en que al menos una de las partes a) trata de producir un cambio en la posición de la otra parte, y b) lo realiza empleando propuestas que son impersonales o están relacionadas con el futuro a largo plazo” (Manin, 1998: 242,243). En el gobierno representativo, la deliberación es el mecanismo que permite que un conjunto de actores que están en desacuerdo, que tienen intereses disímboles, llegue a un entendimiento, a una posición común, por medios pacíficos, sin recurrir a la violencia.

Cada uno de estos cuatro principios ha caracterizado a la representación política desde el siglo XIX. Esto no significa que el gobierno representativo sea el mismo, por el

contrario, a lo largo de estos dos últimos siglos se han presentado diferentes formas de representación que son consecuencia, también, de los cambios políticos, sociales, científicos y culturales que se gestaron.

Así tenemos que la ampliación del voto, el fortalecimiento de los partidos políticos, la masificación de los medios de comunicación electrónicos y el reconocimiento de las minorías, son algunos de los factores que contribuyeron a la transición de una forma a otra de representación: del parlamentarismo, a la democracia de partidos; de la de partidos, a la de audiencia. Manin, al estudiar cada uno de ellos, encuentra como común denominador los cuatro principios referidos, con lo que infiere la existencia de una misma secuencia, con tres formas separadas por dos rupturas (Manin: 1998: 242).

Evidentemente, cada una de estas formas ha tenido características específicas, actores distintos y espacios diferentes de desarrollo que la diferencian de las otras. Por ello, resulta necesario continuar con el recorrido histórico, que dará pie al tema sobre la crisis o sólo metamorfosis de la representación.

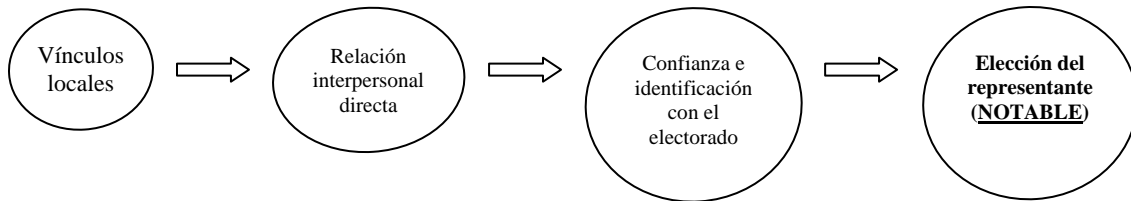
De esta forma nos encontramos con la primera transformación que nos interesa abordar: el cambio del parlamentarismo (que en sí mismo ya era una iteración) a la democracia de partidos.

1.4 Del Parlamentarismo a la “democracia de partidos”.

El Parlamentarismo fue una forma de representación que se caracterizó por la presencia de notables. Ellos expresaban vínculos locales y eran elegidos a partir de un principio de confianza (Manin: 1998: 248-252).

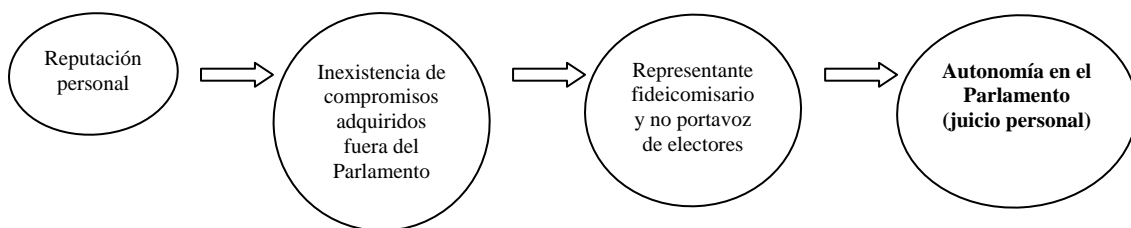
La confianza era un principio fundamental y característico del Parlamentarismo. A través de la relación interpersonal, el trato directo y el contacto frecuente, el representante o aspirante a, establecía conexiones con el electorado de la comunidad a la que pertenecía. Mediante esta relación se establecían lazos identitarios (que se facilitaban por formar parte de la misma comunidad geográfica), que permitían la proximidad con el electorado, es decir, se estrechaban vínculos de carácter local que

generaban identificación y confianza, principios que determinarían la elección del representante, quien, por lo demás, solía pertenecer a una élite, la de los notables.



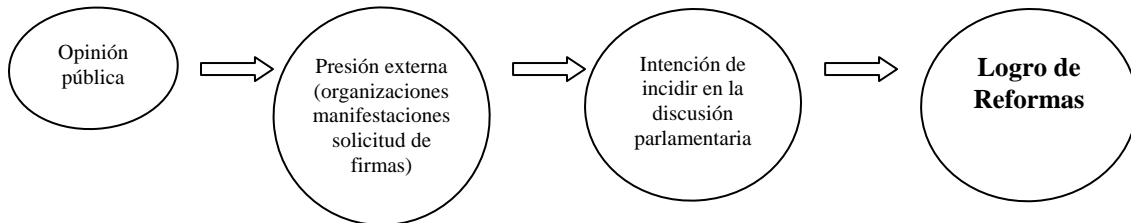
En este modelo, el representante gozaba de autonomía para tomar decisiones en el parlamento. Su función no era la transmisión de una voluntad política previamente formada. No era portavoz de sus electores, sino su fideicomisario. La libertad que tenía se debía, en gran medida, a que su calidad de representante la obtenía por factores no políticos, como su reputación local.

El periodo que abarca de 1832 a 1867 es conocido como “la edad de oro del parlamentario privado”, donde el representante decidía su voto por convicciones privadas y no por compromisos establecidos fuera del parlamento (Manin, 1998: 249).

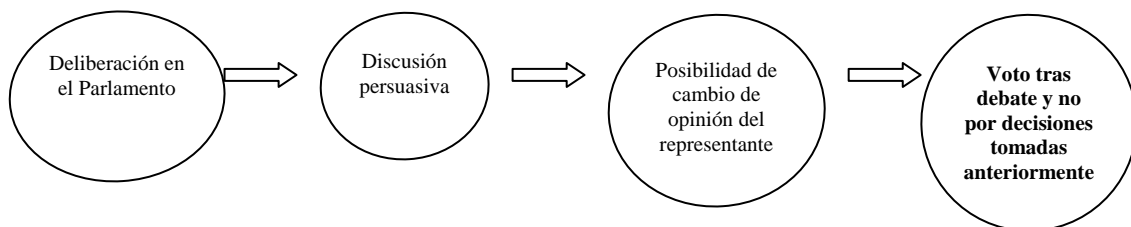


A pesar de la autonomía del representante, la opinión pública jugaba un papel importante pues representaba una presión externa del Parlamento, que buscaba insertar en la discusión parlamentaria temas que de otra forma no serían tratados (libertad de credo, abrogación a la ley del grano, reforma parlamentaria, por mencionar algunos tópicos que fueron introducidos por la presión de la opinión pública). Los mecanismos de presión más recurrentes eran la realización de movimientos, manifestaciones, recolección de firmas, creación de organizaciones, campañas en prensa. Generalmente quienes participaban en estos movimientos, eran aquellos que no tenían el derecho al voto, de esta forma tenían una injerencia en las discusiones parlamentarias y, en algunos casos, lograron diferentes reformas.

Bajo este modelo, la opinión pública, que encarnaba la voz del pueblo, se presentaba como contraposición al Parlamento, por lo que el enfrentamiento representaba una amenaza para el orden público.



El Parlamento era el espacio físico donde se desarrollaba la discusión, era el órgano en el que se deliberaba y se presentaba el intercambio de argumentos con un fin persuasivo, lo que implicaba la posibilidad de que el representante cambiara de opinión a partir de la deliberación significativa. Esta posibilidad de cambio se debía a la autonomía que gozaba el parlamentario. El voto final se debería realizar tras la discusión en el recinto, tras el debate y no a partir de decisiones tomadas con antelación.



A finales del siglo XIX, el Parlamentarismo cedió ante una nueva forma de representación que surge con la extensión del derecho al voto, la aparición de comités electorales, el desarrollo de los sentimientos igualitarios, la voluntad de eliminación de las élites sociales tradicionales, así como el fortalecimiento y la consolidación de los partidos políticos (Duverger, 1980: 19). A este nuevo modelo, Manin lo denominó democracia de partidos, forma de representación caracterizada por la función mediadora que cumplen los partidos políticos⁶ entre ciudadanos y Estado.

⁶ Es importante señalar que el nacimiento de los partidos políticos, entendidos como agrupaciones que median entre los ciudadanos, grupos de interés de una sociedad y el Estado, que participan en la lucha por el poder y en la formación de la voluntad del pueblo, se remonta a finales del siglo XVIII (el último tercio) y principios del XIX en Inglaterra, concretamente a partir de la serie de reformas electorales y

El auge de los partidos políticos a finales del XIX estuvo marcado por una serie de críticas. Fue necesario que transcurrieran varias décadas para que fueran aceptados como una nueva forma de mediación entre ciudadanos y Estado, así como vehículos de la unidad política del pueblo y la representatividad de los gobernantes.

Entre las principales críticas que se les hacía, se encontraba la de la monarquía constitucional que acusaba a los partidos políticos de ser organizaciones oligárquicas y egoístas, que permitían el acceso al poder a tan sólo una élite. Otra acusación frecuente era la relativa a su volubilidad. Se les calificaba de ser un conjunto de masa voluble que aparecía y desaparecía fácilmente, que modificaba sus principios, transformándolos a tal grado que, a la larga, sólo conservarían el nombre.

Entre los principales críticos se encontraba Triepel, quien en 1927 publica una serie de argumentos en contra de los partidos políticos, en los que resalta al egoísmo como el sentimiento que motiva y basa su fundación. Triepel, citado por Kelsen, señala que los partidos “repugnan en principio la inclusión a la comunidad orgánica del Estado; ni siquiera afirman el Estado como tal, y su actividad predilecta consiste en la lucha (...) El Estado de partidos lleva en sí una contradicción difícilmente conciliable, pues es el síntoma de una enfermedad, de una decadencia” (Kelsen, 1980: 199). En contraparte, Kelsen, en 1929, califica a los partidos políticos como órganos para la formación de la voluntad estatal y rebate la tesis que compartía Triepel, en torno a la incompatibilidad entre la naturaleza de los partidos políticos y la del Estado. “La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos (...) La inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera” (Kelsen, 1980: 198, 203). Kelsen subraya como condición *sine qua non* para la democracia, que los ciudadanos se reúnan en organizaciones con diferentes fines políticos, para que estas colectividades, que agrupan las voluntades políticas, sean las que medien entre el Estado

parlamentarias que se iniciaron en 1832. Las reformas inglesas no dan origen en sí a los partidos políticos, pero contribuyen a su desarrollo. “Lapalombara y Weiner han sintetizado las grandes corrientes teóricas respecto al origen de los partidos políticos, haciendo una clasificación en tres vertientes: 1) teorías institucionales, que expresan la relación existente entre los Parlamentos y los partidos políticos; 2) teorías de la situación histórica, en la que se pone de manifiesto el valor generativo que poseen las crisis y rupturas históricas que han tenido los sistemas políticos, a lo largo de su evolución; 3) la teoría del desarrollo, que ve en el origen de los partidos los procesos de modernización” (Cotarelo, 1985: 20).

y el ciudadano, quien en la soledad o aislado no puede incidir en la formación de la voluntad del Estado.

Los partidos políticos, en tanto mediadores, ofrecían una base de identidades políticas, económicas e ideológicas estable, que mantenían el vínculo entre gobernados y gobernantes y articulaban el voto ciudadanos con los reclamos y apoyos de grupos sociales que agregaban intereses concretos, conciliando la representación ante el poder. “Los partidos políticos al conformarse como organizaciones de masas, integrando una base social definida, miembros activos y líderes, a través de programas y discursos ideológicos más o menos consistentes, le incorporaron nuevas dimensiones de representatividad y participación al sistema liberal-parlamentario, permitiendo la agregación política y el gobierno de una sociedad mucho más compleja que la decimonónica” (Novaro, 2000: 25).

Catorce años antes de la publicación de Kelsen, Robert Michels reconocía la importancia de los partidos políticos en los regímenes democráticos y aseguraba que era “inconcebible la democracia sin organizaciones, pues éstas son el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva (...) El principio de organización es condición esencial para la lucha política de las masas” (Michels, 1996: 67-68).

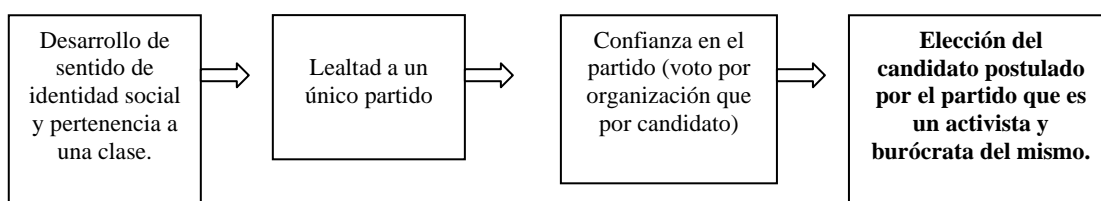
La organización agrupaba a las masas en función de sus intereses e identidad, canalizando su voz a través de ella. “Un avance incontable conduce en todas las democracias a la división del pueblo en partidos político, o mejor dicho, ya que preliminarmente no existía el pueblo como potencia política, el desarrollo democrático induce a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos políticos, y con ello despierta originariamente las fuerzas sociales que pueden designarse con el nombre de pueblo” (Kelsen, 1980: 202-203).

Sin embargo, la concepción de pueblo es objeto de una serie de matices que Kelsen realiza para ubicar a aquellos ciudadanos que, finalmente, se congregan en partidos políticos y despiertan al pueblo en tanto potencia política. La primera diferenciación se ubica en la distinción del concepto ideal de pueblo, del real. En este último, el real, se encuentran los sujetos del poder y los titulares de los derechos políticos, quienes son los que participan en la formación de la voluntad del Estado.

Dentro de los titulares de los derechos políticos distingue a aquellos que, sin opinión ni criterio propio, obedecen, y a los que, por iniciativa y conciencia, inciden en la formación de la voluntad colectiva. Estos últimos, con el objetivo de influir en la vida pública, se reúnen conformando partidos políticos, espacios en el que se forma la voluntad colectiva y, por tanto, la voluntad estatal (Kelsen, 1980: 197).

Kelsen le atribuye tal fuerza e importancia a los partidos políticos que considera que fuera de ellos es imposible la representación. Los ubica como los únicos interlocutores válidos entre los ciudadanos y el Estado, pues es su función articular los intereses de ambos. Son los partidos políticos los que le imprimen el sello a esta nueva forma de representación que sucede al parlamentarismo, forma que por lo demás, ha sido nombrada como Estado de partidos y/o democracia de partidos, término que, como ya se justificó anteriormente, ha sido retomado en este trabajo.

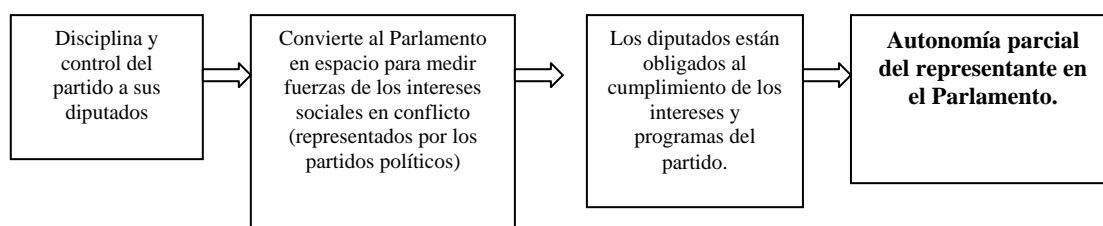
Al igual que en el parlamentarismo, la democracia de partidos estuvo permeada por los cuatro principios de la representación política. En el primero, el relativo a la elección, encontramos que este modelo favoreció una doble representación: por un lado, el candidato representa a la organización que lo seleccionó; por otro, de ser elegido, representa también a sus electores. El partido político seleccionaba a su candidato en función de su activismo y sus dotes organizadoras, mientras que el ciudadano votaba por el partido que éste representaba, con el que desarrollaba un sentido de identidad social y al cual creía pertenecer. “Los votantes depositaban su confianza en los candidatos presentados por el partido porque les veían como miembros de la comunidad a la que ellos también creían pertenecer” (Manin, 1998: 256). Así, las divisiones de clase se veían reflejadas en las divisiones electorales.



En el segundo principio, el relativo al grado de autonomía que mantiene el representante, se pueden observar también grandes diferencias entre un modelo y otro. A diferencia del parlamentarismo, el representante ya no es libre para votar en función

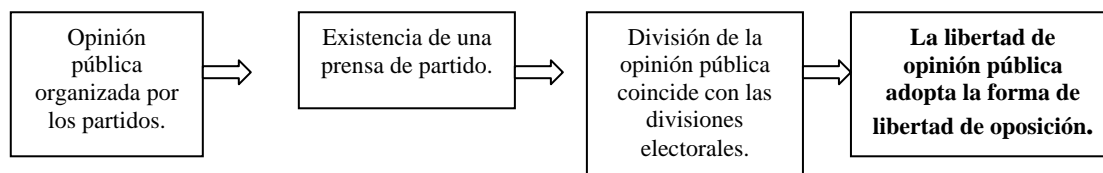
de su juicio y conciencia, debido en gran parte a esa doble representación. Ahora tiene una obligación con el partido. Prevalece el control y la disciplina del aparato del partido hacia sus representantes.

El parlamento se convierte en un espacio en el que las diferentes fuerzas sociales en conflicto, representadas por los partidos políticos, miden fuerzas. Hay una amenaza permanente de guerra civil en el horizonte. Sin embargo, esta posibilidad de guerra obliga a las partes a establecer compromisos.



En este modelo, los partidos organizan la competencia electoral y la expresión de la opinión pública. (Manin, 1998: 262). Existe una prensa de partido, por lo que los modos de expresión se encuentran controlados. Las fuentes de información del ciudadano tienen una orientación política definida, por lo que la división de la opinión pública coincide con las divisiones electorales.

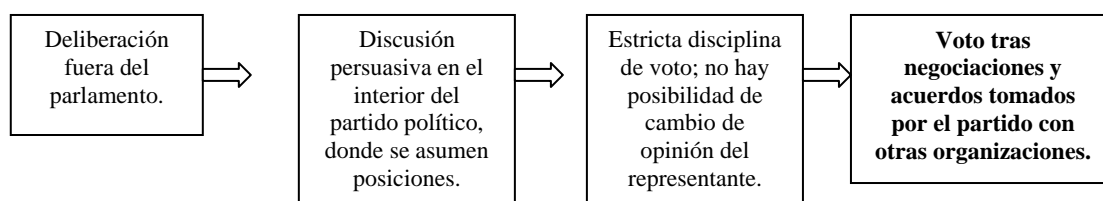
La libertad de opinión adopta la forma de libertad de oposición, es decir, ya que la expresión está controlada por cada partido, la libre opinión se libera a través de la expresión de los partidos que no están en el gobierno, de los partidos de oposición.



En la democracia de partidos, el juicio mediante la discusión se desplaza al instituto político mismo. No hay discusión deliberativa en el parlamento, pues ésta se dio previamente en el partido político, donde se asumieron posiciones en función de sus intereses.

El partido tiende lazos y relaciones con organizaciones, particularmente las sindicales, con las que consulta y negocia. “Este fenómeno, llamado neocorporativismo, tenía como objetivo facilitar el compromiso entre intereses sociales opuestos, proporcionando foros de discusión” (Manin, 1998: 266).

El representante vota en función de los compromisos adquiridos fuera del parlamento y no tras la discusión en el mismo. En este modelo, hay una estricta disciplina de voto.



Sin embargo, este modelo se modifica en la segunda mitad del siglo XX y da cabida a una nueva forma de representación que surge tras la emergencia de nuevos actores y de una articulación diferente de los elementos que componen el discurso de la representación política. Llegamos así a la democracia de audiencia.

1.5 De la democracia de partidos a la “democracia de audiencia”.

El tránsito de la democracia de partidos a la de audiencia generó, de nueva cuenta, la sensación de crisis. Las discusiones se desplazaban hacia otros foros, accedían al poder nuevos actores, perdían fuerza los partidos políticos, emergía una diversidad de identidades sociales que los partidos no podían integrar en una voluntad política, y la comunicación política vivía prácticamente una revolución con la irrupción de los medios masivos de comunicación electrónica, y los sondeos de opinión. Sin embargo, en lo que pudiera parecer un maremagnum de transformaciones, prevalecieron los cuatro principios de la representación.

A partir del decenio de 1970, los estudiosos del comportamiento del voto encontraron que la elección ya no se definía en función del estrato económico, social y cultural del votante, y de la identificación que ello pudiera producir hacia los partidos

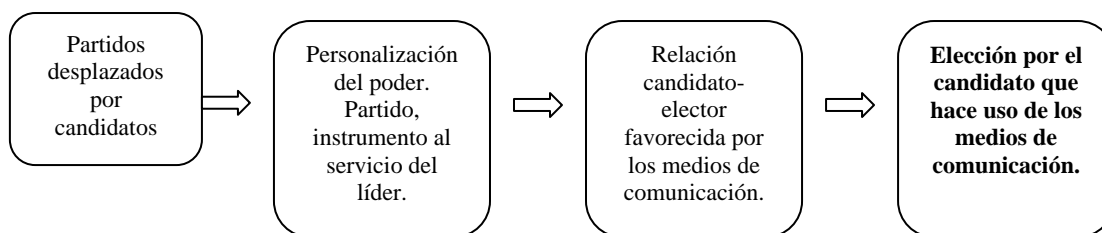
políticos. Los estudios evidenciaban que el sufragio variaba de elección a elección, dependiendo de los candidatos que presentaran las organizaciones, y concluían que el electorado personificaba su voto y se inclinaba por el candidato, más que por el partido. De esta forma, se vislumbraba una nueva transformación en lo referente a la elección de los representantes (primer principio).

Al igual que en el parlamentarismo, en la democracia de audiencia la elección se centra en el candidato⁷ y en la sensación de confianza que éste genera, sólo que en el primer modelo, la confianza surge de la relación personal que entabla el candidato con los electores, mientras que en la democracia de audiencia surge a partir de la proyección y manejo que tenga en los medios masivos de comunicación, actores que serán clave en esta nueva forma de representación política.

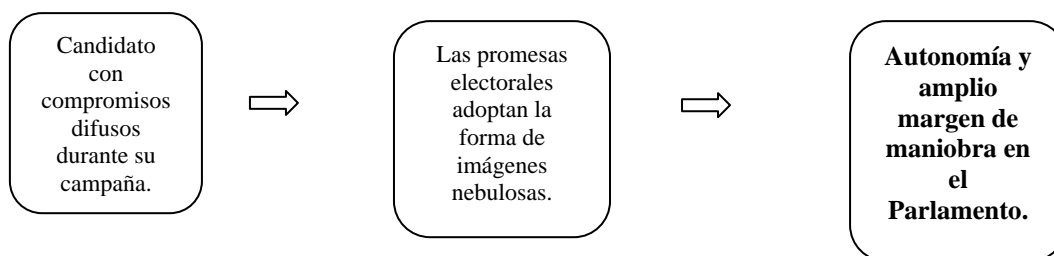
La sensación de confianza que expresa el líder, su fuerza carismática y las identidades e ideas que ligan a representantes y representados se van a desarrollar en ese nuevo espacio público de deliberación: los medios masivos de comunicación. “Los candidatos no son los notables locales, sino los personajes mediáticos que tienen un mejor dominio de las técnicas de la comunicación mediática (...) Una nueva élite de expertos en comunicación ha reemplazado al activista político y al burócrata del partido. La democracia de audiencia es el gobierno de los expertos en medios” (Manin, 1998: 269).

De cualquier forma, el partido político sigue jugando un papel crucial pues facilita las redes de conexiones, así como los recursos (económicos, políticos y sociales) necesarios, con la diferencia de que en este modelo, la organización se encuentra a disposición del líder.

⁷ De acuerdo a la primera encuesta que mide las preferencias electorales para la jornada de 2006 en la que se elige presidente y se renuevan las cámaras de diputados y senadores en México, los resultados se modifican en función del candidato que postule cada partido. Por ejemplo, los electores manifiestan que votarían de la siguiente forma sin conocer el candidato que postularían: el 22.9 por ciento lo haría por el PAN, seguido por el PRI con un 22.8 por ciento, y por el PRD con un 13.8 por ciento. Sin embargo, si Santiago Creel (PAN), Roberto Madrazo (PRI) y Andrés Manuel López Obrador (PRD) son los candidatos de sus respectivos partidos, los resultados y, por tanto las posiciones, se transforman quedando en el siguiente orden: 39.7 por ciento a favor de López Obrador, 31 por ciento a favor de Creel Miranda y 29.3 a favor Madrazo Pintado. Según los resultados de Mitofsky, los electores centran su voto en el candidato, más que en el partido. Consulta Mitofsky, *La carrera al 2006, encuesta nacional en viviendas*, México, septiembre de 2003.



Una vez elegido, el representante goza de autonomía en el parlamento. Ello se debe, en gran medida, a que en su calidad de candidato no difundió promesas electorales claras y cargadas de contenido en los medios masivos de comunicación, espacio por el cual mantuvo una relación con el electorado. Esta carencia no obedece a una pobreza de propuestas del candidato necesariamente, sino que se encuentra determinada por los medios de comunicación: su naturaleza les impide enviar mensajes largos, con alto contenido programático, pues resulta excesivamente caro y poco impactante en el televidente o escucha, según sea el caso.



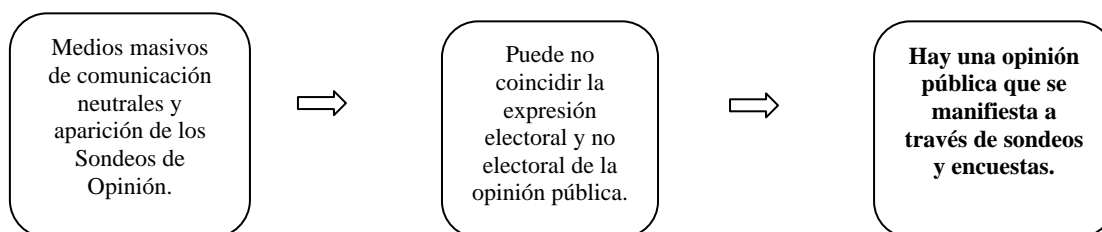
A diferencia de la democracia de partidos, en la de audiencia es factible que no coincidan la expresión electoral y no electoral del pueblo. Ello se explica por la presencia de medios de comunicación mayoritariamente neutrales, que no están estructuralmente vinculados con los partidos políticos. La separación entre institutos políticos y medios acarrea la percepción de que los asuntos y temas públicos sean menos homogénea o dependientes de las preferencias partidistas (Manin, 1998: 279, 280).

En este modelo, la comunicación política experimenta grandes transformaciones: se desvincula estructuralmente de los partidos, encuentra nuevos espacios de desarrollo, los medios masivos; aparecen nuevas técnicas de aproximación con el ciudadano: los

sondeos de opinión (cuantitativos) y los grupos focales (cualitativos), y cobran fuerza nuevos actores: los periodistas.⁸

La aparición de “instituciones” (Manin, 1998: 281) como los sondeos de opinión trajeron varios beneficios: permiten conocer las líneas divisorias significativas gracias a su valor predictivo, segmentan a la opinión pública para “hacerla blanco de campañas específicas, dan voz a ciudadanos apáticos o no interesados y facilitan la expresión de opiniones políticas porque son pacíficos, mientras que las manifestaciones van acompañadas a menudo del riesgo de violencia” (Manin, 1998: 282).

La opinión pública tiene posibilidades de expresarse permanentemente y no sólo en situaciones excepcionales, como en el parlamentarismo. En la democracia de audiencia, la voz del pueblo se manifiesta de manera habitual y encuentra, generalmente, una tribuna en los medios de comunicación y los sondeos de opinión. Con ello, el nuevo papel de la opinión pública en los vínculos de representación “está en relación directa con el rol de los líderes que la interpelan, modelan su agenda y preocupaciones, le dan una orientación determinada, y así definen en ella identidades e intereses a representar” (Novaro, 2000: 61).



En la democracia de audiencia, la discusión se desplaza nuevamente. Los medios masivos de comunicación son el nuevo foro (como se recordará, los otros dos lugares en los que se discutía fueron el parlamento y, posteriormente, los partidos políticos). La naturaleza de este espacio, concretamente de los electrónicos, contribuyó al empobrecimiento del debate público, ya que los tiempos, la programación y el altísimo

⁸ Para Dominique Wolton, los periodistas constituyen uno de los tres actores que gozan de legitimidad para expresarse públicamente sobre política en el terreno de la comunicación política, legitimidad que parte del derecho a la información y a la crítica, propios de una democracia masiva. Los otros dos actores legítimos son los políticos y la opinión pública que, junto con los periodistas, conforman un discurso que origina un sistema en la realidad (Wolton, 1998: 31).

costo económico que tienen, imposibilitan un debate profundo de manera permanente y con todos, o al menos la mayoría, de los actores.

A pesar de todas las limitaciones que tienen los medios masivos electrónicos, su papel es de suma importancia en la comunicación política por los puentes que genera entre representante y representados. Diversos estudios sobre *rating* a nivel mundial señalan que el medio por el que más se informa la población es la televisión. En México, de acuerdo a la segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)⁹ que levantó la Secretaría de Gobernación, el 60 por ciento de la población se informa a través de ella, 22 por ciento por la radio, mientras que sólo el 10 por ciento por los periódicos. La televisión se ha convertido en tribuna, “en el principal espacio de la expresión política” (Mouchon, 1999: 80), y en el reflejo del posicionamiento simbólico de los actores, a partir del tiempo y la cobertura que se le destina a cada uno de los protagonistas.

Georges Ballandier señala que las masas participan en una teatralización, donde los ritos y lo imaginario que se transmiten en los medios, cumplen una función de pantalla para la realidad social de los actores involucrados, teatralización que se facilita por el desencanto político que experimentan las masas. “A su vez, la espectacularización trivializa el sentido de las imágenes y palabras, acelera su circulación, con lo que el imaginario político deviene cotidiano y se desgasta aún más (...) A las ideas las sustituyen personajes, pasándose del arte teatral de los héroes al arte del *star system*, de la política de las palabras a la de las imágenes” (Ballandier, 1991: 118-125).

Referir que ha habido un empobrecimiento del debate no significa que la discusión carezca por completo de contenido. Los mensajes que se transmiten en medios electrónicos a partir de su propio lenguaje y códigos (imágenes, música, efectos especiales, silencios, voces) transmiten una idea. Una campaña emite varios mensajes que a su vez difunden diversas ideas, las cuales, de manera integrada, dan forma a un

⁹ La primera fue levantada durante el mes de noviembre y la primera semana de diciembre de 2001, en 600 localidades de las 32 entidades federativas. El cuestionario constaba de 121 preguntas que fueron formuladas a 4183 mexicanos. La encuesta tiene un nivel de confianza del 90 %, con un error esperado de 1.7%. La segunda fue levantada durante el mes de febrero de 2003, lográndose concretar 4580 entrevistas, también en 600 localidades del país, incluyendo zonas rurales. Tiene un nivel de confianza del 90%, y un error esperado de 5.2 %. Para abundar en los resultados, consultar la página de la Secretaría de Gobernación: www.segob.gob.mx.

planteamiento más claro y completo. Sin embargo, el debate profundo y permanente es imposible por la naturaleza misma del medio. “La expresión política en la televisión no puede apartarse demasiado abiertamente del funcionamiento de ese medio, ni de sus prácticas cotidianas” (Mouchon, 1998: 80).

La ampliación de la comunicación política ha sido asumida como un elemento que colaboró en la agudización de la crisis de las instituciones de representación, las cuales se han visto rebasadas por la heterogeneidad de intereses y demandas que acceden al espacio público, definido por los medios masivos de comunicación. En este sentido, Alain Touraine señala que “el hincapié que se hace en la comunicación es correlativo de la crisis de la representación política” (Touraine, 1992: 47).

De esta forma, “la *massmediatización* podría considerarse un correlato fáctico de la reducción teórica de la representación política a las representaciones subjetivas de gobernados y gobernantes, y a los procedimientos formalizados del juego electoral que habían planteado las teorías pluralistas y orgánicas. Por lo tanto, la transformación de la política y el Estado en un espectáculo dirigido al consumo de espectadores de televisión, tendría en los medios tan sólo una causa inmediata. Su causa última estaría en la despolitización de la vida pública y la transformación de las sociedades contemporáneas en sistemas de roles que responden, por un lado, a una lógica pragmática de la eficiencia y, por otro, a una lógica comunicativa de la legitimación racional” (Novaro, 2000: 43).

Las transformaciones que ha experimentado la comunicación política ha sido considerado como uno de los elementos que mayormente ha incidido en lo que se denomina crisis de la representación política. Así llegamos a este tema que la ha acompañado durante su historia.

1.6 ¿Crisis o metamorfosis de la representación?

A lo largo de este capítulo, se ha hecho referencia a dos conceptos: metamorfosis y crisis. El primero sostiene la tesis de Manin sobre la representación política; mientras que el segundo, ha sido utilizado por diversos teóricos para referir el tránsito de un

modelo a otro. Antes de fundamentar por qué este trabajo se coloca en la idea de crisis, es importante abundar en la tesis de Manin en torno a la metamorfosis.

En los últimos dos siglos se ha hablado de crisis de representación en diferentes momentos, particularmente durante los tránsitos del parlamentarismo a la democracia de partidos, y de ésta, a la de audiencia. Bernard Manin, al adentrarse en el tema, sostiene que el paso de un modelo a otro no obedece a la existencia de crisis, sino una metamorfosis que se presenta a partir de los cambios políticos, sociales, económicos, culturales, tecnológicos, etc., que la sociedad experimenta y a los cuales se adapta.

Su tesis la fundamenta en la existencia, a lo largo de estos dos siglos, de cuatro principios que modelan y definen a la representación política: 1) elección de representantes, 2) grado de autonomía del representante, 3) libertad de opinión pública, y 4) juicio mediante la discusión. La presencia de ellos hace que la historia de la representación constituya una sola secuencia de tres formas separadas por dos rupturas (Manin, 1998: 242), como se observa en el siguiente cuadro:

	<i>Parlamentarismo</i>	<i>Democracia de partidos</i>	<i>Democracia de Audiencia</i>
<i>Elección de representantes</i>	1. Elección de una persona de confianza. 2. Expresión de vínculos locales. 3. Notables.	1. Lealtad a un único partido. 2. Expresión de pertenencia a una clase. 3. Activista/burócrata de partido.	1. Elección de una persona de confianza. 2. Respuesta a los términos de oferta electoral. 3. Experto en medios de comunicación.
<i>Grado de autonomía de representantes</i>	1. Los miembros electos votan como les dicta su conciencia.	1. El liderazgo del partido tiene libertad de dictar las prioridades dentro del programa.	1. Elección inducida por imágenes.
<i>Libertad de opinión pública</i>	1. Opinión pública y expresión electoral no coinciden. 2. La voz del pueblo ante las “puertas del parlamento”	1. Coincidencia entre opinión pública y expresión electoral. 2. Oposición	1. Opinión pública y expresión electoral no coinciden. 2. Encuestas de opinión.
<i>Juicio mediante la discusión</i>	1. Parlamento.	1. Debate dentro del partido. 2. Negociaciones entre partidos. 3. Neocorporativismo.	1. Negociaciones entre gobierno y grupos de interés. 2. Debate en los medios/votante flotante.

Cada una de estas formas se diferenciará de la otra por el contenido y los actores que intervengan en los principios referidos, pero la representación política como tal mantendrá su esencia. A lo que se asiste, apunta, es al “auge de una nueva élite y al declive de otra”.

Manin acepta la idea de crisis en tanto “sensación”, mas no como una realidad inherente a la representación política: “lo que ha provocado una sensación de crisis es la persistencia, posiblemente incluso la agravación, de la brecha entre gobernados y la élite gobernante (...) La impresión de crisis que prevalece refleja la frustración de expectativas anteriores sobre el rumbo de la historia (...) Aunado a ello, los actuales acontecimientos desmienten la idea de que la representación estaba destinada a avanzar cada vez más hacia una identidad entre gobernantes y gobernados (...) Y una razón más, es que al expandir enormemente su base, indudablemente el gobierno representativo se ha vuelto más democrático de lo que nunca lo haya sido desde su establecimiento.” (Manin, 1998: 284-286).

Sin embargo, el estatuto que guarda la idea de sensación en la representación política es de suma importancia, pues “un hombre está representado si siente que lo está, y no lo está si no lo siente así” (Pitkin, 1985: 11); de ahí que la sensación de crisis, que reconoce Manin, puede trascender el plano del orden puramente psicológico. De cualquier forma, insiste en la metamorfosis al asegurar que los gobiernos representativos siguen siendo lo que fueron desde su fundación: un gobierno de élites distinguidas del grueso de la ciudadanía por su posición social, modo de vida y educación, donde el rendimiento de cuentas es y ha sido el distintivo democrático de la representación. Por ello reitera que la historia del gobierno representativo constituye una secuencia de tres formas separadas por dos rupturas. Es la idea de rompimiento en el concepto de metamorfosis la que cabe desarrollar.

Metamorfosis significa, de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, la “transformación de una cosa en otra”. Éste es un concepto propio de las ciencias naturales, particularmente de la zoología, que se relaciona más con los cambios biológicos y naturales que experimentan los animales durante su desarrollo, manifestándose no sólo en la variación de forma, sino también en las funciones y género de vida. Sin embargo, el término ha sido adoptado por las ciencias sociales para enunciar el proceso de volverse algo distinto de aquello que se está siendo, es decir, para marcar transformaciones, mutaciones, adaptaciones, evoluciones.

Recurrir a la ciencia que da origen al concepto tiene como finalidad conocer las implicaciones del concepto y aclarar cualquier tipo de confusión. La metamorfosis hace referencia a cambios naturales, lógicos, incluso esperados, que son producto de un

desarrollo. Si el cambio es producto de una evolución natural, entonces cabría preguntarse si el concepto de metamorfosis implica ruptura o ésta supone la existencia de crisis.

La metamorfosis puede producir cambios moderados o radicales.¹⁰ Sin embargo, no implica rompimiento, sino desarrollo natural. En tanto, el término crisis da cabida a la idea de ruptura.

De acuerdo a Gianfranco Pasquino, la crisis se define “como un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema¹¹, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo” (Pasquino, 1991: 391-394).

La crisis no significa el fin y puede o no implicar ruptura. Por el contrario, la palabra crisis hace referencia a una época crítica durante la cual se evitará el fin mediante nuevas adaptaciones (Frank, 1999: 119). Esto es lo que ha sucedido con el gobierno representativo, se ha adecuado y el proceso de adecuación ha implicado la incorporación de elementos nuevos que le permiten seguir existiendo. En término del filósofo francés, Jacques Derrida, la representación política ha *iterado*¹² a lo largo de su historia.

Así, la representación política participa de un proceso de evolución, adaptación, estabilidad y crisis que incorpora nuevos elementos para adecuarse a diferentes circunstancias (llámense políticas, sociales, culturales, etc.). La crisis evidencia la necesidad de modificaciones. La emergencia de nuevos factores y la caducidad de otros, exigen la adecuación. Cuando el cambio se presenta como un imperativo para la supervivencia y no como una opción, entonces se tiene como corolario una crisis.

¹⁰ El clásico ejemplo de una metamorfosis radical, al menos en cuanto a forma, es el de la mariposa. En principio fue una oruga que después de sufrir una gran transformación (no ruptura) que, además es esperada y es parte de su ciclo natural, se convirtió en mariposa.

¹¹ Las crisis del sistema político tienen dos dimensiones principales: por un lado pueden implicar sólo los mecanismos y los dispositivos jurídicos y constitucionales del sistema, es decir, el régimen político (...) La otra dimensión considera el orden socioeconómico e implica elementos como las relaciones sociales de producción, la distribución de la propiedad y la estructura de la familia (Pasquino, 1991: 391-394).

¹² La ley de la *iterabilidad* sostiene que para que un signo perdure es necesario que se repita, agregando un elemento nuevo, es decir, existe una mismitud (que en este caso serían los cuatro principios) a la que se le incorpora un elemento nuevo (las formas en que varían estos cuatro principios y los actores que intervienen), con la finalidad de que se acople a los diferentes contextos que, en el caso que nos ocupa, son los tres modelos de gobierno representativo. (Derrida, 1971: 347-372)

Cada uno de los modelos de la representación política ha tenido que ceder a otro, ante la crisis que han vivido sus instituciones y formas de articulación. En el Parlamentarismo, por ejemplo, los criterios para la elección del representante, la libertad con la que se conducía en el parlamento, los espacios para la discusión, así como el papel y la interacción con la opinión pública, se modificaron ante factores como la ampliación del electorado y la consolidación de los partidos políticos, por mencionar algunos. Lo mismo sucedió con la democracia de partidos. Los cuatro principios se modificaron, de nueva cuenta, ante la irrupción de medios masivos de comunicación electrónicos, la aparición de nuevas formas de comunicación e instrumentos de medición de las preferencias electorales, entre otros factores.

Actualmente, la idea de crisis vuelve a estar presente. Los momentos o posiciones diferenciales (partidos políticos, ciudadanía, Estado, elecciones, participación, identidad, representante, representados, etc.) que se articulan y dan vida a la representación política como discurso,¹³ se han visto afectados por una creciente fragmentación social¹⁴, por la carencia de códigos interpretativos, por la emergencia de nuevas formas mediáticas y por las dificultades de determinar el ámbito de la ciudadanía (Lechner, 1997). Todo ello ha generado desconfianza y desidentificación ciudadana con los partidos políticos, una creciente brecha entre ambos, un déficit de legitimidad en los partidos, y “un proceso de privatización ciudadana” (Lechner, 1997: 26).

Esta desidentificación ciudadana con los partidos políticos tiene como origen una orfandad de códigos interpretativos, producto de las profundas transformaciones a nivel mundial que han impedido la elaboración de “esquemas interpretativos que

¹³ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe definen al discurso como un sistema diferencial y estructurado de posiciones, como la totalidad estructurada resultante de las prácticas articuladoras. A los momentos los conceptualizan como las posiciones diferenciales que aparecen articuladas en el interior de un discurso. Mientras que asumen la articulación como la práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de estos resulta modificada como resultado de esa práctica (E. Laclau y C. Mouffe, 1987: 119)

¹⁴ Es a partir de la idea de unidad que se puede hablar de fragmentación, es decir, la fragmentación sólo es posible mientras exista la unidad como discurso (E. Laclau y C. Mouffe, 1987: 109). Así tenemos que la “unidad fundamental con la cual pensamos la vida colectiva, la unidad con la cual entendíamos la interacción entre los seres humanos” que era la sociedad-polis, hoy se encuentra fragmentada. Esta unidad ha sido desafiada por la globalización y por la explosión de particularismos e identidades, cuya referencia básica deja de ser el Estado o la sociedad y pasa a ser la experiencia subjetiva en torno a categorías de adscripción (Garretón: 1998, 15 y 16).

permitan a los ciudadanos estructurar sus creencias, preferencias y temores en identidades colectivas y proyectos nacionales”¹⁵ (Lechner, 1997: 22).

Aunado a ello, se encuentra la diversificación de las sociedades modernas en grupos sociales cada vez más pequeños que agravan la representación de intereses y su agregación a un proyecto unitario; el debilitamiento de las identidades partidarias, una excesiva burocratización, el debilitamiento de los programas existentes y la conversión en partidos *catch all*¹⁶ ante la competencia electoral. “A medida que se debilitan las identidades partidarias se pierden también recursos para integrar lo diverso en una voluntad política unificada; y a causa de ello, cuando esta capacidad sea puesta a prueba por la irrupción de demandas no integrables por los mecanismos establecidos de agregación, los partidos ya no podrán refugiarse en principios ideológicos o identidades diferenciadas y consistentes para retener a sus votantes. El resultado de ello ha sido la pérdida de confianza en los partidos tradicionales, el desencanto político de amplios sectores, así como el desarrollo de una multitud de nuevas corrientes políticas” (Novaro, 2000: 27, 28).

De esta forma, los partidos políticos son cuestionados en una de sus funciones centrales, la de canalizar los intereses de los ciudadanos y transformarlos en eficientes estrategias políticas, como consecuencia de lo cual su legitimidad se ve erosionada. Este déficit de legitimidad y “malestar con la política”¹⁷, se refleja en los resultados de diversas encuestas y sondeos de opinión. En México, país en el que se desarrolla la investigación de esta tesis, los ciudadanos manifiestan un desencanto por la política en general y una desconfianza hacia los partidos políticos, de acuerdo a los resultados de las dos ENCUPs que levantó la Secretaría de Gobernación.

¹⁵ Los partidos políticos además de representar, tienen funciones de convocatoria, elaboración de proyectos y propuestas, de administración de gobierno, de oposición, de agregación de demandas y de canalización de conflictos.

¹⁶ Estos partidos se caracterizan por ser organizaciones acomodaticias dispuestas a enarbolar todas las banderas, diversificando y difuminando su agenda o sus programas, modulados de acuerdo con conveniencias de tipo estratégico que buscaban el apoyo de distintos sectores sociales. Ello trajo consigo la pérdida de relevancia de las promesas y los programas, así como un problema de identidad en tanto organización. Es importante señalar que la denominación *catch all* o “atrapa todo” es el sobrenombre que se le da a los que Kirchheimer llamó “partidos de electores”, una transformación del modelo de partido de la socialdemocracia en Alemania de finales de siglo XIX, del cual hemos estado hablando a lo largo de este capítulo.

¹⁷ La frase la retomo del artículo de Lechner (Lechner, 1997).

En la primera, el 42 por ciento de los encuestados dijo estar nada o poco interesado en la política, 33 por ciento se manifestó muy interesado, y el 25 por ciento dijo no saber qué tanto podría estarlo. En la segunda encuesta, la cifra de los interesados bajó sustancialmente: tan sólo el 10 por ciento se pronunció en este sentido, mientras que el 36 por ciento dijo estar nada interesado, y el 51 por ciento se mostró poco interesado. En tanto, los partidos políticos recibieron una calificación, apenas aprobatoria, de 6.4, en una escala de 0 al 10, colocándose sólo por arriba de la policía, que obtuvo 6.2.

En este marco de crisis de credibilidad de los partidos políticos y de la ampliación de la brecha entre gobernantes y gobernados, aparecen otras formas de representación. Se trata de “modos transitorios que tienen un papel decisivo durante un tiempo breve” (Lefort, 1992: 139). Entre estas formas transitorias encontramos el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, que se presentan como vínculos de carácter temporal que promueven demandas bien definidas y que pueden acortar la brecha mencionada.

A pesar de que estas figuras sean propias de la democracia directa, su inserción en regímenes representativos no deviene en contradicción, al contrario, pareciera que llegan a América Latina, y concretamente a México, con el cometido de oxigenarlos, de estrechar la brecha entre gobernantes y gobernados y de coadyuvar al establecimiento de un terreno propio para que la diversidad de opiniones se expresen.

A través de estas figuras y desde el lado ciudadano, se pueden reivindicar demandas que de otra forma difícilmente serían abanderadas por los líderes y representantes. Desde el ámbito del gobernante, pueden cumplir una función legitimadora para los actos y decisiones de gobierno. De cualquier forma, la eficacia de estas herramientas dependerá del nivel de participación de los ciudadanos en las mismas.

Precisamente por ello, en el siguiente capítulo se abordará el tema de la participación y se desarrollarán conceptualmente el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, para insertarnos en el caso de México, donde más del 70 por ciento de sus estados cuentan con leyes de participación ciudadana que contemplan estas figuras.

Capítulo 2

La participación ciudadana hoy

El presente capítulo busca adentrarse en el tema de la participación ciudadana a partir de sus principales ejes temáticos y retomar las líneas de discusión que permitan presentar un panorama más acabado del estado del arte.

El capítulo en cuestión le apuesta, ante todo, a ofrecer una actualización del debate académico en áreas vitales del tema como las razones del *boom* a nivel mundial de los mecanismos de democracia directa, el rol de los grupos de presión, líderes populistas, empresarios de la política y agencias de cabildeo, a partir de tres perspectivas teóricas; la legislación y los tipos de consulta existentes, su impacto en los partidos políticos, las razones principales por las cuales se ponen en marcha, su presencia en América Latina, y el discurso político como la fuente principal que ha dotado a dichos mecanismos de un carácter democrático.

El presente capítulo lo escribo partiendo del reconocimiento de que el plebiscito, el referéndum y/o la iniciativa popular son herramientas de consulta que carecen en sí mismas de contenido, sea éste democrático o no. En cambio, sí pueden perseguir fines que van desde los más democráticos, hasta los más autoritarios, a partir del contenido del que se les dote. Reconozco en ellos la posibilidad de manipulación y uso demagógico y descarto que, por sí solos, alivien los problemas de representación y estimulen la participación ciudadana. Intento, sobre todo, no caer en la tentación de sobredimensionarlos o subestimarlos, sino verlos como lo que son: herramientas a través de las cuales se persiguen fines muy diversos, legítimos e ilegítimos; medios por los cuales se pueden llegar a resolver tensiones o instrumento de legitimación o presión, dependiendo de quién los ponga en operación.

2.1 El estado de la cuestión

La participación ciudadana, en su modalidad de democracia directa, esto es a través de la existencia del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de

mandato, es un tema cuyo estudio tomó fuerza¹ en los 70. De esos años datan investigaciones que son referencia obligada: Pateman (1970), Smith (1976), Butler David y Ranney Austin (1978), por mencionar algunos. Sin embargo, el interés por el tema tuvo como consecuencia la aparición de una vasta obra -cuya producción continúa- que aborda la participación ciudadana desde diferentes enfoques, dando vida así a referencias que se consideran clásicas, como los trabajos de Zimmerman (1986), Cronin (1989), Kobach (1993), Suksi (1993), Butler D. (1994), Budge (1996).

En América Latina, el principal desarrollo de la obra en cuestión está relacionada con la aparición de los mecanismos de democracia directa en los años 80,² cuando empezaron a incorporarse en las constituciones federales o locales, figuras como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Sin embargo, es a partir del decenio de los 90 cuando inicia su expansión, como una alternativa para “corregir” la crisis de representación (Zovatto, 2002).

La emergencia y expansión de dichos mecanismos trajo consigo la realización de diversas líneas de investigación. Uno de los primeros derroteros que tomó la discusión académica fue el enfrentamiento de los dos tipos de democracia, directa y representativa. Por un lado, se argumentaba que las herramientas de consulta implicaban un golpe a las instituciones clásicas de la representación, mientras que, por el otro, los simpatizantes de la democracia directa consideraban que, ante la crisis de representación, la única alternativa o la más viable, era la existencia de dichos mecanismos.

En el marco de este debate académico, quienes apoyaban a ultranza el uso de los mecanismos de consulta partían de dos argumentos: a) La verdadera democracia sólo es posible bajo la forma directa. La ley sólo es democrática bajo la condición de resultar del consentimiento expreso de los ciudadanos y; b) la verdadera democracia exige el consentimiento de la unanimidad y no sólo de la mayoría de los ciudadanos.

¹ Es importante enfatizar que se alude a la fuerza que cobró el tema a partir de esa década, sin que ello signifique la inexistencia o anulación de estudios previos sobre la participación ciudadana, máxime en países como Suiza, donde hay una larga tradición en la existencia y realización de mecanismos de democracia directa, anterior a los años referidos.

² El caso de Uruguay es diferente, pues la existencia de estos mecanismos datan de 1934.

Ante el crecimiento y expansión de dichos mecanismos a nivel mundial, la discusión académica fue tomando otras rutas, donde se presentaron posiciones más moderadas que no se centraban en la confrontación y la antítesis, sino que asumían a los mecanismos en cuestión como un complemento o elemento oxigenador del sistema representativo actual³. Es precisamente esta línea de discusión y análisis la que, finalmente, mayor aceptación e impulso ha tenido,⁴ una línea que se desarrolló en función del creciente uso de estos mecanismos de consulta para la toma de decisiones.

A partir, entonces, de una mirada que ya no se centra en la confrontación, se han producido diversos estudios en los que se trata de explicar el notable incremento en el uso de estos mecanismos de consulta a nivel mundial. Dichos estudios se han realizado a través de dos enfoques básicamente: 1) el incremento en su utilización y, 2) su incorporación en constituciones y códigos legales.

El primer enfoque es el resultado de una serie de investigaciones, la mayoría en democracias consolidadas de Europa, Canadá, Australia, y los estados del Oeste de Estados Unidos, donde queda de manifiesto el uso más frecuente de estas herramientas, particularmente en el decenio de los 90.

El segundo propone analizar el incremento de estos mecanismos no sólo a partir de su incorporación en leyes, sino en función de los cambios que provoca su inserción en otras instituciones. De acuerdo a Scarrow (2001), una de las estudiosas del tema que ha explotado esta línea de estudio, frente a la necesidad de crear un balance en la tensión existente entre los elementos de participación y representación, se ha llevado a cabo una especie de reingeniería institucional, que tiene como objetivo establecer estructuras políticas, que reflejen la voluntad popular y las demandas de gobierno en un estado moderno.

³ En este sentido hay quienes proponen que estos mecanismos de democracia directa sean vistos como parte del aparato de toma de decisiones de las democracias liberales representativas, como elementos totalmente integrados a ella y no como herramientas externas. De hecho, proponen el término “*referendum democracy*” para denominar aquellas democracias que han incorporado dichos mecanismos de consulta, pues su integración ha afectado significativamente las dinámicas políticas de las democracias representativas, tanto como a sus instituciones. (Mendelsohn, 2001: 1-21).

⁴ De cualquier forma, aún prevalecen, aunque en menor medida, posiciones polarizadas sobre los mecanismos de democracia directa, de parte de quienes están a favor y en contra de los mismos, como se consigna en la memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (2002), titulada *Sistema representativo y democracia semidirecta*, (Concha, 2002).

Aunque de forma distinta y con herramientas de análisis diferentes, ambos enfoques concluyen que, efectivamente, a nivel mundial se registra un incremento y expansión de los mecanismos de democracia directa, particularmente en el decenio de los 90. Sin embargo, el segundo enfoque señala que la expansión tiene que ver más con los cambios institucionales que favorecen la participación directa, que con el uso más frecuente de estos mecanismos (Scarrow, 2001).

La producción académica no se ha limitado a explorar la expansión de las herramientas de consulta, también ha profundizado en otras aristas del tema. Así encontramos análisis donde se estudian sus consecuencias políticas (Hug, 2004), las posibilidades que ofrecen como elementos para la toma de decisiones (Setälä, 1999), el impacto que tienen en los partidos políticos (Budge, 1996, 2001; Ladner y Brändle, 1999, Jenssen y Listhaug, 2001), los efectos directos e indirectos de las consultas, la respuesta del Poder Legislativo ante iniciativas ciudadanas (Gerber y Hug, 2001), y el impacto de estos mecanismos en la deliberación y la toma de decisiones (Setälä, 1999, Jenkins y Mendelsohn, 2001, Lacy y Niou, 2000, Bowler y Donovan, 2001, Christin y Hug, 2002).

De igual forma, se ha profundizado en el papel que desempeñan los grupos de presión y las élites en general, para alentar y/o desalentar la participación ciudadana, su influencia para modificar la tendencia electoral, así como su regulación dentro de las leyes de participación ciudadana. Destacan en esta última línea los trabajos de G. Smith (1976), y los estudios de caso de André Freire y Michael A. Baum (Portugal, 2003), y Martin Marcussen y Mette Zolner (Dinamarca, 2003).

En América Latina, la investigación se ha centrado, principalmente, en el análisis de la legislación, sobre todo en dos momentos: cuando los mecanismos de consulta se incorporan a las leyes y cuando éstas sufren alguna modificación. De igual forma, la producción académica ha generado una vasta obra en torno a estudios de caso (Garretón, 1989; Pretch, 1989; Otaño, 1990; Jiménez de Barros, 1992; Sadek, 1995; Lamounier, 1996; Archondo, 1997; Rial, 1998; Gros, 2002; Miró, 2002), siendo el plebiscito de Chile en 1988, uno de los más estudiados.

Nuria Cunill (1996, 1997) ha enriquecido el tema sobre todo desde un enfoque más teórico, aunque en lo absoluto deja de lado la parte empírica, al abundar en la necesidad de definir la participación ciudadana y diferenciarla de otras formas de participación.

El análisis comparado en América Latina ha sido otra veta explorada. En esta línea, el principal exponente y uno de los investigadores que más tiempo ha dedicado al estudio de los mecanismos de democracia directa es Daniel Zovatto (2001); aunque también existen otros trabajos como los de Quesada (1995), y León *et al.* (1996) que se inscriben en este mismo tenor.

En México, el estudio de la participación ciudadana se ha centrado, sobre todo, en el estudio de las leyes reglamentarias locales, pues son pocas las experiencias que hay en la materia: destacan tres iniciativas populares que se han verificado en Jalisco (1999, 2002 y la tercera todavía se está discutiendo en el Congreso local), un plebiscito en Veracruz (2001) y otro más en el Distrito Federal (2002). Sin embargo, el estudio de la participación ciudadana no se ha quedado ahí. Desde una perspectiva más teórica, Mauricio Merino (1995) abona al tema al señalar los elementos característicos y modeladores de la participación ciudadana: los ámbitos de la legalidad y la institucionalidad, abordados en la Introducción de este trabajo; mientras que, Molina (1995) estudia los mecanismos de consulta a partir de la búsqueda de legitimidad de parte del gobierno.

Roberto Mellado Hernández (2001) se ha enfocado al estudio de estos mecanismos en el Distrito Federal; mientras que Víctor Alarcón Olguín (2002), así como Jesús Orozco H. y Juan Carlos Silva A. (2002) realizan la investigación a partir del análisis comparado de estas herramientas en diferentes estados del país.

El análisis de las consultas realizadas: 2 plebiscitos y 2 iniciativas populares es un tema que aún no se explota del todo o, al menos, las investigaciones que hay al respecto son trabajos de tesis que las universidades no han publicado. Hasta el momento, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) ha publicado el análisis, a partir de la perspectiva de la “democracia deliberativa”, sobre la primera iniciativa popular realizada en el país (Ramírez Sáiz, 2002).

2.2 Tres perspectivas que explican el incremento de las herramientas de democracia directa.

Como se mencionó anteriormente, la búsqueda para encontrar respuestas que expliquen las razones del incremento en el uso de las herramientas de democracia directa ha sido una veta ampliamente explorada. Así las argumentaciones oscilan entre quienes referencian un debilitamiento de la política, una crisis de representación, que se manifiesta en pérdida de credibilidad, hasta una especie de revitalización de la política, “derivada del interés renovado en la reconstitución del espacio político, sus nuevas formas y actores” (Bokser, 2002:13).

Ante las diferentes argumentaciones que se presentan, es el espacio y el tiempo en el que se realice el análisis el que las valida o invalida, según sea el caso. De cualquier forma, Craig, Kreppel y Kane (2001:25-26), han aglutinado las posibles razones que explican el incremento de estas herramientas en tres perspectivas que han denominado *movilización cognoscitiva*, *el desafecto al gobierno* y *el falso populismo (faux populism)*.

La primera, la *movilización cognoscitiva*, hace referencia a ciudadanos más informados e interesados en asuntos políticos. Esta perspectiva es considerada como un proceso dinámico en el que los electores contemporáneos gozan de mayores habilidades y recursos políticos y están capacitados para involucrarse en temas complejos, por tanto, pueden acceder a la toma de decisiones gubernamentales.

El incremento en las habilidades ciudadanas la explican a partir de dos situaciones: la expansión de los medios masivos de comunicación, particularmente la televisión, proceso que tuvo como consecuencia que el ciudadano acceda de forma rápida a la información; y el aumento de sus habilidades para procesar dicha información, lo cual es producto de los niveles de educación más altos hoy en día. Esta perspectiva se fundamenta en la creencia de que los ciudadanos no nomás pueden, sino deben participar activamente en la toma de decisiones públicas.

La segunda perspectiva se centra en la creciente deslealtad, en el *desafecto hacia el gobierno* y la pérdida de confianza en las estructuras tradicionales. Desde esta mirada

antagónica, los referenda y/o plebiscitos, así como las iniciativas populares son utilizados como una forma de protección de los ciudadanos (nosotros) frente a los políticos (ellos). Este enfoque pone especial énfasis en la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus representantes, en el debilitamiento del vínculo de la representación, lo representado, que es lo que da sentido a la relación (ver capítulo 1).

Cuando la confianza merma, el vínculo se debilita y, por tanto, se traza una brecha que se puede extender al grado de favorecer una relación marcada por la distinción entre el “nosotros” y el “ellos”.

La tercera perspectiva pone el acento en el tema del populismo, a la que han denominado *falso populismo*, donde diversos grupos de interés, así como lo que se podría denominar empresarios de la política, han descubierto en los mecanismos de democracia directa una nueva forma de acceso político y, en concordancia, han desarrollado herramientas y estrategias para encauzar la acción política popular para sus propios intereses.

Este enfoque parte de que el incremento en el uso de las consultas en los años recientes tiene poco que ver con la movilización política ordinaria de los ciudadanos, y que sus razones se pueden encontrar en los líderes populistas con suficiente carisma y recursos organizacionales para emprender cualquiera de los mecanismos de democracia directa⁵. La figura de los líderes populistas y de los empresarios de la política es clave en esta perspectiva, pues desde ellos se explica.

⁵ En un estudio realizado por Craig, Amie Kreppel y James Kane en Florida, Estados Unidos, que tenía como finalidad explorar a qué se debía el incremento en el uso de mecanismos de democracia directa y cómo se sentían los ciudadanos de contar con dichas herramientas, encontraron que ni la perspectiva de la movilización cognoscitiva, ni la del desafecto al gobierno son capaces de explicar la mayoría de las variaciones en las actitudes de los ciudadanos hacia la democracia directa. Sin embargo, encontraron que quienes ven con mejores ojos la democracia directa son quienes no confían en los líderes, ni en las instituciones. Así, el enfoque populista parece ser el más acertado: “aunque la mayoría de los ciudadanos están deseosos de participar, nuestros datos sugieren que el éxito de la democracia directa contemporánea tiene más que ver con las habilidades y recursos de los líderes populistas y empresarios de la política, quienes al reconocer una disposición pública latente, la convierten en una actividad electoral viable. Esto significa que cuando se mira por debajo de la superficie, se encuentra que el entusiasmo por el proceso es menor de lo que se pensaba” (2001: 37). En su estudio también concluyen que un número considerable de votantes no tienen una posición y opinión clara respecto a que ciudadanos como ellos mismos, participen directamente en la elaboración de políticas públicas (2001: 31-42).

La literatura que se inscribe en este enfoque resalta que, con la profesionalización de la industria de los mecanismos de consulta, sea referéndum, plebiscito y/o iniciativa popular, se ha registrado un incremento en la aparición de líderes que han capitalizado el uso de estas herramientas. En este sentido, también las agencias de consultoría han aprovechado la existencia de tales mecanismos, y han desarrollado formas de trabajo para reunir los requisitos necesarios que permitan realizar alguna consulta (colectan firmas, preparan campañas de publicidad, persuaden al público sobre la intención de su voto, etc.). Así sucede particularmente en el Oeste de Estados Unidos, concretamente en California, uno de los estados con mayor tradición y fuerza en el uso de estos mecanismos. Ahí, asegura Craig, la “organización masiva ya no es necesaria, ahora todo lo que se necesita para la realización de la consulta es dinero, dinero, dinero” (2001: 28).

Una de las principales críticas que ha recibido la expansión de los mecanismos de democracia directa es precisamente la emergencia y empoderamiento de líderes populistas, grupos de presión y agencias de cabildeo, los cuales hacen uso de ellos. Esta crítica parte del reconocimiento de la vulnerabilidad de dichos mecanismos y su proclividad a un uso demagógico y manipulador. Referencia, de forma reiterada, cómo dichos líderes se sirven de estas herramientas para satisfacer intereses particulares.

Sin embargo, en este tercer enfoque también se advierte que a través de la expansión de estos mecanismos, el rol de los grupos de interés ha cambiado. Se parte del reconocimiento de la importancia y el rol constructivo que han tenido en la elaboración de políticas públicas y se señala que, con la incorporación y expansión de mecanismos de participación, sus dinámicas de trabajo se modifican ante la posibilidad de competir frente a otros grupos de presión (Mendelsohn y Parkin, 2001:12).

Así, la literatura reconoce diferentes tipos de grupos de interés y de presión y su impacto positivo o negativo, según el caso, se evalúa en función de los intereses que persigue y la forma en la que incide en la sociedad. De esta forma, se registran grupos que participan activamente aportando desde su área de especialización, hasta aquellos que presionan y despliegan su fuerza para conseguir intereses muy particulares, a través del uso de los mecanismos de democracia directa.

2.3 Las motivaciones para la utilización de las herramientas de democracia directa.

Una de las preguntas que más han intrigado a los estudiosos de la democracia directa es ¿para qué se realizan este tipo de consultas? ¿Cuál es su finalidad? Evidentemente las posibles respuestas son variadas y están relacionadas con otros cuestionamientos tales como ¿quién inicia la consulta? ¿de qué tipo de consulta se trata? ¿de qué forma está reglamentada?, en fin, una serie de preguntas que aparecen permanentemente interconectadas en el análisis e impacto de estos mecanismos de participación, como se verá a lo largo de este capítulo.

A pesar de que no existen explicaciones únicas y universales sobre los fines de dichos mecanismos, pues estos varían en función del tiempo y el espacio, la literatura ha detectado y clasificado los principales motivos por los cuales se ponen en operación.

Laurence Morel (2001), cuyo estudio se centra en los referenda y/o plebiscitos organizados por el gobierno en 20 democracias consolidadas⁶, ha referido cuatro afirmaciones que engloban las motivaciones que hay para efectuar consultas de esta naturaleza: 1.- El gobernante busca consolidar su propio poder (motivaciones plebiscitarias); 2.- intenta resolver divisiones internas dentro del partido gobernante o en la coalición (tensiones resueltas por referéndum), y si con ello debilita a la oposición, mucho mejor; 3.- busca la aprobación de leyes que, de otra forma, sería imposible que se aprobaran (razones legislativas); y 4.- por dotarle de un carácter de legitimidad a alguna política en lo particular (referéndum obligatorio de legitimación).

Uno de los argumentos que con mayor frecuencia se presentan para explicar el uso de estos mecanismos por parte del gobierno es su función legitimadora. Sin embargo, Morel llegó a la conclusión, luego de estudiar los referenda nacionales promovidos por el gobierno y realizados de 1940 a 1999 en el mundo, que, en la práctica, ésta es una razón que poco tiene que ver con los intereses reales que estimulan su promoción: “Frecuentemente, los gobiernos aseguran que la razón por la cual organizan referenda es la necesidad de dotar de legitimidad a alguna decisión, pero esto en los hechos

⁶ Los países estudiados por Morel son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza (Morel, 2001:50).

raramente sucede. Uno encuentra otros motivos. Esto no significa que los referenda no puedan tener un fuerte impacto legitimador sobre algunas políticas (...), pero la función legitimadora poco tiene que ver con las motivaciones reales, las cuales son más de tipo político. De hecho, sólo un número reducido pueden caer en la categoría de referéndum legitimatorio". (2001:60-61).

Las consultas promovidas por actores externos al gobierno responden a motivaciones distintas. Básicamente, son tres las razones que se detectan de manera más frecuente en este tipo de mecanismos: 1) los partidos políticos pequeños buscan hacerse escuchar en la esfera pública y ejercer cierto grado de influencia, 2) las élites externas al gobierno la usan como herramienta para promover sus propias agendas, y 3) agotada la negociación, se convierte en instrumento institucionalizado de oposición.

La iniciativa popular, por su parte, también registra motivaciones y usos distintos para su implementación: 1.- Como instrumento ciudadano que busca llenar vacíos jurídicos y abordar temas que, de otra forma no serían discutidos (razones propositivas); 2.- como defensa frente a leyes que los ciudadanos consideren perjudiciales (razones de defensa); y 3.- como instrumento de presión de parte de líderes, grupos de interés o partidos políticos para satisfacer intereses particulares (razones de interés particular).

La experiencia ha evidenciado que cada que se pone en práctica alguna consulta, los intereses que la motivan son de lo más variado y, generalmente, tienen más de un estímulo.

De esta forma, se han registrado consultas que han sido una forma de protección frente al gobierno, las ha habido de tipo legitimador, también como resultado de ciudadanos más informados y dispuestos a participar en la toma de decisiones públicas, como estrategias para resolver conflictos internos del partido en el gobierno, como herramienta para debilitar a la oposición, así como la oposición los ha utilizado como elemento de presión al gobierno; como una manera de evitar decisiones altamente polémicas con altos costos políticos, o como una alternativa de los grupos de interés para incidir de forma más directa en la toma de decisiones. Cualquiera de estas razones o la combinación de varias de ellas han sido detectadas en las consultas realizadas

(Butler and Ranney, 1978; Freire, 1998; Marcussen, 2001; Morel, 2001; Simon Hug, 2004;).

Así, de nueva cuenta queda de manifiesto la posibilidad de manipular estas herramientas y los diferentes usos que se les puede dar, muchos de los cuales poco tienen que ver con un interés real por conocer y respetar la decisión de los ciudadanos. Frente a las posibles manipulaciones, la reglamentación se convierte en una alternativa para acotar a todos aquellos grupos de presión y líderes que persiguen intereses particulares. La ausencia de una estructura reguladora favorece la existencia de grupos fuertes, bien financiados con gran poder para controlar la agenda y el debate público (Budge, 2001:84).

2.4 Legislación y tipos de consultas

La legislación ha sido uno de los principales ejes a través del cual se ha producido gran parte de la producción académica sobre el tema. A partir de ella, se han construido una diversidad de tipologías, y se ha estudiado el impacto que estos mecanismos tienen en los diferentes ámbitos del régimen político en el que se insertan.

El análisis de la legislación es punto de partida, aunque no necesariamente objetivo, de cualquier estudio sobre la materia. Ella nombra, caracteriza, distingue, permite, acota, involucra, desecha, fija tiempos, delimita espacios. En otras palabras, establece qué se juega, quién juega y cómo lo juega.

La legislación ofrece una variada gama de posibilidades dentro de los mecanismos de democracia directa. Esta gama se mueve en una línea trazada por dos polos, los que a su vez son diseñados mediante la regulación jurídica. Cada uno de los polos refiere el grado de control que ejerce el gobierno en las herramientas en cuestión: alto control y mínimo control.

Todas las consultas, particularmente el referéndum, promovido cuando y como el gobierno quiere, se ubican en el referente “alto control”, mientras que en oposición a éste, se localiza la iniciativa popular, impulsada únicamente por ciudadanos, donde la injerencia del gobierno es mínima y, en algunos casos, nula. Budge, (2001: 73)

posiciona diferentes tipos de consulta, en función del grado de control y ofrece algunos ejemplos:

Ref. promovido cuando y como el gobierno quiere	Ref. requerido por consulta pero el tema sujeto a interpretación del gobierno	Ref. estrictamente mandado por la Const. que requiere interpretación de la(s) corte(s)	Inic. promovida por ciudadanos estimulado por algunos partidos	Inic. impulsada por ciudadanos, con mínimo control de partidos
Alto				Mínimo
Control				Control
(UK referendum para ingresar a la Unión Europea En 1975)	(Ref. francés sobre la elección directa del Presidente en 1962)	(Ref. irlandés sobre un sólo acto europeo en 1987)	(Ref. italiano sobre divorcio en 1974)	(Proposición 13 de California)

A partir de la legislación y los diferentes arreglos institucionales de cada país, se establece el tipo de democracia directa de cada lugar. En aquellos espacios donde las consultas están totalmente mediadas por los partidos políticos y por el gobierno, se señala que existe una democracia directa altamente controlada y acotada; resaltan los casos de Francia y Québec. Por otro lado, cuando la regulación es muy laxa y la mediación tanto del gobierno como de los partidos políticos es pobre, se asegura que existe una democracia directa con mínimo control. El ejemplo más ilustrador son los estados del Oeste de Estados Unidos.

Es importante señalar que cuando se hace referencia al mínimo control no significa que el gobierno y los partidos políticos carezcan de injerencia o que el rol que juegan no sea importante. Sin duda ambos actores se involucran de forma directa y/o indirecta en las diferentes consultas, sólo que la manera, el grado en que lo hacen y la reglamentación que hay alrededor de ellas son los factores que las posicionan en la línea trazada por el alto y mínimo control. La posibilidad de una democracia directa no mediada en absoluto, como la antigua democracia ateniense, es imposible hoy en día debido, entre otras cosas, a la complejidad social, territorial y política. Actualmente, el número de ciudadanos es mucho mayor, los territorios son más extensos, el grado y la forma en la que los ciudadanos se involucran en los asuntos públicos es totalmente diferente, y la organización política responde a un modelo representativo.

La existencia de una reglamentación con altos niveles de control y exigencia puede llegar a desalentar la participación ciudadana. Requerimientos excesivos para la

solicitud y operación de la consulta, trámites burocráticos en demasía, limitación y exclusión de diferentes actores son factores que desalientan la participación. En lugares donde la regulación tiene estas características, los mecanismos en cuestión son vistos como posibilidad, únicamente desde el discurso político, más allá de que estén insertos en la Constitución y cuenten con sus respectivas leyes reglamentarias, ya que su existencia no se traduce en posibilidades reales para que el ciudadano participe en la toma de decisiones.

Susan Scarrow (2001) estudia, a partir de las leyes y reglamentos, los cambios institucionales que han traído consigo la inserción de estos mecanismos de consulta. En la investigación realizada concluye que, efectivamente, en los casos analizados dichos mecanismos están diseñados y modelados para favorecer la inclusión de los ciudadanos en determinados asuntos públicos, sin embargo, reconoce que las posibilidades que cada uno ofrece varía en función del grado de control que existe en ellos, y en las características que la ley le confiere a las diferentes consultas.

En este capítulo se ha hecho referencia a tres tipos de consulta: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. El referéndum, particularmente, tiene diferentes características dependiendo del grado y la forma en que esté reglamentado. Son diversos los tipos de referenda existentes, sin embargo, hay una taxonomía general de los tipos de consulta existentes. Las variantes que se llegan a presentar dependen de la regulación de cada lugar.

Antes de mostrar las principales tipologías sobre el referéndum es necesario hacer algunas consideraciones: resulta por demás difícil establecer un criterio exclusivo de clasificación. Ésta se hace en función de los propósitos de cada autor y a partir de la mirada con la que la construya, así se distinguen dos énfasis: uno que parte del análisis exclusivo de la ley y, otro, que se centra en las implicaciones políticas que tienen estos mecanismos.

El cuadro 2.1 muestra las principales categorías de dos tipos básicos de referéndum: **Obligatorio** y **Facultativo**. El primero son todos aquellos requeridos por la Constitución en determinados temas, y el segundo hace referencia aquellos que son impulsados luego de la solicitud de algunos actores políticos.

Las características que se muestran en el esquema 2.1 son las identificadas por autores que han sido reiteradamente citados en la presente tesis y, cuyas investigaciones se consideran clásicas en el campo de la participación ciudadana: Smith (1976), Butler y Ranney (1978), Suksi (1993), Uleri (1996), Gallagher y Uleri (1996), Zovatto (2002), y Hug (2004). Es importante recordar que el plebiscito es referido como una forma de referéndum, como se señaló en la introducción de este trabajo.

Cuadro 2.1

AUTOR	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Smith (1976)	<i>Controlado</i>	Lo inician partidos políticos y/o coaliciones. Suelen ser referenda opcionales.
	<i>No controlado</i>	Son aquellos promovidos por actores ajenos a partidos políticos y/o coaliciones.
	<i>Pro-hegemónico</i>	Si el resultado favorece y fortalece a las élites gubernamentales. Aquí se encuentran, por lo general, los referenda controlados.
	<i>Anti-hegemónico</i>	Si el resultado mina y desfavorece a las élites gubernamentales. Las iniciativas populares generalmente pertenecen a esta clasificación.
Butler y Ranney (1978)	<i>Controlado por el gobierno</i>	Son aquellos que son solicitados por el gobierno.
	<i>Exigido por la Constitución</i>	Son los conocidos como obligatorios, donde la Constitución exige que se consulte sobre determinados temas.
	<i>Petición popular</i>	Son los promovidos por ciudadanos. La iniciativa popular entra en esta categoría.
Suksi (1993)	Facultativos: <i>Pasivos</i>	Son iniciados por actores del gobierno.
	<i>Activos</i>	Son promovidos por ciudadanos.
Uleri (1996)	<i>Promotor de ley</i>	El autor de la ley propuesta e impulsor del referéndum es el mismo actor político.
	<i>Control de ley</i>	El referéndum no es solicitado por el promotor de la ley a consultar.
Gallagher y Uleri (1996)	<i>Ad hoc</i>	Con ellos generalmente se califica a los referenda facultativos que consultan a los ciudadanos, pero donde el resultado no es vinculante. En la mayoría de los casos, se realizan para legitimar decisiones, así como para resolver estancamientos legislativos.
	<i>Opcional</i>	
Zovatto (2002)	<i>Obligatorio automático</i>	Cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la Constitución.
	<i>Obligatorio acotado</i>	Se refiere a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida.
	<i>Facultativo desde arriba</i>	Cuando los órganos estatales son los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo.

	<i>Facultativo desde abajo</i>	Cuando surgen de la propia ciudadanía.
Hug (2004)	<i>Requerido/pasivo</i>	Su realización está exigida por ley. Sin embargo, la posibilidad de llevarlo a cabo es responsabilidad y derecho únicamente del gobierno. Nadie, fuera de éste, lo puede solicitar.
	<i>No requerido/voto activo sobre la política propuesta por el gobierno.</i>	La iniciativa en cuestión no está obligada por ley a ser sometida a referéndum. Sin embargo, a través de una serie de requisitos (generalmente es la colecta de firmas), se puede solicitar su realización.
	<i>No requerido/voto activo sobre la política propuesta por la oposición.</i>	Al igual que en el caso anterior, la ley no exige la realización de la consulta, pero ésta puede llevarse a cabo, luego de presentar la solicitud debidamente avalada. La diferencia es que, en este caso, los votantes deciden entre la iniciativa propuesta por el gobierno y una alterna propuesta por la oposición.
	<i>No requerido/pasivo</i>	La ley no exige la realización de la consulta sobre la iniciativa o acto de gobierno, sin embargo, éste puede someterlo al voto de los ciudadanos. El plebiscito entra en este tipo de consulta.

Como se podrá observar en el cuadro anterior, son básicamente dos los tipos de referenda de donde se desprenden una gran cantidad de tipologías. Aquí retomé las categorías identificadas por 7 autores. Es importante señalar que existen otras subclasificaciones que se construyen a partir de las características de la reglamentación de la consulta.

Diferenciar cada tipo de consulta, así como las posibilidades y limitaciones que ofrece, resulta de capital importancia, pues a través de ello se dibuja, en primera instancia, el mapa con las diferentes rutas que se pueden tomar, se delimitan los actores involucrados, se acota su margen de acción y se prevé el impacto que tendrá en cada uno de ellos. En este sentido, desde el momento mismo en que se selecciona quién sí y quién no puede participar, de acuerdo a cada tipo de consulta, se va delineando el abanico de posibilidades sobre un punto que resulta fundamental en el tema y es el relacionado a quién solicita e inicia la consulta.

Laurence Morel (2001) señala que el que promueva la consulta, ya sea el gobierno u otro grupo, será quien tenga el mayor efecto sobre la misma. Es por esta razón que la mayoría de las tipologías de las consultas dan un lugar central a la variable de quién la inicia.

A partir del tipo de consulta se conocen, desde el punto de vista formal y jurídico, las posibilidades que los distintos actores tienen para involucrarse, en forma de adhesión u oposición. De esta manera, la variable del tipo de consulta es importante para la valoración del impacto de los mecanismos de democracia directa no sólo en los partidos políticos, sino en las diferentes instituciones representativas.

2.5 El impacto de los mecanismos de democracia directa en los partidos políticos ¿verdaderos debilitadores?

Un argumento recurrente que expresan quienes disienten en la incorporación de los mecanismos de democracia directa en democracias representativas es el referente al debilitamiento de los partidos políticos.

Se arguye que a través de ellos, se les arrebatara el control de la agenda política, se les exime de la responsabilidad frente a una serie de políticas públicas y se promueven

fracturas internas, incluso, cismas. De igual forma, se aduce que los partidos políticos pierden presencia y ceden ante grupos de intereses particulares, liderados por activistas y empresarios políticos, que favorecen la polarización de posiciones, reduciendo las posibilidades de negociación y acuerdo.

Ladner y Brändel (1999: 285-286) han resumido los efectos negativos que se aducen en cuatro puntos:

- 1) *Competencia*: La democracia directa fomenta la competencia con los partidos políticos gobernantes al facilitar la existencia y promoción de grupos políticos y nuevos partidos de oposición. Desde que la democracia directa permite a los grupos políticos mover a las masas de forma más fácil, los partidos políticos han perdido el monopolio de la política. Los movimientos sociales y los grupos de interés son ahora capaces de influenciar la agenda política de forma directa.
- 2) *Conflicto*: La democracia directa induce al conflicto entre los partidos políticos de diferentes formas. Primero que todo, están constantemente forzados a decidir sobre temas específicos, particulares. De esta forma, el o los partidos son continuamente examinados para ver si en algún momento rechazan sus principios y su programa. Esto obliga a realizar esfuerzos considerables para justificar su posición frente a los votantes y sus afiliados sobre los temas a votar en la consulta.
- 3) *Trabajo extra*: Confrontado con un creciente número de votaciones, los partidos políticos juegan un rol menor. Debido a su orientación más amplia y general, los partidos están obligados a trabajar con diversidad de propuestas, mientras que los grupos de interés se concentran en cuestiones específicas de su propio campo de interés. Ante ello y también por cuestiones económicas, los partidos políticos están incapacitados para liderar en cada tema a votar.
- 4) *Aniquilamiento - la intermediación de los partidos se vuelve obsoleta*: La cultura política de la democracia directa dificulta la organización de la sociedad dentro de los partidos y fomenta genuinos sentimientos antipartidistas.

Esta serie de argumentos, que se pueden englobar en la aseveración “herramientas de democracia directa igual a debilitamiento de partidos políticos”, precisa una serie de matices que estarán dados a partir de diferentes variables a tomar en cuenta para el

análisis: la periodicidad en la realización de las consultas, la naturaleza del sistema, el régimen de partido, el tipo de consulta de la que se trate, la regulación de la misma, el grado en el que los partidos políticos se involucran en ellas y la óptica desde donde gira el estudio, es decir, si se toma en cuenta el impacto que tienen las consultas en todos los partidos políticos o tan sólo en los partidos dominantes.

La frecuencia con la que estos mecanismos se realizan es un punto crucial. En un estudio en 20 democracias consolidadas⁷, donde está excluida América Latina, en un periodo que va de 1900 a 1998, se encontró que en total se han realizado 133 referenda a nivel nacional⁸, siendo el decenio de los 90 el que registró un mayor número de consultas de este tipo.

De ellas, Ian Budge (2001: 81) analizó el cambio que han sufrido los partidos políticos nacionales en cuanto a su fuerza social y política. Este estudio partió de la posguerra, hasta fin de siglo, es decir, de 1945-1999. Encontró que de las 20 democracias estudiadas, en 14 países no se experimentó un debilitamiento de los partidos políticos, mientras que en 5 se registró “un posible debilitamiento”. Sin embargo, de esos 5 (Bélgica, Estados Unidos, India, Israel y Suiza) que experimentaron un cambio, sólo en uno –Suiza-, se han realizado consultas a nivel nacional, en el resto se llevaron a cabo a nivel local. Mientras tanto, Italia fue el único país que evidenció una transformación apuntando al “posible fortalecimiento de los partidos”.⁹

Ello quiere decir que su debilitamiento o fortalecimiento, como demuestra la empiria, no está directamente relacionado con la realización de consultas, cuando éstas se llevan a cabo de forma esporádica, como sucede en la generalidad de los países donde se encuentran reguladas. Sin embargo, en la mayoría de lugares donde su utilización es muy frecuente, se registra “un posible debilitamiento de los partidos”, de acuerdo al

⁷ Se excluye el caso de Suiza en el total, por ser un caso muy particular y con mayor tradición en la realización de consultas. Tan sólo en este país, en el mismo lapso de tiempo, se llevaron a cabo 414 consultas (Morel, 2001: 50).

⁸ Existen algunas variaciones en el número de consultas realizadas por cada país en los diferentes censos que se han realizado. Sin embargo, la mayoría de los autores toman como punto de partida el elaborado en 1978 por Butler y Ranney y actualizado en 1994. En este trabajo, retomo los realizados por Morel (2001) y Budge (2001), quienes a su vez toman como punto de partida el de Butler y Ranney (1994).

⁹ Budge recuerda que la mayoría de los partidos en ese país se colapsaron luego de las acusaciones de corrupción de 1992 a 1993. Sin embargo, fueron sustituidos por partidos más grandes y fuertes bajo la Segunda República en 1994.

análisis de Budge. Estos son los casos de Suiza, donde se realizaron 343 referenda nacionales y, los 27 estados de Estados Unidos, donde se llevaron a cabo 1103 consultas de este tipo.

Sin embargo, Ladner y Brändle (1999: 283, 295, 296) en su estudio en los cantones suizos, donde buscaban, entre otras cosas, valorar el impacto de la democracia directa en los partidos políticos de ese país, concluyeron lo siguiente:

- a) Los partidos en cantones donde hay un uso excesivo de referenda e iniciativas no son más débiles que los partidos en donde el uso de estos mecanismos es mucho menor.
- b) La democracia directa va de la mano y camina junto con organizaciones partidistas más formales y profesionales.
- c) La afirmación de que el uso de la democracia directa está asociada con sistemas de partidos más fragmentados y volátiles y con un mayor apoyo a los partidos pequeños, es difícil de probar.

El posible debilitamiento de los partidos políticos no está directamente relacionado con el uso de los mecanismos de democracia directa. De cualquier manera, con el objetivo de valorar de qué forma y en qué medida la democracia directa impacta en los partidos resulta necesario analizar las diferentes variables que se han mencionado hasta el momento. La frecuencia y periodicidad con que se lleven a cabo es una de ellas. Si estos son constantes, la posibilidad de incidir de forma directa y con efectos a largo plazo es mucho mayor, que si se realizan de forma esporádica. En este último caso, la influencia sobre los partidos políticos es tan sólo temporal.

Otra variable más es el tipo de consulta de que se trate. Cuando digo tipo de consulta, me refiero a las diferentes características de cada una de ellas, al nivel de control que existe y al margen de maniobra que se le da a los diferentes actores: partidos políticos, grupos de presión (ong's, iglesias, cámaras empresariales, etc) y el gobierno mismo, como se señaló en el apartado anterior.

Resulta fundamental recordar también cómo los partidos políticos han hecho uso de estos mecanismos para diferentes propósitos.

El referéndum ha sido una herramienta que, de manera más o menos frecuente, los partidos han utilizado para resolver conflictos y evitar divisiones internas. Pero también, han sido utilizadas por partidos de oposición pequeños que, en mucho de los casos, carecen de representación en las cámaras legislativas y buscan llamar la atención para lograr un mejor posicionamiento. En este sentido, Budge (1996:120-124; 2001:75) ha señalado que las principales críticas formuladas a la democracia directa se han hecho a partir de los efectos en los partidos dominantes, y se ha dejado de lado a todos aquellos partidos que encuentran en las herramientas de democracia directa, una alternativa para hacer escuchar sus demandas.

De hecho, estos mecanismos, además de favorecer a los nuevos y a los partidos pequeños y con ello estimular al surgimiento de ideas novedosas, se han convertido también en una forma bien definida de articulación de intereses para los partidos no gubernamentales (Lander y Bränddle, 1999: 287).

Los partidos de oposición han obtenido ventajas políticas mediante el uso de estos mecanismos. Ludger Helms (2004) califica al referéndum no requerido o no obligatorio, como un instrumento institucionalizado de oposición. Si bien reconoce que los mecanismos de democracia directa rara vez son vistos como tales, considera que el referéndum con estas características es una excepción. Asegura que la negociación es la vía clásica que se mantiene mientras se alcanzan los compromisos. Sin embargo, cuando la negociación se agota, el referéndum no requerido se presenta como una alternativa para alcanzar objetivos.

Helms retoma el caso suizo para probar su hipótesis. Sin embargo, existen diversos ejemplos para ilustrar la forma en que los partidos de oposición hacen uso de estos mecanismos para lograr sus fines. Un ejemplo más son los dos referenda realizados en Portugal en 1998: uno para consultar sobre la ley que permite el aborto (junio) y el otro para las reformas regionales (noviembre). Ambos fueron impulsados por la oposición, luego de que las vías tradicionales se agotaran.

El Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) –ala derecha del partido– presionó fuertemente por razones tácticas, ideológicas y sociológicas, para que ambos

temas fueran sometidos a referéndum, mientras que los partidos de izquierda: el Partido Ecologista (PEV) y el Partido Comunista Portugués (PCP), que tenían mayoría en el Parlamento, se oponían a la realización de la consulta. Finalmente, ambos referenda se llevaron a cabo (Freire y Baum, 2003: 137), con resultados que favorecieron las posturas de la oposición.

Ejemplos donde se destaque la importancia que juegan los partidos políticos en la solicitud, campaña y realización de consultas son muchos. En los últimos años destacan los referenda de Nueva Zelanda (Marcussen y Zolner, 2001), Dinamarca (Parkinson, 2001), y en general los realizados en Europa en torno a la integración europea (Jenssen y Listhaug, 2001).

Los partidos políticos han capitalizado las posibilidades que ofrecen los mecanismos de democracia directa. Las ventajas que se pueden obtener de ellos varían en función del grado en que se participe y de las reglas bajo las cuales, el voto y las campañas se realizan. Si los partidos se involucran directamente en ellos, muy difícilmente las consultas podrán trascenderlos.

De hecho, la experiencia ha dejado por sentado la forma en que los partidos políticos operan durante las campañas de difusión, desplegando las diferentes corrientes internas que los conforman, con la finalidad de trabajar, a través de sus bases, en distintos frentes sociales. Pero el despliegue de fuerza no queda ahí. El surgimiento y trabajo de algunos grupos de presión, que nacen a propósito de la consulta, está directamente vinculado con los partidos políticos, los cuales apoyan y financian –en muchas ocasiones tras bambalinas- a dichos grupos (Freire y Baum, 2003: 140).

Los partidos políticos, como parte de sus estrategias para ganar la consulta, también buscan allegarse de personajes que tienen un peso social. Las campañas de difusión suelen estar protagonizadas por “personalidades clave”, como actores, deportistas, modelos, etc. que abanderan la posición del partido político al que, en este caso en particular, representen. Sin embargo, la presencia en las campañas no sólo de del presidente del partido, sino de otros líderes al interior de él, es fundamental para el éxito de la misma (Marcussen y Zolner, 2001: 396-400).

Pero no sólo a través de grupos de presión y personalidades clave, los partidos políticos juegan un rol fundamental en las campañas de difusión. La experiencia también ha dejado de manifiesto que siguen siendo la fuente más importante a través de la cual, los ciudadanos guían sus preferencias, de tal forma que los partidos aún continúan marcando las pautas. En otras palabras, los partidos políticos siguen dando el *cue*, es decir, las señales principales mediante las cuales el ciudadano decide su voto.

2.6 Las ventajas de la democracia directa en los partidos políticos.

Así como se formularon una serie de críticas para argumentar el impacto negativo que la democracia directa tiene en los partidos políticos, la investigación académica también ha explorado el impacto positivo que los mecanismos de consulta ejercen en los mismos. De esta forma, Lander y Brändle (1999:287-288) resumen -en cuatro puntos- las ventajas obtenidas:

1. *Apertura del sistema político*: La oposición al gobierno puede ser absorbida dentro de formas aceptadas de participación política. El referéndum, en particular, habilita a los partidos pequeños, cuando en elecciones generales tienen pocas oportunidades de ganar escaños, así, a través de la consulta, se hacen visibles y ejercen cierto grado de influencia. Asimismo, la democracia directa obliga constantemente a los partidos establecidos a enfrentar nuevos temas. De esta forma, los partidos políticos podrían ser más responsables y, por tanto, más capaces de salir adelante frente a los cambios sociales.
2. *Plataforma*: La democracia directa proporciona a los partidos una buena oportunidad para exponer sus ideas políticas.
3. *Ayuda a los partidos a mantener un alto nivel de actividad política*: Los mecanismos de democracia directa obligan a tomar decisiones, a organizar encuentros, juntas y reuniones que ayuden a clarificar y convencer al electorado con las posturas ideológicas del partido. Las cabezas del partido pueden sacar ventaja y mantenerse en contacto con sus afiliados y organizaciones. Las campañas, por su parte, pueden ser una buena oportunidad para movilizar a los miembros y difundir los principios del partido.
4. *Válvula de escape de presión en un sistema de asociación*: Ya que los partidos importantes usualmente están integrados en el gobierno, las iniciativas y los

referenda juegan el rol de válvulas de escape. De hecho, es frecuente ver que un partido en el gobierno organice un referéndum contra una ley propuesta por miembros de ese mismo partido, como una forma de alivio a la presión.

La existencia de ventajas y desventajas revela que el fenómeno en sí mismo no puede ser perjudicial o benéfico. Sus efectos dependen de la relación con otras variables, abordadas anteriormente.

En lo general, los partidos políticos han sabido capitalizar las diferentes posibilidades que ofrecen los mecanismos de democracia directa, han sido utilizados de forma estratégica para obtener ciertos fines, se han servido de ellos y han sido empleados como lo que son: herramientas que facilitan la obtención de algún objetivo.

Ian Budge (2001) pone el acento en la necesidad de entender que los partidos son afectados por todo el contexto político de un país, por lo que las críticas o señalamientos en el sentido de que los mecanismos de democracia directa los han debilitado, pierde fuerza. Así, advierte de la importancia del análisis de una serie de factores donde la democracia directa es tan sólo uno y ni siquiera la más importante, para explicar los cambios –debilitamiento o fortalecimiento, según el caso- en el sistema de partidos.

A partir de ello, resulta necesario recordar no caer en la tentación de sobredimensionar estos mecanismos de democracia directa: ni verlas como la gran panacea o uno de los males mayores de los que puede adolecer la democracia representativa. Ian Budge asevera que “cualquier intento de ligar los referenda y las iniciativas con el fortalecimiento o debilitamiento de los partidos en general está cargado de dificultades” (Budge, 2001: 80).

2.7 Democracia, mecanismos de consulta y América Latina

Los simpatizantes o defensores a ultranza de la democracia directa han querido dotar a estos mecanismos de un carácter democrático, es decir, se les ha intentado cargar de valor para que en sí mismos se les asuma como instrumentos altamente democratizadores.

Las diferentes perspectivas que se encargan de explicar la expansión de los mecanismos de democracia directa, vistas anteriormente, jamás referencian que su incorporación sea un fenómeno democrático *per se*. De hecho, la existencia de estas herramientas de consulta se puede detectar tanto en regímenes democráticos, como en los no democráticos. Es importante recordar que en regímenes autoritarios fue común su utilización. Por ejemplo, a lo largo del siglo XX se registraron 15 consultas en regímenes de este tipo: seis en Grecia, cuatro en Alemania, dos en Italia, dos en España, uno en Australia, y otro en Portugal (Morel, 2001: 50).

Sin duda uno de los ejemplos más ilustradores que muestran cómo la utilización de estos mecanismos se presentan en gobiernos autoritarios es la Alemania del decenio de los 30 en el siglo pasado, donde encontramos los referenda que realizó Adolfo Hitler para el establecimiento del régimen nazi: en noviembre de 1933, el 93.4 por ciento de los votantes aprobó el gobierno Nacional Socialista y tres años después, en marzo de 1936, de nueva cuenta mediante referéndum, los alemanes aprobaron el *Reichstag* y al *Führer*, tras sufragar el 98.9 por ciento de los votantes, donde el 98.1 por ciento, se mostró a favor.

El General Francisco Franco en España también hizo uso del referéndum en dos ocasiones: el 6 de julio de 1947 sometió a consulta la Ley de Sucesión del Estado. Participó el 88.59 por ciento de los electores, donde el 92.41% de los votantes se pronunciaron a favor de que Franco continuara frente a la jefatura del Estado. 19 años después, el 14 de diciembre de 1966 sometió a referéndum la propuesta de Ley Orgánica del Estado. El resultado fue el siguiente: votó el 89.19 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, donde el 95.87 por ciento se inclinó por aprobar la Ley propuesta.

En contextos autoritarios, las consultas suelen tener altos índices de participación y los resultados favorecen al gobierno, registran también niveles muy altos de aprobación, en contraste con regímenes democráticos, donde la experiencia deja de manifiesto que los registros de participación en consultas suelen ser mucho menor, incluso aún por debajo de las elecciones para elegir representantes.

Los diferentes estudios de caso señalan que el comportamiento del elector frente a los mecanismos de democracia directa está fuertemente condicionados por el tema a consultar. Mientras más técnico y complejo sea el tópico, mayor el índice de abstención. De igual forma, cuando el resultado de la consulta es predecible, los ciudadanos acuden aún menos a votar. Aunado a ello, se encuentran las críticas que se hacen durante la campaña de difusión: entre más se le desacredite, menor índice de participación (Freire y Baum, 2003:142).

La hipótesis que sugiere que dichos mecanismos son en sí mismos estimuladores de la participación ciudadana se pone en duda frente a la experiencia comparada. Ciertamente, en una primera instancia son los medios por las cuales se puede desplegar movimientos ciudadanos participativos, es decir, su existencia permite desde una forma legal e institucionalizada la participación, pero por sí solos no la estimulan. Como se señaló, el ciudadano acude menos a votar cuando se trata de un referéndum y/o plebiscito, que cuando son elecciones para elegir gobernantes (Craig, 2001; Freire, 2003), salvo algunas excepciones como el plebiscito en Chile de octubre de 1988, cuando salió a votar el 96.6 por ciento de los electores¹⁰. De esta forma, los niveles de participación en regímenes autoritarios contrastan con los democráticos, salvo algunos casos muy particulares, como el chileno.

Así queda evidenciado que los mecanismos en cuestión han sido también utilizados por gobiernos autoritarios en la búsqueda de legitimación (Smith, 1976:3), y con ello se desvanece la hipótesis que sostiene que la utilización de los mecanismos de democracia directa hacen más democrático a un régimen.

Ciertamente, en gran parte de América Latina, la entrada de estos mecanismos ha estado asociada con la transición a regímenes democráticos. Sin embargo, su incorporación en sí misma no hace al país o estado que lo adoptó más o menos democrático, solamente le dota de herramientas para que los ciudadanos, de forma acotada, participen directamente en ciertos temas.

¹⁰ El padrón electoral chileno tenía registrados en octubre de 1988, a 7 millones 436 mil ciudadanos, de los cuales, 7 millones 187 mil salieron a votar, lo que representó el 96.6 por ciento de participación. El resultado fue el siguiente: 56 por ciento votó a favor del No a la reelección de Augusto Pinochet, mientras que 44 por ciento lo hizo por el Sí. (Ver www.ine.cl compendio estadístico 1999).

En América Latina la adopción de los mecanismos de democracia estuvo asociada a un par de procesos que marcaron las últimas dos décadas del siglo pasado: el avance democrático de los años 80 y, en los 90, la crisis de representación y el malestar con la política. Su inserción en diversas constituciones fue una de las alternativas que los países de la región encontraron para solventar dicha situación (Zovatto, 2002:71).

De los 18 países de América Latina, trece regulan en sus constituciones al menos algunas de las figuras de democracia directa, mientras que los cinco restantes (Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y República Dominicana) no cuentan con ninguno de ellos a nivel nacional. Con excepción de Argentina (1853), Uruguay (1967) y Panamá (1972), el resto de países incorporaron dichos mecanismos a sus constituciones en los años 80 (Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y en los 90 (Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela).

La incorporación de estas herramientas de consulta dio pie a un ya antiguo debate académico, donde se suele enfrentar a la democracia representativa con la democracia directa. Sin embargo, también se produjo otra línea de investigación con una mirada diferente, que propone, tras la experiencia comparada, ver a estos mecanismos como complemento de la democracia representativa, y como un elemento oxigenador de la misma (Zovatto, 2002; Escobar, 2002).

Este enfoque ha encontrado eco particularmente por la referida crisis de representación. La inserción de los mecanismos de democracia directa en las respectivas constituciones fue una forma de paliativo y, como tal, el discurso que ha estado alrededor de los mismos ha respondido a una lógica democratizadora e integradora. Efectivamente, ha sido el discurso el que ha dotado a dichas herramientas de una carga de valor en sí mismas, frente a las dificultades de representación y participación. Sin embargo, por sí solas carecen de cualquier contenido sea democrático o no, éste se dará en función del uso que se haga de ellas y de los grados y formas de participación ciudadana.

Los mecanismos de consulta se han integrado a la democracia representativa de tal forma que se les puede ver como complemento de ella, pero sus efectos oxigenadores dependerán de ciertas condiciones:

1. Que se pongan en operación y los ciudadanos participen, de otra forma, quedan única y exclusivamente en el papel, aunque sea de la Constitución misma, y pueden llegar a convertirse en letra muerta¹¹. Es decir, el hecho de que se hayan insertado en la Carta Magna y tengan sus respectivas leyes reglamentarias, no garantiza en lo absoluto que los mecanismos de democracia directa estimulen la participación y coadyuven a solucionar los problemas de representación, aunque sea de forma transitoria. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las cifras demuestran que los índices de participación no suelen ser muy altos, e incluso, son menores que en las votaciones para elegir gobernantes.
2. Que no se les manipule. En tanto así suceda, se puede dar voz, particularmente a través de la iniciativa popular, a ciudadanos que no encuentran un espacio en las formas tradicionales de representación y se hagan escuchar demandas que, de otra forma, sería muy difícil introducir las al debate y la agenda pública.
3. Que las diferentes voces se encaucen a través de los mecanismos de consulta y se debata en torno a ellas, de esta forma se acortaría la brecha entre representantes y representados, aunque fuera de manera transitoria, es decir, mientras se lleva a cabo el proceso de la consulta.

En contraparte, si se utilizan de forma demagógica, el efecto sería adverso al propuesto: en vez de acortar la brecha entre representantes y representados, sólo la alargaría más; en vez de oxigenar la representación, se convertirían en mecanismos para dar cabida a intereses de grupo. Un uso manipulador reafirmaría lo que se pretende acotar: la supremacía de los intereses particulares sobre los intereses ciudadanos.

Pero en la práctica y de acuerdo a la experiencia y condiciones sociales, políticas y económicas de América Latina, los ciudadanos han encontrado en las consultas un medio para expresar su desencanto. En este sentido, Zovatto (2002: 94-95) señala: “la sociedad civil ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en unos pocos casos, más un papel de control y freno que de creación e innovación. El comportamiento general de la ciudadanía ha sido diverso. No hay una tendencia regional uniforme. La constatación es que en muchos casos los ciudadanos no se pronuncian a favor o en contra del tema

¹¹ Un ejemplo de ello es precisamente México. En 1977 se regularon, luego de una serie de exigencias sobre todo de parte de grupos de izquierda, el referéndum y la iniciativa popular para el caso del Distrito Federal. Nunca se pusieron en operación y en las reformas a la Constitución en 1987, se derogaron (ver Capítulo 3).

puesto a su consideración, sino que expresan su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de lo que ha hecho o no el gobierno en turno”. De ahí que, al menos en el caso de los gobernantes, la utilización de dichos mecanismos sea más cautelosa y, en la mayoría de los casos, se remita a consultas obligatorias.

En América Latina, de 1978 al 2001¹² se realizaron 30 consultas. El plebiscito fue el instrumento más utilizado (16 ocasiones), seguido por el referéndum (siete ocasiones), mientras que el resto corresponde a otros tipos de mecanismos. Uruguay y Ecuador fueron los países que más han recurrido a ellos, con 9 y 5 veces respectivamente. Durante el decenio de los 80, se registraron 9 consultas, en los 90, la cifra brincó a 20, mientras que en los 70, se llevó a cabo una sola.

Para finalizar este apartado, es necesario recapitular y señalar que el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular son mecanismos de consulta únicamente, sin adjetivos ni cargas valorativas. En tanto que son herramientas, se pueden utilizar para diversos fines: desde los más democráticos, hasta los más autoritarios. Por su misma naturaleza, son proclives a un uso demagógico y manipulador. Por sí solos no mejoran la representación, ni estimulan la participación ciudadana, sino que existen una serie de factores alrededor de los mismos los que le dotarán de contenido y finalmente alentarán o desalentarán la participación, entre los que se encuentra, la importancia y complejidad del tema a consultar, el grado de incertidumbre en torno al resultado (que no sea totalmente previsible), la campaña de difusión, los promotores de la consulta, los grupos de presión, los partidos políticos, los líderes, y las críticas a favor o desacreditando la consulta.

Las herramientas de democracia directa en cuestión no son la solución a problemas tan complejos como la crisis de representación y el malestar con la política. Pensarlo así sería completamente iluso y absurdo. Sin embargo, su existencia y operación puede ayudar, que no resolver, a dar voz legal e institucionalizada a quienes no ven en los partidos políticos, organismos tradicionales de mediación y articulación, una opción real para su representación. Así, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular vendrían

¹² Daniel Zovatto elaboró el censo más acabado que hay sobre el tema. En el cuadro esquemático ofrece mayores detalles sobre el tipo de consulta, el tema votado, el resultado y los efectos del mecanismo. Ver (Zovatto, 2002: 83-85).

a aportar un elemento oxigenador –no la solución- a las democracias representativas, siempre y cuando existan condiciones como las anteriormente mencionadas.

Capítulo 3

La participación ciudadana en México

El presente capítulo se centra en el tema de la participación ciudadana en México. Su estructura consta de tres partes:

1) *Los antecedentes*, donde se presentan los distintos momentos y las diferentes épocas en las que se ha llamado al ciudadano para consultarle sobre asuntos públicos; los esfuerzos que se han hecho por legislar en torno a los mecanismos de democracia directa, las legislaciones anteriores y las reformas políticas.

2) *El contexto*, en el que se hace un breve recorrido por los principales hechos sociales y políticos que afectaron al país durante la década de los 90, con la finalidad de reconocer las condiciones que, además de ser el marco referencial en el que se legisló, influyeron directamente para que se generara un discurso político que prometía involucrar al ciudadano en decisiones de carácter público, y que aseguraba un instrumento legal para hacer valer su opinión. Este instrumento es la ley de participación ciudadana.

3) *Las leyes de participación ciudadana*, es el apartado en el que se realiza un análisis comparativo de todas las leyes locales en la materia. Para la realización de este análisis, se estudiaron variables como la participación de partidos políticos y grupos de interés, el financiamiento de las consultas, los efectos y niveles de participación requeridos, los actores facultados para la solicitud de cada mecanismo, las restricciones temporales y las materias excluidas de la consulta, así como el número de preguntas a formular y su redacción, entre otras.

Al final del capítulo, se presentan las diferentes matrices que fueron elaboradas para llevar a cabo el trabajo comparado de las diferentes leyes locales de participación ciudadana que existen en el país.

3.1 Antecedentes de la participación ciudadana en México

La regulación de la participación ciudadana en México no es un hecho que date del decenio de los 90, década en la que empezaron a aparecer en distintas entidades de la República, leyes en la materia que aún se encuentran vigentes.

Años antes, en 1977, a partir de la Reforma Política que impulsó el entonces presidente del país, José López Portillo, se regularon el referéndum y la iniciativa popular, tras una serie de voces –particularmente de intelectuales y grupos de izquierda- que exigían la institucionalización de estos mecanismos de democracia directa.

El 14 de abril de 1977, el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, convocó “a todos los partidos, organizaciones políticas y agrupaciones profesionales y académicas, para que se debatan y confronten las distintas posiciones tendientes a ilustrar la naturaleza, contenido, medios y fines de la Reformas Política” (*El Día*, 1977).

Dicha reforma consistía, en su primera etapa, en modificaciones y adiciones a 17 artículos constitucionales (6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115), y en la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Es el artículo 73 de la Constitución Mexicana el que normaría, de 1977 a 1987, la existencia del referéndum y la iniciativa popular, para el caso del Distrito Federal.

En la exposición de motivos, López Portillo calificaba a dichos mecanismos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que tenían como fin el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno.

A través de su instauración, argumentaba el jefe del Ejecutivo federal, la vida política del Distrito Federal mejoraría, pues habían probado su efectividad en Estados que disponían de vigorosas instituciones democráticas.

De esta forma, proponía la adición de una base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución que decía: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale” (*Gaceta*, No. 26: 371).

Diez años más tarde, en 1987, en lo que se denominó la Renovación Política - proceso que siguió a la citada reforma a través de un “trabajo periódico de actualización y modernización legislativa” (Peralta, 1988:20) - , el referéndum y la iniciativa popular

desaparecieron de la Constitución sin nunca llevarse a cabo y carecer por completo de una ley reglamentaria.

Pero la necesidad de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones tiene orígenes más antiguos en este país. En el siglo XIX, en el proceso de formación del todavía muy joven México, Mariano Otero se pronunció a favor de una participación más activa de los ciudadanos, una participación que fuera más allá de las elecciones ordinarias para elegir a sus representantes, y que los involucrara de manera más constante en la vida pública del país, “por medio de instrumentos de lo que se ha llamado democracia semidirecta, como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato, entre otras” (Fix-Zamudio, 2003:220).

El pensamiento de Otero en torno a la participación activa de los ciudadanos quedó plasmada en la exposición de motivos de su “Voto Particular” sobre el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847¹, en el cual expresaba: “Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar las antiguas formas, mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se colocaría a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes; a los negocios bajo el poder de la opinión pública; y de esta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas al embate de las pasiones de la multitud, engañada en el foro por las intrigas de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos” (Fix-Zamudio, 2003: 220-221).

La posición visionaria y moderna del jurista jalisciense en torno a la participación ciudadana se vería traducida en la modificación del artículo segundo constitucional, al señalar que era derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición y reunirse para discutir los negocios públicos.

¹ Se trata de un documento breve que se enfocó a realizar modificaciones a la Constitución federal de 1824 y que constó de 30 artículos.

Pero el llamado a los ciudadanos, de manera formal, se realizaría años después en la gestión del presidente Benito Juárez, cuando les llamó con el fin de consultarles en torno a la creación y reforma de una serie de leyes. De esta forma, se convocaba a lo que conocemos como referéndum.

El 14 de agosto de 1867, el presidente Benito Juárez sometió al parecer del pueblo, la proposición de una serie de reformas a la constitución de 1857. Dicha convocatoria tenía como contexto un país convulsionado, sumido en una crisis “terrible y dolorosa”, como señalaba la circular expedida por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada.

La crisis a la cual se aludía, tenía como referentes inmediatos la Guerra de Reforma o guerra de tres años, que liberales y conservadores tuvieron que librar, luego de que Félix Zuloaga, en diciembre de 1857, proclamara el Plan de Tacubaya² y que el presidente conservador Comonfort propiciara el enfrentamiento entre ambos bandos. Esta situación trajo consigo la existencia de dos gobiernos paralelos: el de Benito Juárez e Ignacio Zuloaga. Tras el triunfo de los liberales, vino la invasión de España, Inglaterra y Francia. Los dos primeros, luego de firmar el texto denominado “Los Preliminares de la Soledad” (9 de abril de 1862), se retiraron del país, mientras que la estadía de Francia obedeció a una intervención en la que se intentó el establecimiento de una monarquía, a cargo de Maximiliano de Habsburgo. Luego de intensas batallas, el 15 de julio de 1867 se restablecieron los poderes republicanos y Benito Juárez regresaba a la ciudad de México.

Frente a este panorama social y político, el gobierno de Juárez buscaba la legitimidad del pueblo no sólo para la elección de gobernantes, sino también para las reformas a la Constitución. En la convocatoria, el Ministro Lerdo de Tejada hacía referencia a la importancia de la participación del pueblo ante una crisis, como la que vivía el país en ese entonces: “Lo que aconseja la razón como más prudente, y lo que enseña la historia como practicado muchas veces en otros países, en épocas de crisis nacional, es apelar directamente al pueblo, con objeto de que, aleccionado ya por la experiencia medite y

² En el plan se estipulaba que la Constitución de 1857 dejaría de regir y que el presidente Comonfort seguiría al frente del Poder Ejecutivo, gobernando con amplias facultades. Se convocaba a un congreso extraordinario que redactaría una nueva constitución, cesando a las autoridades que no secundaran el plan.

resuelva lo que crea conveniente para asegurar su paz, tranquilidad y bienestar (...) porque la voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquier ley, siendo la primera fuente de toda ley” (Olvera, 1978: 26,27).

De esta forma, México conoció de los mecanismos de democracia directa desde el siglo XIX, aunque su consignación como tal en la Constitución federal tuvo que esperar más de un siglo. Así, en 1977 se les reconoce como instrumentos legales de participación ciudadana y se elevan a rango constitucional.

Sin embargo, como se señaló, el periodo de vida de estos mecanismo fue de tan sólo diez años, lapso durante el cual no se pusieron en operación y carecieron de ley reglamentaria. A pesar de ello, en 1993 se realizó en el Distrito Federal un plebiscito que consultaba a los ciudadanos sobre tres puntos específicos: la conversión del D.F. en estado de la federación, la elección de parte de los habitantes de sus gobernantes y la creación de un poder legislativo propio.

El plebiscito, convocado por el PRD, provocó una serie de reacciones encontradas entre partidos y líderes políticos. El entonces senador priísta, Manuel Aguilera Gómez señaló que su partido no apoyaría la consulta, mientras que el asambleísta Alejandro Rojas Díaz (PRI), aseguró que el Partido de la Revolución Democrática pretendía con ello manipular la voluntad popular (*Excelsior*, 1993).

El 21 de marzo de ese año, 331,180 ciudadanos acudieron a las 2840 casillas instaladas a lo largo del D.F. para votar. El bajo porcentaje de participación fue atribuido por el Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito, a la poca difusión que se le dio (*Excelsior*, 1993). En la contienda ganó el Sí, con 66.9 por ciento de los votos.

A pesar de que la consulta carecía de cualquier efecto vinculante, los organizadores y participantes esperaban que los resultados fueran tomados en cuenta en la mesa de concertación política para la reforma del gobierno de la ciudad, sin embargo, no fue así y el D.F. continuó con su estatus jurídico frente a la federación y sus ciudadanos sin nombrar a sus gobernantes.

Lo que dejaba el plebiscito, de acuerdo al asambleísta Demetrio Sodi de la Tijera, “era el aprendizaje de la necesidad de perfeccionar esta figura e incorporarla en la legislación” (*Excelsior*, 1993:30)

Tres años más tarde, en 1996, durante la reforma política federal que impulsó el presidente Ernesto Zedillo se presentó la tribuna para que, de nueva cuenta, diversos sectores sociales se pronunciaran a favor de los mecanismos de democracia directa.

En la iniciativa de reforma constitucional suscrita el 25 de julio de 1996, Zedillo envió al Congreso de la Unión una serie de modificaciones a las instituciones electorales y a la representación política en las Cámaras de Diputados y Senadores, así como la propuesta de elección popular del Jefe de Gobierno del D.F., entre otras. Sin embargo, la incorporación del referéndum, iniciativa popular y plebiscito en la Carta Magna y su respectiva ley reglamentaria, quedaron de nueva cuenta pendientes.

De cualquier forma, a nivel estatal empezaban a consignarse, ya fuera a través de leyes reglamentarias o en las constituciones locales, alguno de los mecanismos de democracia directa: Guanajuato (1989), Guerrero (1994), Estado de México (1995), San Luis Potosí (1997), Jalisco (1998) y Chihuahua (1998).

El tema resurgió como exigencia a nivel federal nuevamente, tras la revisión a la Constitución que propuso el 5 de febrero de 2001, el presidente Vicente Fox Quezada. El propósito, señaló, “era concretar la transición política en una reforma del Estado que actualizara el instrumento jurídico que fue diseñado para una realidad política ya rebasada” (Espinoza, 2001).

El interés por discutir en torno a estos mecanismos mereció que se organizaran mesas de trabajo exclusivas en torno a ellos. El Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), una de las instancias encargadas de realizar mesas de discusión y foros de trabajo, en las conclusiones presentadas en torno a la mesa titulada “Órganos electorales e instituciones democráticas”, señaló que la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum fueron los mecanismos que se sugirieron incorporar a la Constitución.

La discusión en torno a estas figuras atravesó por varios temas: los porcentajes solicitados para la presentación de iniciativas populares, la participación mínima requerida para la vinculación de la consulta, los límites y alcances de cada mecanismo, así como los artículos que serían necesarios modificar en caso de incluir cualquiera de estas herramientas en la Constitución (35, fracción III; 41, fracción III; 70; 71; 99, fracción VI; 115; y 116, fracción IV). A decir de la relatoría redactada por el INEHRM, también se presentaron, aunque en menor medida, posiciones que se contraponían a incorporar estos mecanismos a la Carta Magna.

Los principales argumentos que se expusieron fueron que estas herramientas suplantaban poderes establecidos, por una parte y, por otra, se señaló lo vulnerables que son a la manipulación. El documento señala que “en la medida en que reducimos los espacios de deliberación y favorecemos los espacios de participación directa de la ciudadanía, corremos el riesgo de determinaciones, de incidencias, no suficientemente reflexionadas. Cuando hay interés de medios de comunicación, de partidos o del Ejecutivo, puede perfectamente excitarse una intervención ciudadana directa a favor de posturas que difícilmente ganarían un apoyo deliberativo. Este puede ser un efecto perverso que es muy importante tomar en consideración” (INEHRM: 2001).

En las conclusiones y propuestas presentadas por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, en el apartado dedicado a la democracia participativa, se señaló la necesidad de una reforma que prevea un tratamiento distintos de la relación de los poderes públicos con la sociedad, porque parten de que la conformación actual de la representación política limita una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas.

Así, en las propuestas rescatadas por la Comisión destacaron (Muñoz, 2004:132-134):

- 1) Incluir en el texto constitucional el principio de participación ciudadana o política.
- 2) Instalar una consejería presidencial para asuntos de participación ciudadana.
- 3) Diseñar mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo para la defensa de intereses específicos.
- 4) Incorporar en la Constitución el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular como derechos políticos en los ámbitos federal, estatal y municipal.

- 5) Facultar al Instituto Federal Electoral como la autoridad encargada de organizar y vigilar los procesos referendario y plebiscitario.
- 6) Establecer la obligatoriedad del referendo para toda reforma constitucional en aras de lograr la estabilidad de la Constitución.
- 7) Crear un órgano que determine la procedencia o no de un referendo legal ordinario con la finalidad de evitar el abuso de esta forma de consulta democrática.
- 8) Establecer que las instancias con poder para convocar a referendo y plebiscito serán el Presidente de la República, la tercera parte del total de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y el 1.5 por ciento de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Ayuntamientos y otros, en las materias de su competencia.

Asimismo, quedaban excluidas de cualquiera de las consultas, materias como impuestos, expropiación, limitaciones a la propiedad privada, sistema bancario y monetario.

De esta forma, la solicitud de incluir en el texto constitucional los mecanismos de democracia directa de nueva cuenta se presentaron como una exigencia que hasta diciembre de 2004 y tras casi 3 años de haber iniciado la Reforma, se ha quedado insatisfecha. Pero más allá de que aún no se haya legislado a nivel federal, la presión social han influido para que al menos alguna de las herramientas sea incorporada en las Constituciones locales de 23 estados del país, de los cuales 14 cuentan ya con la ley reglamentaria respectiva.

La legislación en torno a la participación ciudadana a nivel local se inició en el decenio de los 90 y empezó con una especie de efecto dominó que tocó a la mayoría de las entidades del país. Sin duda, esta dinámica estuvo enmarcada por una serie de condiciones sociales y políticas particulares en la vida de México, donde destacaba un discurso que tuvo como eje básico la premisa democratizadora y la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Con la finalidad de reconocer los principales hechos que se sucedieron en México durante ese decenio y tener una visión un tanto general del contexto, he realizado un recuento de los principales acontecimientos a nivel federal, partiendo del supuesto de que la dinámica de legislación sobre participación ciudadana no es un fenómeno aislado, que haya surgido por generación espontánea, sino justo al revés, es producto de un devenir social y político de este país. Pero ¿qué fue lo que sucedió en este decenio para que todos esos esfuerzos se cristalizaran en la inserción de los mecanismos de democracia directa en las constituciones locales, y en la posterior elaboración de las leyes reglamentarias? Ésta fue la pregunta que guió el viaje por los 90.

Antes de dar paso a este breve recuento histórico, resulta necesario hacer una precisión: los acontecimientos que se retoman en este capítulo forman parte de la realidad nacional, más que de la local, pero en el entendido de que, por su trascendencia, impactaron directamente la vida de cada entidad en lo particular, y contribuyeron para modelar la dinámica nacional.

3.2 El contexto

En México, la aparición de las leyes de participación ciudadana está relacionada con una serie de cambios político-sociales que el país ha experimentado en las últimas décadas,³ y que influyeron para que la participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos fuera un tema que, a mediados de los 90, se tradujera en instrumento jurídico.

Los acontecimientos que se sucedieron en los 90 son el marco referencial inmediato de dichas leyes, por ello es menester realizar un recuento de los principales hechos políticos y sociales que marcaron la década en cuestión, pues ello dará mayores elementos para entender cómo el plebiscito, referéndum e iniciativa popular responden a

³ Existe una discusión sobre cuándo se puede marcar el inicio del proceso democratizador en México. Se referencia diversos momentos como la lucha de los ferrocarrileros en 1958, el movimiento estudiantil de 1968, la reforma de Estado de 1977, con la creación de la Lope, o las elecciones presidenciales de 1988, por mencionar los más representativos. Este trabajo parte de la idea de que lo que hoy se vive es producto de una evolución que ha estado marcada por diversos momentos y diferentes actores. Sin embargo, como el objeto de estudio de este trabajo se sitúa en el decenio de los 90, se retoma como referente inmediato las elecciones federales del 88.

un discurso que se genera en función de coyunturas delimitadas por acontecimientos políticos, económicos y sociales, principalmente.

Este recuento, cuyos hechos no están presentados de forma lineal desde el punto de vista temporal, es producto de una selección que se hizo en función de los siguientes criterios:

- Hechos cuyo impacto generaron en la sociedad la necesidad de organizarse para buscar incidir en las decisiones de la esfera pública.
- Acontecimientos cuya relevancia hayan marcado coyunturas en la vida social y política del país (hechos inéditos, alternancia en gobiernos locales).
- Sucesos de trascendencia nacional.

Si bien la regulación de estos mecanismos data de 1995 en adelante, se tomó 1988 como fecha de partida para este recuento, debido al parteaguas que representaron las elecciones federales de ese año y a los movimientos sociales que se generaron alrededor de ellas.

Un rápido acercamiento a la última década del siglo XX permite reconocer cuatro grandes sucesos que marcaron la historia del país:

- 1) el proceso de ciudadanía de instituciones, particularmente las electorales;
- 2) el arribo de la oposición al poder Ejecutivo en diferentes estados del país, y la conquista de la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados;
- 3) la aparición de movimientos armados, entre los que destaca, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); y
- 4) la crisis económica sufrida en diciembre de 1994 y el movimiento que se originó a partir de ella: El Barzón.

México se asomó a los 90 trayendo consigo la elección presidencial más controvertida de la época posrevolucionaria. 1988 se convirtió en un parteaguas para la historia de este país cuando dos conocidos priístas, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo abandonaron el Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁴ y, junto con

⁴ Habían pasado más de 35 años que no ocurría una situación de esta naturaleza dentro del PRI, la cual era asumida como una manifestación de “desinstitucionalización” del régimen. “Esa escisión, aunada a la

varios partidos de izquierda, formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) que postuló a Cárdenas Solórzano como candidato a la presidencia de la República.

El 6 de julio de ese año se realizaron los esperados comicios. Horas después del cierre de casillas (18:00 hrs.), sucedió uno de los actos más cuestionados en la historia de las elecciones de México: la “caída del sistema”, como lo anunció el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz. Luego de la famosa caída, los resultados empezaron a emerger y el descontento social también. Oficialmente el candidato triunfador fue Carlos Salinas de Gortari, del Revolucionario Institucional, con 49.13 por ciento de los votos, seguido por el candidato Cárdenas Solórzano, con 31.58 por ciento, y en tercer sitio por Manuel J. Clouthier (PAN), con 17.82 por ciento de los sufragios.

Las elecciones del 88 se convirtieron en las más impugnadas hasta ese momento. La caída del sistema acrecentó la idea de fraude y abonó la tesis de que el aparato gubernamental le había arrebatado el triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas. El hecho causó una gran indignación, efervescencia y movilización social. Las voces se levantaron y la frase “fraude electoral” fue la constante. Ante la respuesta social, el FDN realizó movilizaciones por todo el país y el 1 de diciembre de ese año, durante la toma de protesta de Salinas de Gortari como presidente de la República, hubo una gran manifestación en el zócalo de la capital mexicana.

Las implicaciones sociales y políticas de las elecciones del 88 y los movimientos alrededor de ellas son consideradas como hechos coyunturales que marcaron una nueva etapa en el sistema político mexicano, y que influyeron para que la oposición iniciara con paso más firme su rumbo hacia el poder. Tan sólo un año después, en las elecciones locales del 2 de julio de 1989, se le reconoció el primer triunfo a la oposición: Acción Nacional ganó el estado de Baja California. “La victoria abrió una vía inédita en el sistema electoral de México, al permitir que un gobernador que no era del partido oficial ocupara el Poder Ejecutivo, en una entidad de la República. A partir de ello, la larguísima transición democrática entró en otra etapa” (Espinoza Valle, 2000).

cerrazón política que el gobierno presentó durante su segunda mitad y a los efectos sociales de la crisis económica, preparó el terreno de la insurrección electoral de 1988” (Crespo, 1999: 27).

En ese mismo año nació un partido político que pronto se convertiría en la tercera fuerza del país: el 5 de mayo de 1989, el Frente Democrático Nacional se convirtió en el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Luego de estas cuestionadas y deslegitimadas elecciones, nació en 1990 uno de los organismos clave para la vida electoral del país: el Instituto Federal Electoral, organismo público y autónomo, dirigido por ciudadanos, y conformado también por representantes del Poder Legislativo de la Unión y partidos políticos nacionales.

Esta instancia, encargada de la organización de todo el proceso electoral, se convertiría pronto en una de las instituciones con mayor credibilidad en México. Las reformas que el organismo sufrió en 1993, 1994 y 1996 contribuyeron de manera directa para su fortalecimiento, lo que le permitió superar con gran éxito, una de sus primeras pruebas: los comicios presidenciales de 1994. “El respeto al voto es el rasgo que define el proceso de 1994 (...) así como una extraordinaria afluencia de votantes, alrededor del 80 por ciento del padrón” (Woldenberg, 1995: 7-8).

El fraude electoral y la manipulación del voto, tan ampliamente conocido en el país, empezaban a ser poco a poco cosa del pasado, para dar paso a la certidumbre y la confianza. Las condiciones sociales y políticas que se imponían, sobre todo desde 1988, obligaban a la realización de reformas, la mayoría de carácter electoral, que poco a poco iban construyendo un terreno propicio para la verdadera competitividad⁵. La oposición, cada vez más fortalecida, jugó un papel clave en el proceso.

En 1994 se llevó a cabo una reforma electoral más, la tercera en el régimen de Carlos Salinas de Gortari, que, a diferencia de las anteriores, estableció las primeras bases para la competencia electoral real: “El fortalecimiento de la oposición a partir de 1988 y las crecientes dificultades económicas (ambos fenómenos en relación directa) llevaron en 1994 a una situación preelectoral en que al régimen no le quedó más remedio que

⁵ Es importante mencionar que México tiene una larga experiencia en cuanto a reformas electorales se refiere. De hecho, en cada sexenio –desde 1946- se realizan reformas en la materia o se expide una nueva ley. A decir de Crespo (1999), las reformas sufridas hasta antes de 1994 eran sobre todo de dos tipos: 1) reactivas (destinadas a restaurar golpes recibidos por el partido oficial y proteger su futuro inmediato) y, 2) preventivas (tenían el fin de adelantarse a dificultades no enfrentadas por el régimen, pero cuya probabilidad puede percibirse de antemano con cierta claridad); y en una muy menor medida, de tipo evolutivo (destinadas a disminuir la desigualdad de oportunidades entre los contendientes). Así, las modificaciones realizadas hasta ese entonces tenían como objetivo proporcionarle continuidad al régimen.

aceptar una nueva reforma electoral, mediante la cual se incorporaron algunas cláusulas evolutivas que se acercaban peligrosamente al umbral de la auténtica competitividad” (Crespo, 1999 :134).

El impacto que tenían estas reformas trascendían el plano federal e incidían directamente a nivel estatal. Las instancias encargadas de la organización de las elecciones locales se convertían en autónomas y eran presididas por ciudadanos, continuando así con uno de los procesos que caracterizó el decenio de los 90: la ciudadanización de los órganos electorales. Pero este proceso también tocó otros ámbitos, como el de derechos humanos, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), instituida el 6 de junio de 1990⁶ y sus similares estatales. Así el involucramiento directo de los ciudadanos en ciertos espacios se fortalecía y le dotaba, al menos en ese entonces, de un carácter de limpieza e imparcialidad a las actividades que realizaba.

Mientras estos procesos se desarrollaban y se fortalecían, la última década del siglo XX también albergaba levantamientos armados y asesinatos políticos. El 1 de enero de 1994, otro rostro de México salía a la luz pública. Se trataba del levantamiento armado en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se apoderaba de los poblados de Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano, Oxhuc, Chanal, Huixtán y San Cristóbal de las Casas, a través de 1500 de sus integrantes -200 según un comunicado del gobierno de ese estado (*Excelsior*, 1994).

La noticia, que mereció las primeras páginas de los diarios y noticiarios nacionales, también trascendió al ámbito internacional. El Comité Clandestino Revolucionario Indígena –Comandancia General del EZLN hacía pública la primera declaración de la Selva Lacandona, en la que le declaraba la guerra al gobierno de Salinas de Gortari y anunciaba su lucha por “democracia, libertad y justicia para todos”. Una parte de México estaba abierta y públicamente en guerra. Tan sólo unos días después, el 12 de enero, empezaron a organizarse marchas multitudinarias en diferentes lugares del país, en las que las voces se unían en una misma frase: “no están solos”. Ese mis día, el

⁶ La CNDH nació como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero con la reforma publicada el 28 de enero de 1992 se elevó a rango constitucional y se convirtió en organismo descentralizado. Después, con la reforma del 13 de septiembre de 1999, se le dotó a la institución de plena autonomía y gestión presupuestaria.

Presidente ordenó el cese al fuego⁷ y con ello se inició el largo y sinuoso camino de las negociaciones.

El movimiento armado generó un gran interés social y se conformaron alrededor de él organizaciones de apoyo en prácticamente todos los estados del país. Se construyó el primero de seis Aguascalientes en Guadalupe Tepeyac, Chiapas, que eran auditorios enormes en los que recibían a los visitantes que desearan acercarse al EZLN, y el 5 de agosto de ese año se llevó a cabo la primera Convención Nacional Democrática con la asistencia de más de 600 integrantes de la sociedad civil y observadores internacionales, además miles de mexicanos que estuvieron atentos al desarrollo del encuentro.

Dos años después del levantamiento del EZLN, el 28 de junio de 1996 apareció otro grupo armado en Guerrero: el Ejército Popular Revolucionario (EPR), y en 1998 salió a la luz un movimiento más: el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), que para algunos analistas no fue más que una escisión ficticia del EPR, como parte de sus estrategias (El Universal, 2004).

Pero además de los movimientos armados, este decenio albergó hechos poco vistos en la historia del México posrevolucionario, como los asesinatos de tres personajes importantes que tuvieron como consecuencia movilizaciones sociales y reacomodos políticos. Fueron los casos del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta (por primera vez, en más de 50 años, era asesinado el candidato presidencial del partido que gobernó al país desde 1929⁸); del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo que provocó, particularmente en Jalisco y el Occidente del país, intensas movilizaciones sociales; y del Secretario General del Partido Revolucionario Institucional, José Francisco Ruiz Massieu.

El 23 de marzo de 1994, en la colonia Lomas Taurinas en Tijuana, Baja California, asesinaron, en pleno acto de campaña, a Colosio Murrieta. Para diversos analistas, el

⁷ A pesar del anuncio del cese al fuego, el EZLN denuncia en reiteradas ocasiones que integrantes del Ejército mexicano violan la medida.

⁸ La fundación del PRI data del 4 de marzo de 1929, en Querétaro, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR). Más tarde, el 30 de marzo de 1938, en el Palacio de Bellas Artes, en lo que fue la III Asamblea Nacional Ordinaria del PNR –que fue al mismo tiempo la Asamblea Nacional constituyente del PRM– cambió a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). En 1946 obtuvo el nombre que hasta hoy conserva: Partido Revolucionario Institucional (PRI).

magnicidio fue el aspecto más grave de la crisis política de ese año porque, “por una parte, provocó una gran incertidumbre que generó la fuga de millones de dólares del país y, por otra, representó la ruptura de una regla interna del PRI, esencial para la estabilidad política del país: no recurrir al asesinato para la contienda interna por la presidencia” (Crespo, 1999:29)

La emergencia de grupos armados, los asesinatos y la crisis económica de diciembre de 1994 influyeron de manera directa para que en 1996, a dos años de su gobierno, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León iniciara la Reforma Política, la cual se centró, primordialmente, en modificaciones a instituciones electorales, a la representación política en el Congreso de la Unión y a la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En esta reforma se tomaron decisiones que fueron trascendentales para afianzar el proceso de ciudadanización de los órganos electorales, como la salida del organismo del Secretario de Gobernación.

La necesidad política de dotarle a los comicios electorales próximos, los del 97, de transparencia y credibilidad trajo consigo la citada reforma que fue calificada por el propio Presidente como “la definitiva”. Las modificaciones realizadas afianzaron el terreno para la competencia electoral que se inició con la reforma de 1994. Al respecto Crespo escribió (1999:137) “La de 1996 marcó el fin del revisionismo electoral con propósitos (o efectos) estabilizadores para el régimen de partido hegemónico, y llevó al país al terreno de la competitividad electoral, quizá insuficiente, pero indiscutible”.

Con una amplia y modificada legislación,⁹ México llegó a las últimas elecciones intermedias del siglo XX, las cuales cambiaron de manera profunda la dinámica política del país.

Por primera vez, el PRI perdía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La victoria de la oposición y su conquista de mayores escaños en la Cámara baja implicaba una serie de transformaciones en las relaciones y formas de trabajo no sólo dentro del Congreso mismo, sino en su relación con los otros poderes. Así, 1997 se convirtió en un

⁹ Crespo (1999) da cuenta del crecimiento de la legislación electoral en más de un 300 por ciento de 1918 a 1996, lo cual lo aduce a la desconfianza social producto de 200 años de practicar sistemáticamente y con diversas modalidades el fraude electoral.

año crucial en la vida política del país inaugurando una dinámica completamente novedosa entre el poder Ejecutivo y el Legislativo de gobierno dividido, lo que exigía, entre otras cosas pero en primerísimo lugar, la necesidad de negociar para llegar a consensos.

Pero desde antes, el avance de la oposición se consolidaba a nivel local. Ya para ese entonces, algunos estados de la República como Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco habían modificado el tradicional mapa electoral del México contemporáneo al pintar sus gubernaturas de colores ajenos al verde, blanco y rojo del PRI, y cambiarlos por el blanco y azul del PAN. La oposición empezaba a ganar espacio en los poderes ejecutivos locales. El primero en llegar fue Acción Nacional, pero en este mismo decenio, el PRD arribó al poder en otras entidades; poco después y tras esta dinámica, la formación de coaliciones se fue haciendo necesaria para triunfar en las elecciones locales. En los 90, la oposición ganó en doce entidades, como lo demuestra el cuadro siguiente:

Arribo de la oposición a los poderes ejecutivos estatales en los 90.

AÑO	PARTIDO/COALICIÓN	ESTADO
1989	PAN	Baja California
1992	PAN	Chihuahua*
1991	PAN	Guanajuato**
1995	PAN	Baja California
1995	PAN	Guanajuato
1995	PAN	Jalisco
1997	PAN	Nuevo León
1997	PAN	Querétaro
1997	PRD	Distrito Federal
1998	PAN	Aguascalientes
1998	PRD-PT-PVEM	Tlaxcala
1998	PRD-PT	Zacatecas
1999	PRD-PT	Baja California Sur
1999	PAN-PRD-PT-PRS	Nayarit

* En la siguiente elección para renovar la gubernatura (1998), el PRI se recuperó con el candidato Patricio Martínez.

** Se trató del interinato de Carlos Medina Plascencia.

La conquista de la oposición de mayores espacios estuvo acompañada por un discurso en el que se encontraba presente, de forma importantísima, un actor que había sido olvidado: la sociedad civil (Esquivel, 2003). Durante las campañas electorales, se

hablaba de prácticamente un co-gobierno, a través de la inclusión mayor del ciudadano en la toma de decisiones. Se argüía una nueva realidad social y política que obligaba a cambiar las formas tradicionales de gobierno. Se trataba, ante todo, de ser democráticos y para ello, la presencia del ciudadano era crucial, de ahí que los discursos tuvieran entre sus ejes, dicho precepto.

Este discurso inclusivo, que pugnaba por nuevas formas de gobernar, acordes a la realidad política que vivía el país no fue exclusivo de la oposición, y ciertos sectores del PRI lo hicieron suyo. Un ejemplo muy ilustrador y famoso de ello fue el discurso pronunciado el 6 de marzo de 1994, en el 65 aniversario del Revolucionario Institucional, por el entonces candidato del tricolor a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosío Murrieta:

“La legitimidad debemos ganarla día con día, con nuestras propuestas, con nuestras acciones, con nuestros argumentos (...) sólo los partidos autoritarios pretenden fundar su legitimidad en su herencia. Los partidos democráticos la ganamos diariamente.”

Así se observaba un cambio drástico en el discurso legitimador del poder político en México. Pasaba de la legitimidad de origen revolucionario que le dotaba del derecho de gobernar a otro de tipo democrático (Woldenberg, 1995). Y esta transformación era producto de los cambios sociales y políticos que vivía el país, de esa realidad que los hechos y sucesos de los 90 iban dibujando. De esta forma, los discursos se transformaban y se les dotaba de contenido democrático. Uno de estos contenidos hacía referencia de forma directa a la participación ciudadana, a la necesidad de que el ciudadano se involucrara más a fondo y de manera más directa en los asuntos de carácter público. En este escenario, conceptos como referéndum, plebiscito e iniciativa popular empezaron a saltar a la palestra y se convirtieron en promesa de campaña hecha por algunos candidatos, como el panista Alberto Cárdenas Jiménez, quien buscaba la gubernatura de Jalisco; o los perredistas Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien se postuló a la jefatura de gobierno del D.F.; y Leonel Cota Montaña, a la de Baja California Sur. Los tres obtuvieron el triunfo en sus respectivas entidades.

La incorporación de las figuras de democracia directa a las constituciones locales y la posterior ley reglamentaria es producto de una serie de acontecimientos que hicieron ver y pensar la política mexicana de forma diferente. Los hechos antes descritos contribuyeron en la generación de un discurso que prometía oídos atentos para escuchar las demandas ciudadanas y sus puntos de vista, que prometía respetar su voluntad, que apelaba al ciudadano para lograr el buen gobierno¹⁰, un discurso que, finalmente, se objetivó –entre otras cosas- en la creación de leyes de participación ciudadana en diferentes estados del país.

3.3 Las leyes de participación ciudadana locales

Actualmente en México, 23 entidades consignan al menos uno de los mecanismos de democracia directa en sus constituciones, pero sólo 14 cuentan con su respectiva ley reglamentaria (*cf.* Tablas 3.1 y 3.2).

El primer estado que reguló este tipo de figuras fue Chihuahua, cuando en 1994 incluyó en su Constitución el plebiscito, referéndum y revocación de mandato. Cuatro años después aprobó el Libro Séptimo que norma dichos procesos y que se incluyó en la Ley Electoral local. Un año más tarde, en 1995, el Estado de México aprobó la Legislación en Materia de Referéndum y, en 1996, San Luís Potosí hizo lo propio incluyendo dichas figuras en su Constitución y aprobando la respectiva ley reglamentaria un año después.

En 1998, se aprobaron dos leyes más, las de Jalisco y el Distrito Federal. Baja California Sur, Colima, Morelos y Veracruz reglamentaron las figuras de democracia directa en el 2000, mientras que Baja California, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas crearon su respectiva Ley de Participación Ciudadana un año más tarde. En tanto, en el 2002 se aprobó una ley más en este sentido que correspondió al estado de Guanajuato. Así se empezó a dibujar una tendencia que pronto abarcó gran parte del territorio

¹⁰ Dentro de sus promesas de campaña, los entonces candidatos de oposición Alberto Cárdenas Jiménez, aspirante del PAN a la gubernatura de Jalisco; Leonel Cota Montaña, abanderado del PRD a la gubernatura de Baja California Sur; y Andrés Manuel López Obrador, postulado por el PRD a la jefatura de gobierno del D.F., prometieron someter a evaluación ciudadana su mandato, luego de que transcurrieran los dos primeros años de gobierno. La evaluación implicaba una consulta sobre si debían continuar o no al frente del poder Ejecutivo local, en una suerte de revocación de mandato. De ellos, sólo Andrés Manuel López Obrador realizó en diciembre de 2002 y de 2004, lo que llamó plebiscito. En el primer ejercicio participaron 691,619 ciudadanos de los cuales el 95.3 por ciento le refrendó su apoyo.

mexicano, pues en la actualidad solamente nueve¹¹ estados carecen por completo de alguna de estas herramientas, es decir, ninguna de ellas se consignan en su Constitución y mucho menos tienen una ley reglamentario (ver tabla 3.3.)

A pesar de esta tendencia, la utilización de estos mecanismos en el país ha sido escasa, pues se han realizado sólo dos plebiscitos (Veracruz, 2001 y Distrito Federal, 2002) y se han presentado dos iniciativas populares (Jalisco¹², 1999 y 2000), concentrándose estos ejercicios en tan sólo tres estados. Pero más allá de evaluar las experiencias concretas, este capítulo se enfoca en el estudio de las leyes de participación ciudadana y el estado que guardan.

Las variables que se consideraron para el análisis comparativo fueron seleccionadas con la finalidad de conocer los aspectos reglamentados y los vacíos de la ley. De esta forma, se estudiaron los siguientes aspectos:

- 1) Definición del mecanismo.
- 2) Definición del término *trascendente*
- 3) Materias que no consulta.
- 4) Restricciones temporales.
- 5) Facultados para solicitar cada mecanismo.
- 6) Instancia organizadora.
- 7) Efecto y niveles de participación requeridos.
- 8) Duración y características de la campaña de difusión.
- 9) Acceso equilibrado a medios masivos de comunicación.
- 10) Topes en gastos de divulgación.
- 11) Participación de partidos políticos (antes, durante y después de la jornada).
- 12) Participación de otros grupos de interés.
- 13) Financiamiento de la consulta (instancia que financia, partidas especiales, tope en el costo de la consulta, instancia fiscalizadora).
- 14) No. de preguntas y redacción de la misma.

¹¹ Guerrero tiene una ley de participación ciudadana, pero sólo hace referencia a materias comunitarias.

¹² Actualmente está por entrar una iniciativa popular más al Congreso del Estado, siendo ésta la tercera que se presenta en Jalisco.

Una primera y rápida lectura, más allá de hacer un análisis de cada una de las variables trabajadas, arroja los siguientes datos: la legislación de la participación ciudadana en México se centra sobre todo en los aspectos técnicos para la solicitud, procedencia y validación de la consulta, pero atiende poco, en ocasiones nada, a los procesos. Una de las etapas con mayores vacíos en las diferentes leyes fue, sin duda, la relativa a la campaña de difusión. En torno a ella se regula la publicación de la convocatoria, con las características de la misma, pero no abarca otros temas importantes como el acceso a medios de comunicación, salvo algunas excepciones que veremos más adelante. Por otra parte, la participación de partidos políticos y grupos de interés queda prácticamente omitida, como no sucede en otros países, donde juegan un rol muy importante.

Antes de dar paso a cada uno de los aspectos abordados aquí, remito al final de este capítulo donde se encuentran las diferentes tablas y matrices trabajadas, en las que están, de forma detallada, los datos analizados estado por estado.

3.3.1 Definición de los mecanismos de consulta y del concepto de “trascendencia”

Una constante en las diferentes leyes de participación ciudadana es la definición de cada uno de los mecanismos abordados (ver tabla 3.4). Prácticamente en todas ellas existe una explicación clara de lo que significa cada herramienta y de los límites que presenta frente a los otros tipos de consulta. Así, las definiciones vertidas en los ordenamientos jurídicos se encuentran en completa sintonía con las acepciones que la teoría política hace de ellas (ver Introducción y Capítulo 2).

Existe, en lo general, homogeneidad en cuanto a lo que se entiende por Plebiscito. De acuerdo a las leyes estatales en la materia, se trata de un mecanismo de consulta directa que tiene como objetivo conocer la opinión de los ciudadanos en torno a los actos o decisiones administrativas del titular del Poder Ejecutivo estatal, de los ayuntamientos (en los casos en los que se contempla el plebiscito municipal) y de los actos del Congreso del Estado, referentes a la formación o supresión de municipios.

En algunos casos, como el de Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos y Tamaulipas, el plebiscito sólo se puede realizar previamente a la decisión y/o acto que se quiera realizar, mientras que en el resto de las entidades, en sus definiciones, no se especifica si se puede consultar sobre un acto o decisión ya tomados por el Ejecutivo,

aunque es importante señalar que en otro apartado de la ley, se establece que el plebiscito no procederá cuando el acto se haya consumado y no puedan restituirse las cosas a la situación que guardaban con anterioridad.

El común denominador en las definiciones es que se les dota de la calidad de “trascendente para la vida del estado y/o municipio” a cualquier plebiscito que se pueda llevar a cabo, es decir, sólo aquellas decisiones y/o actos administrativos que sean consideradas trascendentales podrán ser objeto de consulta.

En lo relativo al Referéndum, las leyes de participación ciudadana lo definen como un instrumento que, básicamente, tiene la finalidad de consultar a los ciudadanos en torno a modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución local, a leyes, a decretos que expida el Congreso, y a reglamentos, tanto del ámbito estatal, como municipal, es decir, su nivel puede ser constitucional, legislativo, reglamentario y administrativo, y su alcance llega a ser derogatorio total o parcial, según el caso.

En el referéndum, la condición de “trascendente para la vida pública” no es un criterio al que se recurra con la misma frecuencia como en el plebiscito, sobre todo si se parte de que cualquier consulta constitucional y/o legislativa es en sí misma y por definición relevante. De cualquier forma, la ley de Baja California sí establece que la materia a consultar debe tener la calidad de “trascendente” para que pueda ser objeto de referéndum.

La iniciativa popular está presente en nueve de las catorce leyes estatales de participación ciudadana existentes en el país. Se le refiere como el instrumento a través del cual, los ciudadanos tienen la facultad de presentar proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes, decretos, códigos, reglamentos, normas administrativas y Bandos. Sólo en Baja California y Colima, los ciudadanos pueden presentar iniciativas a su Constitución. El nivel puede ser local o municipal, de acuerdo a la legislación de cada entidad.

La idea de trascendencia de la materia a consultar es, como se ha venido estableciendo, un elemento recurrente, de hecho, es criterio fundamental para que un acto o decisión pueda ser consultado. A partir de ello y debido a la importancia que entonces reviste

para el proceso dicho término, se supondría que la ley misma define el concepto. Tras una revisión a cada uno de los ordenamientos jurídicos (ver tabla 3.5), los hallazgos fueron los siguientes:

En lo general, las leyes no ofrecen una definición de lo que se entiende por “trascendente” y los intentos que hay suelen ser por demás ambiguos. Definiciones tan vagas, laxas y amplias se prestan más a la interpretación que a las precisiones y límites espaciales, temporales y de alcance poblacional que se esperaría ofreciera una definición más acabada del término. Las más precisas, como la de Baja California Sur y Jalisco, recurren a criterios territoriales y poblacionales, al señalar que serán entendidos como decisiones o actos trascendentes, “aquellos que afecten directamente o cuando menos a la mitad más uno de los municipios, o bien a las dos terceras partes de la población del Estado o del municipio, según sea el caso” (Baja California Sur, artículo 2; y Jalisco, artículo 2). Jalisco va más allá al señalar las materias que podrán ser objeto de consulta: “medio ambiente, ecología y agua; salud, asistencia social y beneficencia privada; derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones y vialidad y transporte; educación, cultura, turismo y deportes; electoral; responsabilidades de los servidores públicos; civil y penal (artículo 3).

Otras, menos precisas, establecen algunos lineamientos para su conceptualización, como son los casos de Coahuila y Colima. La primera señala que se deberá tomar en cuenta la “naturaleza del tema o problema comunitario, su impacto en el desarrollo comunitario sustentable, la premura o urgencia de resolver el asunto y el ámbito de comprensión dentro de la comunidad (artículo 51). Colima, por su parte, señala a “aquellos que vayan a causar un gran impacto en uno o varios municipios en materias como medio ambiente, agua y saneamiento; salud y asistencia social; seguridad pública; derechos humanos; comunicaciones, vialidad y transporte; educación, cultura y turismo; desarrollo económico; y desarrollo urbano” (artículo 34).

El resto carece por completo de cualquier definición, líneas generales o directrices que puedan orientar en torno a lo que se entiende por el término de “trascendente”, máxime cuando es condición *sine qua non* para la procedencia de una consulta. Así, la mayoría de las leyes de participación ciudadana dejan el concepto a la interpretación y valoración de la instancia encargada de calificar la procedencia del instrumento.

3.3.2 Materias excluidas, restricciones temporales y solicitantes.

Los actos tributarios o fiscales, el presupuestos de egresos, así como el régimen interno y la organización de la administración pública son materias que prácticamente quedan excluidas del plebiscito, en la mayoría de los estados que regulan el mecanismo (ver tabla 3.6).

Algunas entidades como Coahuila y Guanajuato, explicitan que tampoco se podrán consultar los nombramientos o destituciones de funcionarios, mientras que Zacatecas lo hace en torno a las tarifas de los servicios públicos.

Sólo Baja California Sur¹³, Colima, San Luís Potosí y Veracruz no especifican las materias que quedan exentas del plebiscito.

En lo concerniente al referéndum, prácticamente todas las leyes, con excepción de Colima que no hace referencia a ninguna materia en particular, excluyen todos los asuntos de carácter tributario o fiscal, así como reformas a la Constitución local producto de adecuaciones en la Constitución federal.

Baja California, el Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas y Veracruz también dejan fuera de consulta la regulación interna del Congreso estatal y la del Poder Judicial.

En tanto, la iniciativa popular responde a los mismos criterios que el referéndum: las materias de régimen interno de los poderes, las fiscales o tributarias, presupuestales o de ingresos quedan fuera.

Excluir estas materias de las consultas no es exclusivo de las legislaciones estatales mexicanas, sino que las leyes de participación ciudadana a nivel internacional evidencian, en lo general, lo mismo. Al respecto, Zovatto (2002:98) señaló que “la complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos vía la participación ciudadana, mediante el uso de mecanismos de democracia directa”.

¹³ En su ley dice que no se someterán a consulta materias que no sean trascendentales para el orden público o el interés social.

Existen razones fuertes para dejar fuera de cualquier consulta estas materias: por un lado tienen un carácter estratégico para el desarrollo económico y social de un país o un estado, según el caso; por otro, se trata de temas altamente especializados, cuya comprensión amerita un conocimiento amplio, es decir, no cualquiera está capacitado para verter una opinión al respecto y, mucho menos, para tomar decisiones.

Aunado a ello, resulta interesante conocer el comportamiento de los votantes frente a temas altamente complejos. La experiencia ha dejado de manifiesto que mientras más especializado sea el tema a consultar, menor es la participación de la ciudadanía el día de la jornada (Freire y Baum, 2003). De esta forma, desde el punto de vista del estímulo a la participación, consultar temas con altos niveles técnicos resulta contraproducente.

En lo referente a las restricciones temporales, las leyes estatales de participación ciudadana en México hacen referencia a tres cuestiones, básicamente: 1) los plazos para la solicitud de plebiscito y/o referéndum; 2) la cantidad de consultas que se pueden realizar al año; y 3) las fechas en las cuales se pueden presentar.

Con excepción de Baja California Sur, Estado de México y San Luís Potosí (artículos 21, 13 y 24 respectivamente), que incluso prevén la posibilidad de empatar la consulta con el proceso electoral, el resto de leyes expresa claramente la imposibilidad de poner en operación cualquiera de los mecanismos de democracia directa en años en los que tenga verificativo elecciones para renovar los poderes estatales y federales, y de 60 a 90 días antes y después del proceso electoral.

La casi generalizada exigencia de separar los procesos en México tiene como referente inmediato, el argumento que señala que las elecciones ordinarias suelen opacar a la discusión de los temas locales (Alarcón, 2002). En este sentido, valdría la pena hacer algunas consideraciones:

- a) Desde la participación.- La experiencia mundial y local ha dejado de manifiesto que el ciudadano acude menos a votar cuando se trata de un proceso consultivo, que cuando se trata de elecciones para elegir a representantes. Empatar ambos

procesos elevaría en mucho las posibilidades de una mayor participación en la consulta.

- b) Desde la organización y recursos.- Llevar a cabo procesos de esta envergadura implica mover un gran aparato de organización. Ya que por su naturaleza ambos procesos tienen etapas similares, su realización conjunta traería como consecuencia un ahorro en tiempo, recursos humanos y materiales, lo que necesariamente se vería reflejado en un ahorro económico.

En torno a la separación de las elecciones y los procesos consultivos, Alarcón señaló (2002: 109): “La consecuencia más común de este falso criterio de distinción contrapuesta entre elecciones y participación ciudadana se manifiesta sobre todo en los aspectos relacionados con cómo propiciar igual interés y convocatoria dentro de los sujetos políticos, cuando se trata de elecciones y procesos consultivos. En este caso, tenemos el dilema de convocar o no a dichos procesos de manera separada y no vincularlos con las elecciones de representantes populares. Un argumento común al respecto es que las elecciones generales opacan la discusión de los temas locales. Por el contrario, la postura favorable a la simultaneidad de procesos se guía por la idea de economizar tiempo y recursos, así como de ligar la discusión de dichos temas con las agendas nacionales y como parte de eventuales temas asociados a la posibilidad de reelección entre las autoridades y los representantes populares”.

Ciertamente, la posibilidad de empatar elecciones con consultas tendría también otras consecuencias, como la posibilidad de contar con nuevos actores, sobre todo en los procesos consultivos, entre los que se encuentran los partidos políticos, órganos tradicionales de mediación e instancias que prácticamente se encuentran excluidas de los procesos plebiscitarios y de referéndum, pero este tema será abordado más adelante.

Sin duda uno de los aspectos torales en los procesos consultivos está relacionado con la fuente solicitante (ver capítulo 2). A partir de ella, se puede tener una primera lectura de los objetivos que persigue la consulta. En el caso del plebiscito, cuando éste es iniciado por el titular del Ejecutivo y es en torno a un acto de su gobierno, se suelen perseguir fines legitimadores y, en lo general, es más o menos predecible el posible resultado que, por lo demás, suele ser favorable a éste. No resulta extraño que previo a la realización del plebiscito, el comportamiento del electorado haya sido medido a través de encuestas

(muchas de las cuales no se hacen públicas) para dibujar un posible escenario de realizarse la consulta formal. Así sucedió en el Distrito Federal. En enero de 2002, a través de una consulta telefónica, se conoció la opinión de los ciudadanos en torno a la construcción del segundo piso del Periférico; el sondeo, por supuesto, carecía de cualquier valor legal. Ocho meses más tarde, en septiembre del mismo año, se realizó formalmente el plebiscito sobre el mismo tema. Si bien el nivel de participación fue muy bajo, el resultado evidentemente favoreció al Jefe de Gobierno.

En este sentido, Pedro Valencia, Titular de la Coordinación Técnica de la Jefatura de Gobierno del D.F., instancia encargada de organizar, entre otras cosas, las consultas en la capital de país, en entrevista para la realización de este trabajo, reconoció que Andrés Manuel López Obrador sabía que el resultado del plebiscito les sería favorable, gracias a los ejercicios realizados con anterioridad: “Sabíamos a dónde iba el plebiscito. Habíamos hecho la consulta telefónica y sabíamos lo que iba a pasar. La de enero fue una consulta bien hecha y no esperábamos un cambio de parte de la gente, así que conocíamos el resultado”¹⁴.

En torno a los plebiscitos iniciados por el titular del Ejecutivo, Hurtado (1998:16) señala: “El que el Gobernador del estado solicite un plebiscito sobre sus propios actos o decisiones demuestra dos falacias y una verdad: primera falacia, lo innecesario, complicado y costosos que resulta realizar una encuestota para conocer la opinión de los ciudadanos del estado respecto de una decisión que piense llevar a cabo el Gobernador; segunda, realizar un plebiscito en vez de una encuesta resulta, además de contraproducente –en términos de gasto y tiempo-, poco recomendable políticamente, ya que si el resultado le es adverso, en los hechos equivaldría a que el Ejecutivo se hiciera un *harakiri*. Por lo tanto, la verdad es la siguiente: aceptando, sin conceder, que el gobernante en turno aplique sentido común y realice encuestas en vez de plebiscitos, su realización –conociéndose de antemano la tendencia favorable de los ciudadanos a su acto o decisión- evidencia que el mencionado plebiscito estatal, más que un instrumento ciudadano para controlar actos o decisiones del gobierno es, en realidad, un mecanismo del poder público para legitimar sus decisiones”.

¹⁴ Esta entrevista forma parte de otra investigación que realicé al respecto y que aborda el caso del plebiscito del D.F., la retomo aquí, sólo para ejemplificar el caso.

En las leyes estatales mexicanas se reconoce como facultados para solicitar el plebiscito (ver tabla 3.6) a dos actores, principalmente: el gobernador o el presidente municipal, y los ciudadanos, y en algunos casos se incluye al Congreso local, como en Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Morelos, San Luís Potosí, Veracruz y Zacatecas. Los estados que excluyen a los ciudadanos en la solicitud son Chihuahua (a nivel estatal), Jalisco y Veracruz.

Las cuotas que se exigen para que los ciudadanos puedan iniciar una consulta de esta naturaleza son de lo más variados. Por ejemplo, en Baja California se requiere que lo haga el 1 por ciento del Padrón Electoral, mientras que en San Luís Potosí es de 20 por ciento, sin embargo, la tendencia general se mantiene en un rango que va del 1 al 5 por ciento.

Con relación al referéndum (ver tabla 3.6), éste puede ser solicitado por diputados, ciudadanos y titular del Ejecutivo en Baja California, Coahuila, Morelos y Zacatecas, mientras que en el Distrito Federal, Chihuahua, Colima, Guanajuato y Tamaulipas excluyen al Gobernador de esta posibilidad. En los casos de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Estado de México y San Luís Potosí, los diputados no se encuentran facultados para solicitar ningún tipo de referéndum. Y sólo en Veracruz, los ciudadanos no pueden solicitar dicha consulta. Los porcentajes de electores requeridos para iniciar un referéndum van del 1 al 10 por ciento, aunque en el Estado de México, la cifra alcanza hasta el 20 por ciento. Sólo en el caso de Coahuila, el Instituto Electoral se encarga de recolectar las firmas faltantes para solicitar la realización de cualquiera de las dos consultas (plebiscito y/o referéndum), cuando haya sido promovido por al menos el 1.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

En el caso de la iniciativa popular (ver tabla 3.6), los facultados para promoverla son, evidentemente, los ciudadanos, y el porcentaje requerido oscila entre mil ciudadanos hasta el 5 por ciento del Padrón Electoral.

Las leyes en lo general son inclusivas en tanto actores que puedan solicitar la realización de alguna consulta o promover una iniciativa ciudadana y, la mayoría de los ordenamientos jurídicos establece cuotas moderadas como requisito para que puedan ser iniciadas por ciudadanos.

3.3.3 Número de preguntas y su redacción

La democracia participativa como método para la toma de decisiones ha sufrido una serie de críticas, principalmente porque implica mecanismos de decisión mayoritarios, de suma cero, donde la mayoría lo gana todo. Aunado a ello, se critica la imposibilidad de la negociación y del intercambio de ideas, además de la simplificación de problemas complejos al tratarlos de resolver mediante dos opciones: Sí o No. En este sentido Orozco y Silva (2002: 601) han señalado que “por su naturaleza, estos instrumentos excluyen la complejidad de los problemas, así como la necesidad de discutir ampliamente las políticas a seguir, toda vez que sólo permiten proponer alternativas simples a favor o en contra, donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, propiciándose la maximalización del conflicto, el surgimiento de posiciones maniqueas y la consecuente polarización de la sociedad, sin que sean factibles acercamientos sucesivos entre las posiciones encontradas, como ocurre a través de otro tipo de mecanismo de toma de decisiones”.

Efectivamente, la toma de decisiones a través de la democracia participativa, donde sólo se formula una pregunta sobre un tema exclusivamente favorece un resultado suma cero, sin embargo, en casos donde se formulan más de una pregunta, el escenario cambia radicalmente.

Butler y Ranney (1978) señalaron que los procesos consultivos no son considerados como el mejor método para la toma de decisiones en temas que tienen una influencia asimétrica en los diferentes grupos sociales, pues no puede medir la intensidad de las preferencias. A pesar de ello, estudios más recientes han demostrado que el referéndum y/o plebiscito no reflejan estrictamente el deseo de la mayoría cuando el ciudadano tiene que tomar más de una decisión y, en algunos casos, pueden ser usados incluso para proteger los intereses de las minorías.¹⁵

¹⁵ Una interesante línea de investigación se ha desarrollado sobre este tema: los procesos consultivos como método para la toma de decisiones y los intereses de las mayorías y minorías. (Ver Setälä, Parte I “Referendum theories”, 1999 y Lacy y Niou, 2000). Aunado a esto, se encuentran los trabajos abordados en el capítulo 2 de esta tesis, en los que destacan cómo grupos minoritarios, particularmente partidos políticos, han utilizado estos mecanismos de consulta para hacer escuchar sus demandas y meterlas en la agenda de discusión.

Una de las líneas de investigación que se han seguido en el estudio de la participación ciudadana es las posibilidades que ofrece como mecanismo para la toma de decisiones. El resultado más simple y el más conocido ha sido el de suma cero, sin embargo, las cosas se van haciendo más complejas en la medida en que crece el número de preguntas, aumentando las posibilidades de tener resultados diferenciados que, en lo absoluto, obedecen a la lógica de suma cero.

En este sentido, un ejemplo muy citado es el publicado en 1995 por Lagespetz, donde se demuestra que en los casos en los que se presentan más de una opción en la consulta, los resultados pueden ir en contra, incluso, de los deseos de la mayoría. Esta posibilidad se abre ante la existencia entre el electorado de lo que se ha denominado “preferencias asimétricas” (Setälä, 1999).

Al respecto, Lacy y Niou (2000: 6) establecieron que “cuando varios temas aparecen en una elección, los referenda obligan a la gente a separar su voto en tópicos que para ellos pueden estar unidos. Cuando las preferencias de los electores están unidas, someter a consulta varios temas a la vez tendría como resultado la perversión de la regla de la mayoría, minando la premisa de que el referéndum refleja lo que los ciudadanos quieren”

Es precisamente frente a los distintos escenarios que se presentan a partir del número de opciones a consultar, que resulta importante legislar al respecto. En este tenor, estados como Baja California, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Jalisco, Tamaulipas y Veracruz son los únicos que en sus leyes expresan abiertamente la posibilidad de formular varias preguntas en una misma consulta.

En tanto, la redacción de la pregunta es otro de los puntos fundamentales sobre los cuales se ha puesto el acento, pues se parte del reconocimiento de que a través de una redacción poco clara se puede manipular las respuestas del ciudadano. Uno de los ejemplos más recientes y que merecieron una serie de críticas en ese sentido fue la larga pregunta hecha en el último plebiscito de Venezuela, en el mandato de Hugo Chávez¹⁶.

¹⁶ La pregunta señalaba: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial? “

Mi experiencia en los medios masivos de comunicación, en el área noticiosa, me ha permitido ser testigo directo de la facilidad con la que se puede manipular el mensaje a partir de los distintos recursos que ofrece el lenguaje. Una de estas posibilidades se presenta en aquellos términos cuya denotación es distinta a su connotación. En estos casos el enunciado puede tener más de una acepción.

Reconociendo la importancia que reviste la correcta y clara redacción de la pregunta, estados como Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato y Tamaulipas, han puesto énfasis en ello y han legislado al respecto, al señalar que pueden solicitar la asesoría de instituciones de educación superior y organizaciones no gubernamentales. El resto de las entidades omite cualquier señalamiento al respecto.

3.3.4 Instancia organizadora, efecto y niveles de participación requeridos

Los institutos electorales estatales son prácticamente las instancias encargadas de la organización, realización de la jornada, cómputo y declaración de validez de las consultas. En los estados de México, Morelos y San Luís Potosí lo hace el Consejo de Participación Ciudadana, el cual se forma ex profeso y se integra por el Secretario General de Gobierno, diputados (la cifra varía según cada estado), tres ciudadanos designados por el Congreso (5 en el caso del Estado de México) y un notario público.

Para que la consulta sea declarada como válida y tenga efectos vinculantes, las diferentes leyes estipulan un cierto porcentaje de participación, de otra forma sólo tendrían el carácter de “recomendación”. Es importante recordar que la posibilidad de que la consulta sea vinculante es uno de los estímulos principales para que los ciudadanos participen. En este sentido, sólo la ley de Zacatecas deja de lado este incentivo pues en ningún caso los resultados se tienen que acatar por obligación. Por si esto no fuera suficientemente desalentador, este ordenamiento aún establece un mínimo de participación para que la consulta tenga un efecto orientador, de otra manera, el proceso sería declarado nulo (artículo 59). Pero el caso de Zacatecas es la excepción pues la mayoría de las leyes locales establecen que los resultados de la consulta serán

vinculantes, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos que a continuación se describen.

Para que una opción sea considerada como ganadora debe de obtener el 50 por ciento más 1 de los votos, es decir, responde a una lógica de mayoría relativa que, en casi todos los casos, va de la mano con un porcentaje mínimo requerido de participación. Así lo hacen Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Tamaulipas, donde sus leyes establecen cierto número de votantes para efectos del resultado. Por ejemplo, en Guanajuato la opción triunfadora será aquella que obtenga el 50 por ciento más uno de los votos, sin embargo, para que sea vinculante es necesario que hayan participado en la jornada al menos el 50 por ciento de los inscritos en el Padrón Electoral. El nivel de participación requerido varía de estado a estado (ver tabla 3.6)

De cualquier forma, cuatro leyes no fijan un límite de participación aunque su resultado sí es considerado vinculante. Ellas son las de Chihuahua, Estado de México, San Luís Potosí y Veracruz.

3.3.5 Regulación de los Partidos Políticos.

Sin duda uno de los actores clave en la vida política de un país son los partidos políticos. Como se ha mencionado a lo largo de esta tesis, son los mediadores tradicionales entre los ciudadanos y el gobierno, y el papel que desempeñan es crucial para el desarrollo de cada nación (ver Capítulo 1).

Ciertamente, los partidos han caído, particularmente en el último decenio del siglo XX, en una fuerte crisis no sólo en su función representativa, sino en su credibilidad e imagen frente a la sociedad. Es precisamente este problema el que ha provocado una tendencia hacia la exclusión de los institutos políticos de todo aquello que lleve el calificativo de ciudadano.

En este sentido, las leyes locales de participación ciudadana en México también denotan una clara tendencia hacia la omisión, intencional o no, de los partidos políticos. En los Considerandos de los diferentes ordenamientos legales nuevamente se deja de lado

cualquier tipo de explicación en torno a la participación o no de los partidos, es decir, su papel es, salvo un par de casos que se mencionarán más adelante, completamente ignorado.

Una omisión de esta naturaleza llama particularmente la atención por las siguientes razones a saber:

- 1) Más allá de que las leyes los ignoren, los partidos políticos juegan un papel de suma importancia durante las consultas. La experiencia no sólo internacional, sino nacional así lo demuestra. Por ejemplo, en Jalisco se presentó la primera iniciativa popular, la más ciudadana de las consultas desde el punto de vista teórico, y el trabajo de cabildeo de parte del grupo promotor con los partidos políticos fue crucial. En este sentido, los ciudadanos entrevistados que iniciaron la iniciativa, manifestaron que desde la organización y diseño de estrategias de trabajo, identificaron a los partidos políticos locales como uno de los actores clave, cuyo apoyo determinaría, en gran medida, el éxito o fracaso de la propuesta. En el caso de los plebiscitos realizados en Veracruz y Distrito Federal, la participación de los partidos también fue importante. Durante la organización del proceso, los líderes de los partidos políticos locales frecuentemente emitían declaraciones a favor y en contra, según el caso, en torno a la viabilidad y desarrollo de la consulta. Por ejemplo, en el caso de la consulta del D.F., los líderes locales del PRI y PAN criticaron el ejercicio durante toda la campaña, aseguraban que “estaba viciado de origen”, y llamaron a los ciudadanos a votar en contra de la propuesta (Milenio, 2002).
- 2) La omisión genera vacíos. Al legislar, se fomenta pero también se acota. Ignorar no transparenta, ni limpia, sino que favorece la confusión, y se convierte en terreno propicio para lo impredecible. Ante ello resulta necesario establecer cuál es el rol que juegan los partidos políticos y hasta dónde llegan sus alcances y limitaciones. En países europeos con una tradición más antigua en el uso de estos mecanismos, no resulta extraño que se legisle en torno a la participación de los partidos. Por ejemplo, la ley de Portugal (Freire y Baum, 2003) establece claramente la forma en que los institutos políticos se involucran en cada una de las consultas, el número de agrupaciones que pueden apoyar, la forma de trabajo

y el dinero que pueden destinar a la campaña. Es decir, se les reconoce, pero también se les acota.

- 3) En los regímenes representativos, los partidos políticos –aún con todas sus limitaciones- continúan siendo los medios principales, aunque no los únicos, de agregación de demandas y representación. Pensar que no tienen nada que aportar durante las consultas ciudadanas resulta una visión limitada e ilusa, y abona el falso terreno donde se parte de que todo lo que no sea ciudadano no es genuino.

En México, sólo dos entidades, Baja California y Guanajuato, legislan la participación de los partidos políticos durante las consultas. La primera permite su involucramiento antes, durante y después de la votación, mientras que la segunda les limita en ese sentido. El resto de las entidades omite por completo el papel que juegan estos (ver tabla 3.7). De esta forma, las leyes en la materia presentan grandes vacíos e ignoran a uno de los actores clave en la vida de cada entidad: los partidos políticos.

La lógica de la participación ciudadana privilegia la actuación individual frente a la colectiva “con el fin de no partidizar o ideologizar los debates acerca de decisiones que se pretenden discutir según criterios de utilidad o eficiencia por parte de las autoridades o los propios ciudadanos” (Alarcón, 2002: 109). Sin embargo, la experiencia evidencia que los partidos políticos, a pesar del descrédito que puedan tener, continúan siendo actores clave en la vida social y política de cualquier entidad, y marcan las pautas y rumbos a seguir en los diversos escenarios que presenta el entramado social y político. Omitir legislar en torno a su participación no garantiza que la consulta sea más limpia, transparente o más ciudadana, ni tampoco se asegura su exclusión total del proceso, pues los hechos demuestran que sí participan y que, además, juegan un papel importante durante el mismo. Frente a la realidad, legislar ayuda a fomentar, acotar y a fijar límites y alcances en la participación de los distintos involucrados.

3.3.6 Grupos de interés

Una línea de investigación importante que se ha desarrollado en el tema de la participación ciudadana es el relativo al papel que juegan los grupos de interés en las consultas (ver Capítulo 2).

Los resultados han dejado de manifiesto que diferentes grupos y organizaciones, de manera permanente, están presentes en el proceso y pueden llegar a ejercer una gran influencia en los electores.

Frente a estos actores políticos, cuya fuerza ha ido en aumento¹⁷, la legislación internacional, particularmente en Europa, ha buscado regular su intervención durante procesos consultivos. De nueva cuenta, el caso de Portugal es muy puntual en este sentido e, incluso, la ley en la materia es una de las que mayor control ejerce. En el ordenamiento respectivo se estipula que se podrán crear cierto número de grupos de interés alrededor de la consulta para manifestarse a favor y/o en contra, se exige su registro, la postura que enarbolan, y sus integrantes; asimismo legisla en torno a la participación activa de los ciudadanos dentro de dichas organizaciones (Freire y Baum, 2003).

El caso de las leyes de México es el extremo opuesto. De nueva cuenta, la legislación es muy pobre en este sentido y tiende a omitir por completo la presencia de estos grupos durante la consulta.

La tabla 3.7 muestra los resultados de los aspectos que se midieron en cada una de las leyes de participación ciudadana locales en torno, concretamente, a la participación de organismos no gubernamentales: creación de grupos alrededor de la consulta, límites para la participación de organizaciones, injerencia y colaboración de los grupos de *lobbying*, supervisión y fiscalización a los grupos, asesoría de parte de asociaciones, barras y colegios de abogados. El estudio dejó de manifiesto que todas las leyes omiten la posible participación tanto de grupos de interés, como de agencias de *lobbying*; pues simplemente se les ignora.

Antes de seguir con los hallazgos es menester recordar que la ciencia política ha estudiado ampliamente el papel de los grupos de interés en las consultas, la forma en que enriquecen y estimulan la participación, pero también la posibilidad que tienen de manipular los mecanismos de democracia directa. De igual forma, las agencias de

¹⁷ Un ejemplo ilustrador de la fuerza que tienen los grupos de interés en los procesos consultivos y la manera en que se han servido de estos mecanismos para intereses particulares, es el caso de California, Estados Unidos.

cabildo han merecido un espacio en el estudio de la participación ciudadana, sobre todo en aquellos lugares donde tienen una fuerte actividad¹⁸. El ejemplo más claro de ello es el estado de California, donde algunos teóricos como Craig (2003) han llegado a asegurar que lo único que se necesita para organizar una consulta es dinero, pues el resto corre a cargo de este tipo de agencias, de ahí que el papel que desempeñan no es nada despreciable. Ciertamente, en México aún es muy joven la presencia de agencias y actividades de *lobbying*, y el reconocimiento y valoración de su labor se ha dado sobre todo después de 1997, cuando se impuso una dinámica de gobierno dividido y la necesidad de negociar se convirtió en la constante.

De cualquier forma, la presencia de organizaciones no gubernamentales y grupos de interés tienen una larga data en este país y su presencia en el espacio público se disparó particularmente en el decenio de los 80 (Esquivel, 2003), de modo que en este caso no se puede acusar desconocimiento en torno a su existencia y peso social.

Las leyes locales en la materia demuestran un absoluto vacío en lo que a organizaciones y grupos de interés se refiere. Su participación no se prevé de ninguna forma, ni a favor, ni en contra, simplemente están ausentes por completo. En este apartado –regulación de los grupos de interés- las legislaciones sólo contempla la asesoría de asociaciones, barras y colegios de profesionistas y su participación la limita a la formulación de la pregunta, siempre y cuando así lo requiera la instancia organizadora. Sin embargo, ni siquiera todos los estados prevén esta posibilidad, sólo lo hacen Baja California, Coahuila, Distrito Federal y Tamaulipas.

De esta manera, los ordenamientos jurídicos omiten otro aspecto más relacionado con la participación ciudadana y los mecanismos de democracia directa.

3.3.7 Duración y características de la campaña de difusión, acceso equilibrado a medios masivos de comunicación y gastos de divulgación.

El proceso consultivo, al igual que el electoral, está conformado por diferentes etapas¹⁹ que, se supondría, se encuentran plenamente reguladas. Efectivamente, las leyes locales

¹⁸ Para abundar en ambos temas, ver el Capítulo 2.

¹⁹ La mayoría de las leyes estatales de participación ciudadana contemplan cuatro etapas: preparación, día de la jornada, cómputo y medios de impugnación.

de participación ciudadana legislan sobre cada etapa, pero el grado y la forma en que lo hacen varía de una a otra.

Las catorce leyes locales, como se puede ver en la tabla 3.6, estipulan los tipos de mecanismos permitidos, su ámbito de aplicación (municipal y/o estatal, incluso regional, como en el caso de Jalisco), los requisitos que presenta, los actores facultados para solicitarla, las materias que no consulta, la instancia organizadora y los requisitos para declarar su procedencia. Sin embargo, poco o casi nada se prevé en torno a las distintas actividades que se siguen en la primera etapa y que tienen que ver con la difusión de la consulta.

Sin duda, la difusión de cualquier actividad, mucho más de una electoral y de un proceso consultivo, es decisiva para su éxito o fracaso. Una difusión deficiente puede hacer pasar por desapercibida la consulta, puede desalentar la participación y puede cargar las preferencias hacia una opción en particular. Fue el reconocimiento de la importancia que tienen las actividades de difusión el que estimuló la siguiente pregunta que guió el análisis comparado de las leyes de participación ciudadana: ¿En qué consiste el proceso de difusión que prevén las leyes locales en la materia? Antes de presentar los resultados que arrojó el cuestionamiento anterior, considero importante señalar que mi trabajo en medios masivos de comunicación me permite reconocer que el trabajo operativo de difusión no se asienta en un ordenamiento jurídico, por una parte y, por otra, que su eficacia y éxito no dependen únicamente de una ley. Sin embargo, existen algunos puntos que, por su importancia y trascendencia, merecen ser legislados, con el fin de que queden bien establecido límites, alcances y responsabilidades. En este sentido, sitúo cuatro cuestiones básicas: 1) el periodo claramente delimitado (inicio y finalización) de la campaña, 2) el acceso equilibrado a los medios masivos de comunicación para los diferentes actores involucrados, 3) la realización de cierto tipo de actividades como debates, mesas redondas, programas especiales en los tiempos oficiales del gobierno, y 4) los topes en los gastos de difusión.

Los hallazgos fueron los siguientes: sólo Baja California, Coahuila, Guanajuato y Zacatecas expresan abiertamente el tiempo de duración de la campaña de difusión, el resto lo da por sentado.

El acceso equilibrado para los diferentes actores a los medios masivos de comunicación sólo lo contemplan Baja California, Coahuila y Morelos, los cuales responsabilizan a la instancia organizadora de ser la garante de que se cumpla dicho mandato. Las leyes de Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco y Veracruz mencionan que el acceso a los medios masivos son parte de las actividades de divulgación para que se conozca la razón y el sentido de la consulta, pero no referencia la necesidad del equilibrio, ni establece un órgano encargado de garantizarlo. El resto ni siquiera hace alguna mención al respecto.

Con relación al uso de los tiempos oficiales del gobierno en los medios de comunicación y a la realización de actividades que contribuyan al debate, es importante señalar que sólo Baja California, Coahuila y Morelos prevén esa posibilidad. Los demás estados no señalan nada al respecto. La mayoría referencia como la principal, si no única actividad de difusión, la publicación de la convocatoria en dos de los principales medios escritos de la entidad, donde se señalará aspectos generales como el tipo de consulta a realizar, la fecha de la jornada, el tema a consultar y las posibilidades que tiene el ciudadano de respuesta (sí/no), principalmente. Así, las leyes de en la materia no fomentan el intercambio de ideas, la discusión y el debate.

En torno a los topes en los gastos de difusión, el panorama es aún más árido pues sólo la ley de Baja California lo prevé. En los demás casos, el tema se omite.

3.3.8 Financiamiento de las consultas

A pesar de la importancia que reviste el tema del financiamiento²⁰, la mayoría de las leyes acusan vacíos y ambigüedades en la materia. En este sentido Alarcón señaló la omisión existente y las consecuencias que ello genera: “La ambigüedad y omisión en las leyes locales en materia de estipular las fuentes de financiamiento de los mecanismos de consulta hicieron que el tema se volviera controversial en el Distrito Federal, como se hizo evidente en la controversia suscitada con motivo del desarrollo del plebiscito del 22 de septiembre sobre la construcción de nuevas vialidades en la ciudad de México” (2002:127).

²⁰ El plebiscito de septiembre de 2002 en el Distrito Federal tuvo un costo de 48 millones de pesos.

En Morelos se establece que serán las partes interesadas y los promotores las que deberán costear las campañas. En tanto, en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Jalisco y Zacatecas el gobierno asumirá el costo del proceso. Sólo en Baja California y Guanajuato, las respectivas leyes obligan a los institutos estatales electorales a programar en su presupuesto una partida especial que se utilizará en caso de que se realice algún proceso consultivo.

Con la finalidad de recapitular lo expuesto hasta aquí, se puede decir que en lo general, las leyes de participación ciudadana locales cuentan con los incentivos, desde el punto de vista exclusivamente legal, para estimular la participación al dotarles de un carácter vinculante a las consultas. Asimismo, establecen cuotas, requisitos y condiciones moderadas para que cualquiera de los mecanismos de democracia directa se ponga en operación, es decir, son leyes permisivas y facilitadoras en ese sentido, sin embargo, fases y procesos operativos importantes no se encuentran legislados. En este sentido, hay que destacar las leyes de Baja California como la más completa, seguida por Coahuila y Guanajuato, sin embargo, aun quedan pendientes aspectos a reglamentar.

Así la legislación local en torno a la participación ciudadana acusa una serie de vacíos en temas que son de capital importancia. Sin pretender justificar, considero importante reconocer que el proceso de institucionalización de los mecanismos de democracia directa en México aún está en proceso. De esta forma, se esperaría que las leyes se fueran perfeccionando en tanto el instrumento sea puesto en operación, como ha sucedido en Jalisco, donde el ordenamiento jurídico ha sufrido transformaciones, luego de que se realizaran una serie de ejercicio ciudadanos que evidenciaron las limitaciones, vacíos y errores de la ley, por una parte, pero por otra, donde también se han establecido mayores candados que acotan la participación de los ciudadanos, como se describirá en el próximo capítulo.

Capítulo 4

Violencia intrafamiliar, la primera iniciativa popular en México: un estudio de caso

La iniciativa popular es considerada el mecanismo más ciudadano de la democracia directa por su origen: viene “desde abajo” (Zovatto, 2002), es decir, emana siempre desde los ciudadanos. En este caso, el papel del ciudadano es totalmente activo, pues promueve iniciativas que buscan impactar no sólo la legislación, sino también la elaboración de políticas públicas.

Como el resto de los mecanismos de democracia directa, la iniciativa popular tiene efectos y consecuencias que pueden ser directos o indirectos (Gerber, 1996; Gerber y Hug, 2001). Los primeros son aquellos que se presentan durante el proceso legislativo y los segundos, los que trascienden el trabajo de la legislatura.

Para los estudiosos de la participación ciudadana, la iniciativa suele ser vista como un contrapeso del resto de las consultas, particularmente el referéndum y el plebiscito, ya que estos últimos tienden a ser utilizados como una alternativa para mantener el *status quo*¹, en tanto que la iniciativa es asumida como la alternativa frente a inclinaciones conservadoras, pues lleva a la mesa de debate temas que no se encuentran en la agenda y que difícilmente serían abordados. Sin embargo, su utilización no es muy frecuente, de hecho es el mecanismo que menos se pone en operación², por un lado, pero por otro, las estadísticas muestran que la cantidad de iniciativas populares que son aprobadas por el legislativo es muy baja. Por ejemplo, en Suiza, del total de iniciativas presentadas, menos del 10 por ciento es aprobada, aunque el Parlamento suele incorporar algunas de las demandas hechas por los grupos que promueven la iniciativa ante la presión que estos ejercen (Gerber y Hug, 2001).

¹ El votante promedio mantiene un comportamiento en el que tiende a votar por continuar con el *status quo*, sobre todo si el tema que se le pregunta tiene algún grado de dificultad, es decir, que requiera un conocimiento más amplio o técnico del mismo. Ello no quiere decir en lo absoluto que este tipo de consultas no rompan nunca con ese esquema, que siempre busquen la conservación o permanencia de lo ya existente, esto no siempre es así, sin embargo, las investigaciones de caso que se han realizado en este sentido demuestran el comportamiento del votante promedio. Para abundar en este tema, ver el Cap. 2.

² En América Latina, por ejemplo, casi la mitad de los países regulan este mecanismo pero su uso ha sido muy limitado, con excepción de Uruguay y Colombia (Zovatto, 2002: 77-78).

Lo interesante de la iniciativa son los efectos que tiene y que traspasan por completo el ámbito legislativo, cuando los ciudadanos están organizados. De hecho, este mecanismo tiende a empoderar a los ciudadanos y a los grupos de interés, y la presión que suelen ejercer impacta no sólo en el quehacer legislativo, sino en otros espacios, concretamente en la elaboración de políticas públicas, además de que modifica la dinámica en la que tienden a relacionarse diputados-ciudadanos. En otras palabras, la efectividad de la iniciativa popular se puede medir más en tanto herramienta de presión y como vía para establecer en la agenda y debate públicos temas que de otra forma difícilmente serían abordados, que como un canal para hacer pasar y aprobar leyes. La generación de un discurso sobre algún tema favorece e incide en diferente medida en la toma de decisiones o en políticas públicas.

De esta forma, el presente capítulo examina lo que sucedió con la primera iniciativa popular presentada en la historia de México, la relativa a violencia intrafamiliar, que un grupo de organizaciones y ciudadanos, autodenominados *Voces Unidas*, presentó a la LV Legislatura de Jalisco, en lo que fue un Congreso empatado (de 40 diputados, 20 eran del PAN y 20 de la oposición: 17 priístas, 2 perredistas y 1 del Verde Ecologista).

En este ejercicio se exploran los objetivos de presentar una iniciativa popular, la reacción de los legisladores, el tipo de relación que se dio entre ciudadanos y diputados y se detectan los principales grupos de interés que participaron, así como el papel que jugaron. De igual forma, se estudian los términos en los que se dio la negociación, el debate y la deliberación en torno a la iniciativa y los efectos e incidencia que tuvo no sólo en el Legislativo, sino en otros espacios.

Pero antes de iniciar el viaje con esta experiencia, resulta necesario voltear y ver la ley que permitió que este ejercicio se llevara a cabo.

4.1 El instrumento: la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco.

En febrero de 1995 ganó por primera vez en la historia de la entidad, un candidato de la oposición a la gubernatura de Jalisco. Se trataba del panista Alberto Cárdenas Jiménez, quien fue apoyado por una sociedad que en los últimos tres años vivió acontecimientos trascendentales. A manera de antecedentes inmediatos se encuentran hechos como las

fortísimas movilizaciones sociales que se realizaron por las explosiones del sector Reforma en abril de 1992, el asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en mayo de 1993, y la crisis económica de diciembre de 1994 que dio pie al movimiento ciudadano El Barzón, el cual tuvo parte de sus orígenes en Jalisco, con su líder Maximiano Barbosa Llamas.

Durante su campaña como candidato y como parte de un discurso renovador y democrático, Cárdenas Jiménez prometió incentivar la participación ciudadana, sobre todo a través de la incorporación a la Constitución y posterior ley reglamentaria de los mecanismos de democracia directa, entre otras actividades que serían parte de la Reforma que pretendía.

Así, en diciembre de 1995, a unos meses de haber llegado a la gubernatura, el jefe del Ejecutivo en la entidad, acompañado de un representante de cada uno de los otros dos poderes –Legislativo y Judicial- y de Presidentes Municipales, lanzó la convocatoria para iniciar la Reforma Política del Estado³.

Uno de los ejes por los cuales transitó dicha Reforma fue el relativo a la participación ciudadana, donde organizaciones no gubernamentales pugnaban por el acercamiento entre gobernantes y ciudadanos, a través de canales y vías de participación novedosas y diferentes. Un organismo que jugó un papel decisivo en esta exigencia fue Alianza Cívica. De esta forma, el 31 de enero de 1998, la LIV Legislatura aprobó la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco, la cual fue publicada el 7 de marzo del mismo año, y que incluía el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, como los mecanismos legales y legítimos para la participación de los ciudadanos.⁴

En la exposición de motivos, se señalaba que el ímpetu participativo “proviene de alguna decepción con los mecanismos de una democracia representativa que no correspondió a las expectativas del pueblo. El fenómeno, sin embargo, es mucho más

³ A pesar de haber lanzado la convocatoria, las mesas de trabajo fueron pospuestas por el Secretario General de Gobierno, Raúl Octavio Espinoza Martínez, el 20 de enero de 1996 debido a la molestia que generó en los partidos políticos locales, que se hubiese hecho la convocatoria sin su participación. Los partidos se negaron a participar en primera instancia y calificaron de excluyente la pretendida Reforma. Espinoza Martínez anunció que las mesas de trabajo se reanudarían hasta llegar a los consensos necesarios con los partidos políticos.

⁴ La ley fue duramente criticada por lo restrictiva y limitada, pues redujo y acotó la participación a estas tres figuras.

amplio y tal vez debe ser relacionado con el creciente procedimiento por el cual las personas y los grupos sociales se involucran más en los asuntos públicos que se percibe como uno de los signos de nuestros tiempos (...) El sentido esencial del estado consiste en el hecho de que la sociedad, es decir, el pueblo es soberano al decidir su propia suerte. Este sentido no se hace realidad si, en lugar del ejercicio del poder con la participación del pueblo, el poder es impuesto por parte de un determinado individuo, grupo o partido, a todos los demás miembros de la sociedad”.

De esta forma se justificaba el nacimiento de la nueva ley, la cual tan sólo unos meses después sería puesta a prueba por primera vez.

La ley de participación ciudadana es el ordenamiento jurídico que más modificaciones ha sufrido a diferencia del resto de sus homólogas en el país y el hecho no resulta extraño, ya que en la gran mayoría de los estados no se han realizado aún ejercicios de esta naturaleza, con excepción de Veracruz y el Distrito Federal. Las reformas que ha sufrido la legislación en Jalisco han tenido como antecedentes las distintas experiencias que se han tenido en esta materia, concretamente dos iniciativas populares: una promovida por el colectivo ciudadano Voces Unidas y la otra por la Universidad de Guadalajara.

Así, la ley de participación ciudadana en esta entidad se ha ido modificando a partir de la experiencia y ha sufrido reformas en tres ocasiones.

El 28 de septiembre de 1999 se realizó la primera modificación: se reformaron cuatro artículos (9, 55, 56 y 29), de los cuales tres correspondían al Capítulo referente a la iniciativa popular y uno al de plebiscito. En este sentido, la reforma al artículo 55 buscaba transparentar aún más el proceso de presentación y aprobación de la iniciativa, luego de la experiencia que se tuvo con la Ley contra violencia intrafamiliar, donde se aseguraba que Voces Unidas había promovido entre los ciudadanos una iniciativa y presentada otra ante el Congreso (este tema será abordado más adelante). Frente a esta situación, la LV Legislatura modificó el artículo en cuestión y estableció la necesidad de registrar primero la iniciativa ante el Consejo Estatal Electoral:

“El proyecto de iniciativa popular deberá ser registrado ante el Consejo Electoral y se pondrá a disposición de cualquier ciudadano que lo solicite, se publicará en el Periódico Oficial dentro de los quince días siguientes a que el Consejo emita el acuerdo, de manera fundada y motivada, de la procedencia o improcedencia de la solicitud, y en por lo menos uno de los diarios de mayor circulación estatal para que los ciudadanos tengan conocimientos pleno de la misma y puedan decidir con certeza de convencimiento, si apoyan o no dicho proyecto”.

El artículo 56 se modificó y se estableció que se debían evitar las injurias y los términos que no sólo a la sociedad o a un sector de ella, sino también a la autoridad, pues el artículo antes de ser reformado, sólo hacía alusión a la sociedad. Al igual que el anterior, la modificación de éste tuvo como marco la iniciativa popular de violencia intrafamiliar, proceso en el que, en determinados momentos, las mutuas descalificaciones fueron el centro de la discusión.

La siguiente reforma se enfocó más al trabajo dentro del Congreso. En este sentido, el artículo 59 originalmente establecía que el “Congreso tendría un plazo de dos meses a partir del día en que fue turnada a la comisión competente para emitir el dictamen respectivo, siendo este término improrrogable”. Con la modificación cambió la resolución frente a la iniciativa. Ahora en un lapso de dos meses, el Legislativo tendría que aprobar o rechazar la iniciativa. Como se verá más adelante, en el caso de la iniciativa de Violencia Intrafamiliar tardaron prácticamente año y medio.

En septiembre del 2000 se realizaron nuevamente modificaciones a la ley. En esa ocasión se reformaron cuatro artículos, todos ellos relativos al plebiscito y/o referéndum.

La siguiente y última modificación hasta el momento se llevó a cabo el 28 de julio de 2001. De nueva cuenta se reformaron cuatro artículos referentes a la iniciativa popular. Al artículo 50 se le agregaron las materias que quedaban excluidas de ser sujetas a iniciativa popular. Al 55, que ya había sido modificado, se le adicionó que la iniciativa debería contener el nombre del representante cuando se registrara ante el Consejo Electoral.

En tanto, la modificación al artículo 58 resulta por demás importante. Hasta antes de esta reforma, la ley no contemplaba nada en torno al papel del representante de la iniciativa popular en el trabajo en comisiones, ni en la discusión en el pleno. Con la modificación se agregó un párrafo que señalaba:

“El representante común podrá asistir a las reuniones de comisión, previa invitación por parte del Presidente de la Comisión correspondiente, para exponer los argumentos jurídicos, sociales y demás puntos relevantes, el día en que se discuta el dictamen relativo a la iniciativa popular cuya representación detenta, siempre y cuando no sea para descalificar el trabajo de las comisiones o de algún diputado en particular”.

Sin embargo, aún queda pendiente discutir en torno a la posibilidad de que el ciudadano representante de la iniciativa pueda intervenir, es decir, tenga voz en la discusión que sobre la iniciativa se haga en el pleno. Esta propuesta, hecha por integrantes del colectivo Voces Unidas, tuvo como referente la imposibilidad a la que se enfrentaron de defender la iniciativa.

El último artículo reformado fue el relativo a los plazos para aprobar o rechazar la iniciativa. El lapso se mantuvo igual sólo que ahora se estableció que podrá ser prorrogable.

De esta forma, la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco ha sido un instrumento que se ha ido modificando en función de las diferentes experiencias ciudadanas que se han presentado y que han tenido como fin cubrir vacíos existentes.

4.2 La primera iniciativa popular: la ley de violencia intrafamiliar.

En agosto de 1998 se conformó el grupo promotor de lo que en un par de meses después (octubre) sería el colectivo “Voces Unidas. Abriendo Caminos”, a iniciativa de Andrea Medina, integrante del Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM).

El colectivo, que realizó y promovió la primera iniciativa popular presentada no sólo en Jalisco, sino en el país, estuvo conformado por las siguientes organizaciones: CIAM,

Instituto Mexicano para el Desarrollo de la comunidad (IMDEC), Instituto Tecnológico de Estudios Superiores (ITESO), Alianza Cívica y la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Mujeres de Jalisco. Prácticamente todos estos organismos tenían experiencia de varios años en sus distintos campos de trabajo, lo que favorecía su reconocimiento a nivel social y habían incidido, en diferentes grados y momentos, en el espacio público. Sobre las características del grupo, algunos miembros señalaron: “La mayoría de las instituciones participantes en el colectivo contaban con un capital social formado en muchos años de trabajo comunitario y social; con experiencia de coordinación en redes ciudadanas e iniciativas municipales, estatales y nacionales; con el apoyo de algunos sectores empresariales y académicos; con articulación y asesoría directa a los grupos de la pastoral social de la iglesia Católica y a organizaciones sociales y civiles; además de relaciones con algunos miembros de la jerarquía católica, con legisladores del PRD y PAN, y con algunos medios de comunicación locales” (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, .2003: 96).

Los objetivos que se trazó Voces Unidas era legislar sobre violencia intrafamiliar a través de un novedoso mecanismo: la iniciativa popular. Dicho objetivo tenía dos elementos constitutivos: el contenido y la forma, es decir, el tema y la herramienta.

El CIAM y la Coordinadora de ongs buscaron establecer en la agenda y el debate público el tema de violencia intrafamiliar desde 1997, a través de nueve compromisos presentados a los candidatos a diputados locales en las elecciones de ese año. Lo mismo sucedió ante el gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, en el marco del III Foro “Contra la violencia hacia las mujeres. Acciones en Jalisco” que se realizó también en 1997. Las respuestas tanto de los candidatos como del Jefe del Ejecutivo estatal fueron positivas y bien acogidas, sin embargo nunca hubo acciones concretas al respecto de parte de ningún poder.

Desde julio de 1998, el CIAM, a través de Andrea Medina y Rebeca Rosas –ésta última su directora- estudió la posibilidad de legislar sobre el tema a través de la recién aprobada iniciativa popular. Hacerlo mediante este mecanismo permitiría socializar la ley y meter al debate público el tema. “La experiencia en América Latina donde se había legislado sobre violencia intrafamiliar evidenciaba que la población no conocía las leyes al respecto, de ahí que quisiéramos socializarla y ésta era una buena vía. En

nuestro caso (el CIAM) no buscábamos probar el mecanismo por probarlo, sino que buscábamos socializar el tema, generar un debate social amplio” (entrevista a Andrea Medina).

Frente a las distintas posibilidades que ofrecía la recién aprobada Ley de Participación Ciudadana, en agosto de 1998 Medina convocó a las otras organizaciones para plantearles y analizar la alternativa de lanzar la propuesta a través de la iniciativa popular. La respuesta de las otras organizaciones fue favorable y acordaron constituir el colectivo. Pero el interés de hacerlo ponía el acento de forma diferente en el objetivo, una situación que poco después influiría de manera directa para la escisión pública del grupo en julio de 1999.

Esta diferencia en el acento radicaba en el fin último del objetivo: mientras el CIAM tenía como meta principal legislar sobre la violencia intrafamiliar, otro grupo buscaba primero probar el instrumento, saber hasta dónde y en qué medida podía influir en el ámbito público y modificar la relación gobierno-sociedad. De esta forma, Felipe Alatorre, representante del ITESO ante el colectivo, señaló: “Lo que queríamos algunos era probar el instrumento, ver qué tanta incidencia tenía y si podía generar una amplia participación que derivara en nuevas condiciones sociales y políticas en la relación Estado-sociedad. Aunado a ello, el tema era muy bueno, podía convocar a la mayoría de los sectores de Jalisco” (entrevista F. Alatorre y Ángeles González).

Así, en el Acta de la primera reunión formal del equipo promotor se establecía la coincidencia “en que la importancia de la propuesta radica en la posibilidad de generar un proceso de participación ciudadana que involucre a diversos actores de la sociedad, fortalezca el tejido social, genere capacidad de propuesta e interlocución de la sociedad frente al gobierno y contribuya a la generación de construcción de ciudadanía”.

La búsqueda consecutiva de estos objetivos llevó a Voces Unidas a elaborar un plan de trabajo con actividades y estrategias precisas que estuvo dividido en tres etapas:

4.2.1 Formación del colectivo. Esta etapa que inició en agosto y finalizó en noviembre de 1998 consistió en la constitución, discusión y definición de objetivos, metas y estrategias de Voces Unidas.

El grupo promotor se conformó por las siguientes personas: Andrea Medina y Rebeca Rosas (CIAM), Ángeles González (Coordinadora de ongs de Mujeres de Jalisco por un Milenio Feminista), María Teresa Zúñiga y Elena Aguilar (IMDEC), Oscar Ramos (Alianza Cívica) y Felipe Alatorre y Laura Velásquez (ITESO).

Tras su conformación, Voces Unidas fijó las características que debería tener el proceso en sus diferentes etapas (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003: 104-105):

- a) Educación y comunicación para la difusión de, y sensibilización hacia la problemática de la violencia intrafamiliar y de la propuesta integral de legislación para el estado de Jalisco sobre violencia intrafamiliar.
- b) Influir en la apropiación ciudadana del proceso de incidencia desde la acción misma.
- c) Técnica jurídica para el diseño y presentación de la iniciativa de ley sobre violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco.
- d) Cabildeo social y político, con el objetivo de incidir en el multicitado proyecto de legislación integral y en los actores que podrían jugar a favor o en contra de ella.
- e) Alianzas con grupos y sectores sociales, para fortalecer el proceso de presentación del proyecto de legislación integral sobre violencia intrafamiliar, además de apoyar los cabildeos respectivos, la presencia continua en los medios de comunicación y, en fin, todo el proceso para convertir tal propuesta ciudadana en una realidad legislativa.
- f) Obtención y movilización de recursos económicos y materiales provenientes de la propia sociedad, los cuales no pusieran en duda la procedencia auténticamente ciudadana de la propuesta y su autonomía con respecto al gobierno estatal y a los partidos políticos de la entidad.
- g) Sistematización y evaluación para dar cuenta del proceso desarrollado.

Las comisiones y desarrollo de actividades se asignaron de acuerdo a la experiencia personal y el perfil de la institución a la que pertenecían⁵. De esta forma se creó la 1)

⁵ Si se quieren ver las actividades pormenorizadas, ver Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003:120-124.

Comisión de Comunicación y sistematización, 2) Comisión de red social y campaña de firmas, 3) Comisión de cabildeo y negociación, y 4) Comisión de recursos financieros.

Durante esta etapa, Voces Unidas inició los trabajos especificados en cada una de las comisiones. Se formó una red de apoyo integrada por 45 organizaciones,⁶ se inició el contacto con personajes y grupos clave, con peso social, político y económico, con medios masivos de comunicación local y se creó la campaña publicitaria que se lanzaría en la segunda etapa.

Pero mientras se desarrollaban estas actividades, se empezaban a presentar diferencias de opinión en el grupo que derivarían en la escisión antes mencionada, situación que debilitó al colectivo frente a los legisladores, quienes aprovecharon la disputa interna para descalificar aún más a Voces Unidas, como se verá más adelante.

El conflicto interno tuvo como origen una priorización diferente de objetivos, por un lado y, por otro, lo que algunos integrantes del colectivo calificaron como “actitud protagónica y autoritaria” en la toma de decisiones de Andrea Medina (entrevista Alatorre, y Ángeles González, Ramírez Sáiz, 2002; y Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003)⁷.

La diferencia en la priorización de objetivos tenía que ver con lo que consideraban inaplazable. El CIAM partía de que la prioridad era legislar sobre violencia, mientras que el resto del grupo consideraba que era generar un gran debate que incidiera de manera directa en el ámbito público y se tradujera en la construcción de una nueva relación Estado-sociedad. En otras palabras, el CIAM le apostaba al tema y el resto del grupo al instrumento político, sin que ello implicara una drástica separación de ambos elementos. Esta divergencia fue favoreciendo poco a poco la polarización de posiciones

⁶ Para la obtención de firmas, fueron más las organizaciones que se sumaron. Según el IMDEC, la cifra llegó hasta 150.

⁷ En entrevista, Andrea Medina explicó y justificó su actitud dentro del grupo. Referenció su compromiso frente a la iniciativa, pues tanto ella como Rebeca Rosas fueron las únicas que se dedicaron de tiempo completo al proceso con todo lo que ello implicaba. Aseguró que en algunas ocasiones –las menos- los integrantes del colectivo no asistieron a las reuniones por lo que tuvo que tomar ciertas decisiones, además de que había sido una dinámica establecida al señalar que en cada comisión el encargado tenía voto de calidad. Con relación a no entregar y socializar el proyecto de iniciativa, Medina argumentó temor a que fuera a ser plagiado o cambiado antes de que fuese legislado. Sin embargo, como el tema de los conflictos internos no es objetivo en esta tesis, sólo los retomo sin ahondar realmente en ellos, y esta referencia la hago por las implicaciones que tuvo en el proceso de negociación externa y en su relación con otros sectores.

dentro del grupo, lo que tuvo un impacto en la negociación externa pues “dificultó muchísimo el entendimiento y la negociación con el resto de los legisladores” (entrevista con la ex diputada Rocío García Gaytán).

Así, el debate del grupo se articulaba a partir de las siguientes preguntas: “¿dónde radicaba el peso de la propuesta? ¿En lograr una legislación integral sobre violencia intrafamiliar para Jalisco, en poner a prueba la figura de iniciativa popular, o en propiciar la articulación de un gran movimiento ciudadano que buscara legislar sobre violencia doméstica a través de la iniciativa popular, y que mostrara su capacidad de conjunción, expresión, movilización y cohesión en torno a un objetivo común?” (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003: 106-107).

A pesar de este conflicto que se empezaba a gestar, el colectivo seguía trabajando y el 25 de noviembre de 1998 concluían esta primera etapa con lo que denominaron la “firma de notables”⁸, que fue una ceremonia donde Voces Unidas presentó públicamente el proyecto, en el que participaron personalidades de los diferentes sectores convocados: dirigentes sociales, representantes de la iglesia Católica y la comunidad Israelita, empresarios, políticos, académicos, representantes de medios de comunicación, entre otros.

En la presentación también se dio a conocer el lema de la campaña publicitaria que se desplegaría en medios escritos y electrónicos: “Quítate la venda, la violencia intrafamiliar existe” y se invitaba a la sociedad a apoyar la iniciativa, a través de la firma de al menos 18 mil ciudadanos. Así, con el apoyo de diversos sectores sociales – muchos de ellos antagónicos- finalizaba con éxito la primera etapa, lanzando una iniciativa que logró reunir a los públicos más diversos, a conservadores y progresistas, a distintas iglesias y organizaciones. Hasta ese momento, quedaba ampliamente demostrado que el tema y la forma de legislarlo convocaban al grado de reunir a sectores que, en cualquier otro momento, sería imposible hacerlo.

4.2.2 Sensibilización, recolección de firmas y entrega de la iniciativa de ley a la LV Legislatura. La segunda etapa inició un día después de la firma de notables, es decir, el

⁸ Eran considerados “notables” todos aquellas personas que tuvieran un alto poder de influencia en y ante la opinión pública local y regional.

26 de noviembre y finalizó el 26 de marzo de 1999, cuando el proyecto se entregó al Congreso local.

Las principales actividades desarrolladas tuvieron que ver con la difusión de la campaña y la socialización de la iniciativa. De acuerdo al IMDEC se realizaron 30 talleres y reuniones de trabajo, a través de 35 grupos organizados principalmente en la Zona Metropolitana de Guadalajara, quienes a su vez reproducían los talleres.

Toda esta campaña sensibilizaba sobre el problema de violencia intrafamiliar, sin embargo, no se informaba sobre los contenidos específicos de la iniciativa de ley: ¿cuántos artículos contenía? ¿cuáles eran las principales propuestas? ¿sobre qué ejes estaba articulada?, etc. En este sentido, la sociedad sabía del tema, de la existencia de un proyecto para legislar, pero en realidad desconocía su contenido, a pesar del llamado no sólo del grupo promotor sino de los “notables” y las organizaciones para que apoyaran la propuesta.

La iniciativa popular estaba en posesión de Andrea Medina, autora de la misma y quien tenía a su cargo la comisión jurídica y de cabildeo. La falta de socialización y debate del proyecto no sólo públicamente, sino en el grupo mismo, molestó a los integrantes de Voces Unidas, quienes “en varias ocasiones le pedimos la iniciativa y permanentemente la negó” (entrevista Alatorre). Al respecto, Medina señaló que no facilitaba la iniciativa porque todavía estaba trabajando en ella y por temor a que quisieran apropiarse del proyecto antes de que fuera legislado. Además, señaló que no podía haber un debate técnico sobre la iniciativa, por la formación del resto del colectivo, donde ninguno era abogado (con excepción de ella) y refirió una experiencia, cuando a finales de 1998 el ITESO organizó una actividad para debatir la iniciativa, con una primera propuesta que tenía en sus manos y que era la presentada en 1997: “fue terrible porque había gente que discutía por qué se ponía una coma ahí o señalaban que tal palabra no les gustaba a pesar de que dicha palabra tenía una razón y sentido jurídico. Ahí surgió un debate: ¿hasta qué punto la parte más técnica de las propuestas legislativas se tienen que debatir masivamente?” (entrevista a Andrea Medina).

Lo que se llegó a socializar fue un cuadernillo que se encartó en el periódico *Público* en el que se “se resumía de la forma más completa”, según Medina, la propuesta de

iniciativa de ley. De acuerdo con el IMDEC, se produjeron 22, 500 manuales que se distribuyeron en diferentes tirajes del diario, se repartieron 20 mil trípticos y 7 mil carteles. Asimismo, la presencia en medios de comunicación fue constante. Sin embargo, la mayor parte de la información difundida remitía al problema de violencia intrafamiliar, sus formas y el porcentaje de personas que afectaba, pero la iniciativa como tal, seguía sin debatirse.

Los integrantes del colectivo reconocieron el pobre o nulo debate en este sentido, mucho de lo cual se debió a que la iniciativa estaba en manos de una sola persona. “Andrea Medina logró que la producción del discurso (el texto de la iniciativa de ley) emanara de un sector de la sociedad (las ong’s especializadas en violencia doméstica, en particular el CIAM), no de profesionales de la política o de notables. Es un mérito indudable. Pero al mismo tiempo que productora, Medina operó en parte como apropiadora de ese discurso. En esa medida, el resto del colectivo, los grupos apoyadores y los firmantes intervinieron como consumidores, no tanto como elementos deliberantes en su elaboración” (Ramírez Sáiz, 2002:81).

Una de las críticas más fuertes que se hizo al proceso fue justamente el hecho de que los firmantes signaban y apoyaban la propuesta desconociéndola. Aún así, la cifra de 18 mil firmas requeridas se superó con mucho hasta alcanzar 40,872. Voces Unidas lanzó oficialmente la campaña para la recolección de rúbricas del 22 al 28 de febrero de 1999, a través de mesas establecidas en parques, plazas, escuelas, universidades, templos, calles y avenidas. Sin embargo, como señaló el grupo promotor, la mayoría de las firmas se obtuvieron por las organizaciones de la red de apoyo que las recolectaban de forma directa. Andrea Medina recordó que todas las mañanas aparecían en las oficinas del CIAM, por debajo de la puerta, cientos de formatos firmados que habían dejado durante la tarde y la noche anterior simpatizantes de la propuesta.

El desconocimiento de la iniciativa dio pie a una discusión que se presentaría más tarde entre los diputados y que sería tomado como justificación para deslegitimar al proyecto, al señalar que “los ciudadanos realmente no sabíamos qué era concretamente lo que estábamos apoyando” (entrevista a Miguel Ángel Martínez, Coordinador de los diputados panistas en la LV Legislatura).

Finalmente, la iniciativa se entregó al Congreso el 26 de marzo de 1999. Las primeras reacciones de los integrantes de los tres poderes (Judicial, Ejecutivo y Legislativo) fue de beneplácito. El PAN y el PRD, particularmente, refrendaron la posición asumida en noviembre anterior, durante la firma de notables, de apoyar la iniciativa, sin embargo, la situación y posición cambiaría drásticamente a lo largo del proceso de legislación.

4.2.3 Deliberación, cabildeo y resultados. La tercera etapa se inició un día después del ingreso de la iniciativa al Congreso y finalizó el 23 de agosto del 2000 con las últimas modificaciones que se realizaron a los Códigos Penal y Civil.

El trabajo de cabildeo se intensificó. El colectivo se reunió con los 40 integrantes de la LV Legislatura y dibujó un mapa para reconocer posturas y alianzas a favor y en contra dentro y fuera del Congreso. A pesar de estos esfuerzos, la relación con los diputados se fue deteriorando.

A juicio de los ex diputados priístas, José Manuel Correa Ceseña y Porfirio Cortés Silva, Coordinador de la fracción y Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, respectivamente, la forma de cabildear del colectivo, sobre todo en la primera fase, es decir, recién ingresada la iniciativa, fue errónea, incluso contraproducente. “Era evidente que no sabían cómo hacerlo, en muchas ocasiones más que buscar el apoyo y negociar se querían imponer” (entrevista a Correa Ceseña).

Pero a decir del ex coordinador de los legisladores del PAN, Miguel Ángel Martínez, el problema no radicó únicamente en la falta de capacidad y experiencia para negociar, “sino en querer engañar a los diputados y a los ciudadanos”.

El señalamiento anterior se desprendía del hecho de que el contenido de la iniciativa no se dio a conocer, por lo que “los ciudadanos firmaron con los ojos cerrados y nunca supieron que la iniciativa contenía una serie de cuestiones que van en contra de los valores y tradiciones de la sociedad. La publicidad hablaba de quitarse la venda porque la violencia existía, pero no hacía referencia para nada a cuestiones de género que luego se incluyeron en la iniciativa” (entrevista Miguel Ángel Martínez).

Luego de que la iniciativa se entregó al Congreso y los diputados conocieron su contenido, se desató una gran polémica que fue enfrentando a los ciudadanos promotores con los legisladores, lo que devino una relación de confrontación, donde constantemente se estuvieron midiendo fuerzas. Aquellas primeras reacciones de apoyo al movimiento se transformaron drásticamente.

Tres fueron los argumentos que la mayoría de los diputados y la iglesia Católica esgrimieron para rechazar la iniciativa:

- a) Se transgredía el concepto de familia y con ello se pretendía el reconocimiento futuro de matrimonios entre el mismo sexo.
- b) Favorecían la injerencia del Estado en cuestiones del ámbito privado familiar.
- c) Se pretendía debilitar y desdibujar la autoridad y figura paterna.

Voces Unidas, a través de un boletín de prensa distribuido el 30 de abril de 1999, desmentía tales hechos y señalaba: “En la iniciativa no se menciona ni se propone alterar la definición de matrimonio. Se plantea una definición precisa para los efectos de la violencia que se pueda realizar dentro de ella, tomando en cuenta las definiciones existentes en la legislación vigente. En cuanto a la autoridad paterna dentro de la familia, en la iniciativa no se pretende quitar o disminuir dicha autoridad; se plantea que ésta se ejerza de una manera que no afecte los derechos de seguridad y libertad de las personas, ya que el objeto de la iniciativa es precisamente la violencia intrafamiliar que entre sus causas es el desequilibrio de poderes y el mal entendimiento de la autoridad. En la iniciativa se propone fortalecer los vínculos familiares y favorecer el respeto de los derechos y obligaciones a través del reconocimiento de la autoridad, con la única limitación de que en su ejercicio no se afecten los derechos fundamentales de las personas que integran la familia”.

A pesar de la aclaración, el discurso de los legisladores y la iglesia Católica en el tiempo en que su posición fue adversa al proyecto, se movió bajo los ejes antes mencionados. Sin embargo, había otras razones de mayor peso que abiertamente no estuvieron en el discurso, o mejor dicho, que no querían ser reconocidas públicamente, pero que fácilmente podían ser identificadas. Estas razones se pueden englobar en dos grandes posiciones:

- 1) Las posiciones de género (37 de 40 diputados eran hombres), donde se evidenciaba una actitud francamente machista. Muy ilustrador de ello fue la declaración realizada por Cortés Silva: “A veces, las mujeres no entienden las cosas. Entonces conviene darles una cachetada para que entren en razón”. El ex diputado Manuel Castelazo también hizo un pronunciamiento similar en el video *Una historia que no termina*, donde señaló que “las mujeres que no están casadas no tienen por qué intervenir en los asuntos legislativos sobre el tema de la violencia intrafamiliar” (Sáiz, 2002: 36). Esta declaración hacía referencia directa a la ex diputada García Gaytán, la única entre todos los legisladores que defendió sistemáticamente la iniciativa, y a Andrea Medina, la promotora de la iniciativa.
- 2) La otra posición era más de carácter político y tenía que ver con la apropiación y el derecho legítimo de legislar. La ex titular de la Comisión de Equidad y Género aseguró que el comentario más frecuente que se escuchaba en este sentido entre los legisladores era: “si ellos empiezan a legislar pues ya para qué vamos a servir nosotros” (entrevista).

Así, estos aspectos favorecieron que se estableciera una relación antagónica entre ciudadanos y diputados, una relación amigo-enemigo que estuvo caracterizada permanentemente por el enfrentamiento y la medición de fuerzas, hasta llegar a la polarización de posiciones de ambas partes, donde la iglesia Católica en tanto grupo de interés, jugó un papel preponderante, como se verá más adelante.

En torno a este cambio de simpatía absoluta en primera instancia a una posterior animadversión de parte de los diputados, con excepción de Rocío García Gaytán, los integrantes del grupo promotor señalan: “lo que sucedió es que nunca se esperaron que la iniciativa fuera a tener tanto peso social, de hecho muchos dudaron, incluso yo, que se pudieran recolectar las 18 mil firmas, pero cuando vimos la reacción de la sociedad fue francamente impresionante y eso los alertó, prendió un foco rojo políticamente, sobre todo al ver la fuerza de una sociedad organizada”, señaló Andrea Medina, quien agregó: “tenían que buscar pretextos para deslegitimar la iniciativa y el movimiento y se esperaron a que llegara al Congreso, para decir que la iniciativa quería romper con la idea de familia, etcétera, pero eso es totalmente absurdo. La definición de familia que

presentamos la retomamos del Código Civil, la ampliamos un poco más, pero no se trastocaba. Además es totalmente absurdo pensar que quisiéramos presentar una cosa así en una sociedad tan conservadora como ésta. Eso fue una mentira y un pretexto que utilizaron los diputados y el Cardenal Juan Sandoval Iñiguez. Esto era un asunto político”.

Las declaraciones de parte de los legisladores y el Cardenal se movían en el sentido de que la definición que ofrecía la iniciativa popular abría la posibilidad para en un futuro tener relaciones entre el mismo sexo: “Me parecen monstruosas las discriminaciones de género, por ejemplo que le pidan a una mujer certificado de ingravidez, que crean que el papel del hombre en el hogar es un papel de monarca absoluto, en eso estoy en contra, pero trasladar este tema a cuestiones que van más allá de él, como por ejemplo matrimonio entre personas del mismo sexo o la deformación del tema de las causales de divorcio, me parece sumamente equivocado, aquí habría que precisar” (entrevista Miguel Ángel Martínez).

Esta relación de enfrentamiento se vio matizada también por posiciones radicales de ambos lados. Por una parte de Porfirio Cortés Silva, titular de la Comisión de Estudios Legislativos, una de las comisiones que dictaminaba, y por otra, de una parte del grupo de Voces Unidas. En entrevista, Rocío García Gaytán, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, señaló en este sentido: “Yo me convertí en la voz de Voces Unidas, pero a veces no me permitían negociar. Había un grupo dentro del colectivo que no estaba dispuesto a negociar nada y que quería que la iniciativa se aprobara como tal, a pesar de que había una serie de cuestiones de la técnica jurídica que estaban incorrectas. Esto, aunado a la cerrazón de Porfirio Cortés y al hecho de que realmente los diputados no leyeron a fondo la iniciativa, limitó e hizo más lento el proceso”.

En este sentido coincidieron Miguel Ángel Martínez y José Manuel Correa Ceseña, coordinadores de los diputados panistas y priístas, respectivamente, al establecer que era muy difícil negociar cuando había una división interna del grupo, donde se evidenciaba posiciones diferentes entre ellos mismos: “Creo que faltó en ellos una posición unificada, eso debilitó su posición y facilitó la intervención de grupos opositores a sus ideas. Creo que una iniciativa popular puede ser más eficaz en tanto más unificados lleguen sus promotores, pero finalmente lo que se ponía en evidencia es que no todos

estaban conscientes de lo que habían firmado, ni todos estaban de acuerdo, ni entendían por los mismos vocablos los mismos conceptos” (entrevista Miguel Ángel Martínez).

De esta forma, la falta de unidad dentro del grupo y la pobre socialización de la iniciativa empezaban a impactar negativamente en el proceso legislativo y eran utilizados por los diputados como hechos que no permitían llegar a acuerdos.

Las tensiones dentro del grupo crecían y el 21 de julio de 1999, en un desplegado dado a conocer en medios masivos de comunicación, el colectivo Voces Unidas informó que cambiaban de representante: Ángeles González sustituía a Andrea Medina. En él se señalaba que “el trabajo interno del Colectivo no ha estado exento de dificultades para tomar decisiones consensuadas y llevarlas a cabo de común acuerdo. Esto no ha sido fácil a lo largo del proceso, sin embargo, ha prevalecido el interés de llevar a buen término la primera Iniciativa Popular del país. En los últimos meses las tensiones internas en el colectivo se han profundizado, en la medida que el CIAM ha actuado unilateralmente, sin consensuar con el colectivo y hablando a nombre de éste sin acuerdo previo, arguyendo la Representación Común y la Coordinación de la Comisión Jurídica y de Cabildeo que se le confirió inicialmente a la Lic. Medina Rosas, integrante del CIAM. Esto nos parece inaceptable. Estas decisiones y acciones unilaterales vienen poniendo en riesgo la viabilidad de la iniciativa y en caso de continuar se dificultará la resolución final que debe tomar el Congreso (...)”

Un día después, en un boletín de prensa, Andrea Medina contestó: “Lamentamos que en un proyecto para toda la sociedad sobresalgan intereses y discrepancias de un grupo. Para el CIAM siempre ha sido una gran responsabilidad trabajar en el área de la violencia intrafamiliar y es ante la ciudadanía, que apoyó y espera resultados positivos al respecto, que trabajamos y somos responsables. Se nos atribuyen actos tomados de manera unilateral que han puesto en riesgo la viabilidad de la iniciativa (...) dichos actos no se nos han hecho saber personalmente y en el desplegado no se especifican, por lo que estamos en toda disposición de dialogar y conocer, por parte de la ciudadanía, las inquietudes sobre el proceso que se ha llevado, ya que es ante ella que tenemos responsabilidad”.

El reconocimiento público de la disputa interna del grupo promotor tuvo fuertes consecuencias y altos costos en los dos frentes: ante la sociedad y ante los diputados, consecuencias que finalmente impactaron en la defensa del proyecto en el Congreso. Diversos sectores sociales se mostraban sorprendidos de que surgieran conflictos en el grupo, pero sobre todo, que no supieran y pudieran resolverlos, mientras que los legisladores hacían afirmaciones como la siguiente: “cómo aprobar una ley acerca de la cual ni sus propios promotores pueden ponerse de acuerdo” (Ramírez Sáiz, 2002:83).

A pesar de estos conflictos y sus costos, el proceso continuó y el trabajo en comisiones llegó a ser desgastante. Felipe Alatorre, Ángeles González y Rocío García Gaytán relatan que una forma de obstaculizar el trabajo era posponiendo reuniones, no contando con el quórum para iniciar las sesiones en comisiones, y deteniéndose una y otra vez en aspectos que ya se habían discutido anteriormente. Debido a que el representante del colectivo no tenía derecho de voz durante la discusión, el debate se dio principalmente entre dos legisladores: Rocío García, quien se convirtió en voz del Colectivo, y Porfirio Cortés Silva, quien representó una posición que avalaron finalmente el resto de los diputados, al menos del PRI y del PAN que, en su conjunto, sumaban 36 (quitando a García Gaytán), mientras que los otros legisladores fueron más cautos y buscaron ser más neutrales.

La dinámica de trabajo en las comisiones se materializó en algunas reformas y adiciones a los Código Penal, Civil y Asistencia Social, como a continuación se narra. Es importante señalar que entre cada dictamen que se presentó medió un trabajo intenso y ríspido en comisiones, por una parte y, por otra, una presión social importante. En este sentido, se retomarán las que trascendieron y marcaron pautas que incidieron en el trabajo legislativo.

4.2.4 Respuesta legislativa, un sinuoso camino.

Luego de que la iniciativa entrara al Congreso el 26 de marzo de 1999, y fuera turnada para su análisis y dictaminación a cuatro comisiones: 1) Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, 2) Justicia, 3) Asistencia Social y 4) Equidad y Género (esta última con carácter temporal), el 27 de mayo de ese año se fijó la primera respuesta oficial a través del dictamen de decreto 18181, en el que las comisiones de

Estudios Legislativos y la de Justicia, presididas por Porfirio Cortés Silva y Salvador Cosío Gaona, respectivamente, resolvían en torno a la iniciativa.

La respuesta iba en el siguiente sentido: a dos de los contenidos más importantes y sustanciales de la iniciativa les respondían con una contrapropuesta, como se muestra en el siguiente recuadro⁹.

<p align="center">Propuestas incluidas en la Iniciativa Popular</p>	<p align="center">Propuestas de las Comisiones de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y de Justicia.</p>
<p>■ Creación de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco.</p>	<p>➤ Adición al Código de Asistencia Social del Libro Sexto denominado “De la Violencia Intrafamiliar”.</p>
<p>■ Creación del Instituto para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.</p>	<p>➤ Comité de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar.</p>

La iniciativa proponía reformas, adiciones y derogaciones en los Códigos Civil, Penal y Asistencia Social, así como en el ámbito administrativo, creando la Ley en cuestión. El documento señalaba que “legislar en estos tres ámbitos es con el fin de llegar a los diversos niveles de prevención, atención, sanción y erradicación, acorde con las posibilidades de cada una de sus competencias”.

La respuesta de las comisiones se dio en el siguiente tenor: “es menester considerar que la creación de una ley especial, autónoma, como la propuesta en la iniciativa en comento sería contraria al esfuerzo codificador de todas las disposiciones asistenciales, como lo es el que se refleja en el Código de Asistencia Social” (Dictamen de Decreto 18181).

⁹ Para ver la forma en que respondió el Legislativo a las principales propuestas incluidas en la Iniciativa, ver tabla 4.1, pág. 188.

Por otra parte, el Instituto que el colectivo Voces Unidas planteaba se pretendía autónomo, mientras que los diputados proponían un Comité dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En esa ocasión, las comisiones no hicieron ningún pronunciamiento en torno a otra de las peticiones que se presentaban en la iniciativa popular, la referente al aumento de penas en algunos delitos. Sin embargo, la postura y el pronunciamiento la realizaron meses después, el 9 diciembre de 1999. La respuesta fue igualmente negativa, argumentando que “actualmente los delitos materia de la iniciativa en comento, contienen sanciones que por lo general son proporcionales al valor jurídico tutelado, sin perjuicio del hecho que significa que el aumento de las penas en estos delitos contra la familia, no soluciona o erradica el problema de la violencia intrafamiliar, y es aquí en donde se debe hacer más énfasis en la readaptación, ya que ésta tiene efectos directos sobre la familia, y por supuesto, el aumento de castigo o de penas y más dentro del ámbito familiar, no favorece la idea de la readaptación social adoptada por el Derecho Penal Mexicano” (Dictamen de Decreto, 9 diciembre de 1999:12).

No es de extrañar que las primeras respuestas normativas a la iniciativa de parte de ambas comisiones se dieran en este sentido, si se toma en cuenta la posición que mantenía el ex diputado Porfirio Cortés Silva, quien descalificó desde el inicio el actuar de los ciudadanos y quien cuestionó la capacidad y el derecho de estos para involucrarse directamente en los asuntos públicos, en este caso, el proceso legislativo. En entrevista, señaló: “la gente tiene otras preocupaciones, tiene que resolver su vida diaria: que el hijo no sea drogadicto, que el dinero alcance, en fin, no tiene tiempo para estas cosas, para estar informándose y resolviendo sobre esto, para eso estamos nosotros”.

La radicalizada posición que mantuvo Cortés Silva durante todo el proceso tenía como origen tres supuestos:

- 1) Partía de la idea de que legislar debe ser terreno y práctica exclusiva de los diputados.
- 2) Creía que el ciudadano era incapaz de conocer a fondo de los asuntos públicos y que carecía de las herramientas o recursos para involucrarse en ellos.

- 3) Aseguraba que detrás del colectivo Voces Unidas había intereses específicos de grupos que se veían beneficiados al buscar presionar al Congreso, sin embargo, nunca mencionó algún grupo en particular, pues señaló no recordarlo.

La posición y actuación de Porfirio Cortés Silva resultaba clave para el proceso debido a que presidía una de las comisiones cuya dictaminación era decisiva, y por el liderazgo que ejercía en el interior de la bancada priísta.¹⁰ Aunado a ello, es preciso señalar que el PAN se retrajo por completo y dejó sola a su diputada directamente involucrada: Rocío García.

De cualquier forma, el dictamen no se aprobó en esa ocasión y en cambio se aprobó un acuerdo económico (401/99), firmado por las comisiones de Asistencia Social y de Equidad y Género -las otras dos instancias encargadas de analizar-, en el que se solicitaba una prórroga de seis meses para resolver sobre la iniciativa.

La ampliación del plazo, de acuerdo a la ex diputada panista Rocío García Gaytán se debió a la grandísima dificultad para llegar a consensos entre los legisladores, quienes polarizaban cada vez más sus posiciones.

Mientras el tiempo transcurría y no se presentaba una resolución definitiva a la propuesta, Voces Unidas organizó una serie de actividades que tenían como finalidad presionar no sólo a los diputados sino también a integrantes de otros poderes, concretamente el Ejecutivo, para que se pronunciaran al respecto. Se lanzó una campaña de comunicación bajo el lema “El tiempo se agota...y la violencia intrafamiliar continúa”. Organizaron foros de evaluación del trabajo, ruedas de prensa, una manifestación el 9 de noviembre en el centro de la ciudad denominada “Expresión ciudadana, por una familia sin violencia” en la que participaron niños, padres de familia, miembros de organizaciones sociales y sociedad en general, y se enviaron cartas al Congreso pidiendo que se legislara al respecto.

¹⁰ A decir de los integrantes de Voces Unidas y de ex diputados de la misma Legislatura, el liderazgo que ejercía Cortés Silva era más fuerte, al menos en este caso, que el del Coordinador de su fracción, José Manuel Correa Ceseña.

Para octubre de 1999, las relaciones con la jerarquía de la Iglesia Católica se habían restablecido, así que ésta a través de su órgano informativo *El Semanario*, en su edición del 17 de octubre, se pronunció a favor de legislar al respecto. El 15 de noviembre, en una carta pública dirigida a Voces Unidas, el Gobernador Alberto Cárdenas reconoció el trabajo del colectivo y se adhirió abiertamente al mismo. La presión se daba por todos los frentes.

La siguiente respuesta legislativa a la iniciativa popular se presentó en la sesión del 2 de diciembre de 1999, cuando se reformaron dos artículos del Código de Asistencia Social (el 18 y 26) y se adicionó el Libro Sexto “De la Violencia Intrafamiliar”.

Una semana después, el 9 de diciembre, las Comisiones de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y la de Justicia presentaron otro dictamen en el que se reformaban y adicionaban una serie de artículos al Código Civil y al Penal. En el mismo documento, las comisiones mencionadas desestimaban un dictamen que previamente habían presentado sus homólogas de Equidad y Género y Asistencia Social. En el apartado séptimo sostenían que las comisiones mencionadas carecían de facultades para ello. Así, la disputa y el conflicto entre los presidentes de Estudios Legislativos, Porfirio Cortés, y de Equidad, Rocío García Gaytán, trascendía el trabajo en comisiones y llegaba hasta el pleno.

Sin embargo, las diferencias entre ambos legisladores, protagonistas esenciales en el proceso, no se objetivó en un debate o deliberación pública del tema en el pleno. En este sentido, García Gaytán criticó la falta de deliberación del resto de los diputados: “Nunca hubo un debate serio en el que me argumentaran esto no por esto, de hecho, no había la posibilidad de debatir. Yo llegaba al pleno con mi montón de papeles, me subía y nadie, absolutamente nadie se subía a debatir, simplemente hacían caso omiso. Algunas veces lo llegó a hacer Raúl Padilla (del PRD) para decir que respaldaba la iniciativa, pero no hubo más (...) Pero eso no fue todo, me sucedió que cuando Cosío era presidente del Congreso, me sacó un dictamen para que no se discutiera. Realmente no querían hablar sobre el tema” (entrevista). En este sentido, Miguel Ángel Martínez y Correa Ceseña argumentaron que se había discutido mucho en comisiones previamente y que había otros asuntos pendientes por tratar en el pleno.

En la sesión del 9 de diciembre, las comisiones de Estudios Legislativos y de Justicia fijaron su postura en torno al aumento de penas que planteaba la iniciativa popular y a la punibilidad de otras conductas: “Con relación a lo previsto en materia sustantiva penal, nos encontramos con el hecho de que todas las conductas de violencia punible, ya sea física, verbal o psicológica, se encuentran tipificadas en nuestra legislación, las cuales encajan dentro de figuras tales como injurias, lesiones, corrupción de menores, hasta delitos graves como la violación y que son susceptibles de cometerse dentro del seno familiar” (Dictamen de Decreto, 1999: 12).

De esta forma, se daba un revés más a otra de las principales propuestas presentadas en la iniciativa popular. “Después de ese primer dictamen incompleto que a ninguna de las personas que apoyaban la iniciativa popular dejó satisfecha, el colectivo Voces Unidas exigió que se dictaminara la propuesta de Ley sobre Violencia Intrafamiliar en los rubros relativos al Código Civil y al Código Penal vigentes, ya que se consideraba insuficiente que sólo se legislara al respecto del Código de Asistencia Social” (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003: 202).

Para lograr este objetivo, la presión de Voces Unidas continuó. Las acciones más fuertes ahora se dieron frente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH). El 10 de febrero del 2000, la organización Círculo de Mujeres por México y para México, que colaboró con Voces Unidas en los primeros meses, presentó ante la Comisión una queja contra el Congreso “por su reticencia a dictaminar de manera integral sobre la iniciativa popular”.

La titular de la CEDH, Guadalupe Morfín Otero, luego de investigar al respecto, emitió una recomendación a la LV Legislatura en la que se pronunciaba en favor de concluir el proceso y responder a la demanda ciudadana. La presión siguió en los medios masivos de comunicación, sin embargo, el Congreso no respondió. Para ese entonces, ya se había cumplido un año de que Voces Unidas presentara la iniciativa de violencia intrafamiliar.

La LV Legislatura determinó sus tiempos y hasta agosto del 2000, a través del Decreto 18504, reformó otros artículos del Código Civil y del Código Penal, siendo ésta la última modificación que hiciera sobre el tema. En este sentido, los integrantes del

colectivo Voces Unidas interpretaron el rechazo de las principales propuestas de la iniciativa y el prolongado tiempo para resolver en torno a la misma, como una forma de medir fuerzas y establecer quién tenía el poder, aunque reconocieron que, como ciudadanos organizados, pudieron incidir en la agenda legislativa y se lograron algunas modificaciones al articulado de los diferentes Códigos involucrados en el tema.

Los efectos que tuvo la primera iniciativa popular alcanzaron la siguiente Legislatura, la que finalmente promulgó la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (Decreto 20357). Sin embargo, es preciso resaltar que la Ley en cuestión, aunque tiene como antecedente inmediato la iniciativa popular y la discusión y presión social que se generó en torno a ella, fue presentada por diputados, es decir, su origen no es ciudadano. La comisión temporal de Equidad y Género, integrada por seis legisladores, sometió a la consideración de la Asamblea la iniciativa de ley el 29 de julio de 2003 y fue aprobada por el pleno el 8 de diciembre del mismo año.

Felipe Alatorre, integrante de Voces Unidas, evaluó: “Nosotros queríamos probar el instrumento, fue un proceso muy difícil y largo, pero se logró. Los ciudadanos organizados logramos incidir en la agenda pública: se modificaron algunos artículos, pero la presión fue tal que la siguiente legislatura aprobó finalmente la Ley” (entrevista).

Los efectos que tuvo la iniciativa popular traspasaron el ámbito legislativo e incidieron directamente en la creación del Instituto Jalisciense de la Mujer, que dirige actualmente Rocío García Gaytán.

4.3 Los grupos de interés: la iglesia Católica y los medios de comunicación.

La Ley de Participación Ciudadana de Jalisco no regula a los grupos de interés. La experiencia demuestra el poder e influencia que algunos grupos ejercen en los procesos de consulta. Este caso no fue la excepción: la actuación de la iglesia Católica y los medios masivos de comunicación fue fundamental.

A decir de los integrantes de Voces Unidas, desde la primera etapa se identificó a los sectores que jugarían un papel clave y podrían influir directamente en el proceso, entre

ellos destacó la iglesia Católica, por lo que el trabajo de cabildeo con sus representantes era prioritario.

El Obispo Auxiliar José Trinidad González, con quien el IMDEC tenía relación, apoyó la iniciativa cuando todavía estaba en proyecto. El apoyo se materializó de varias formas, una de ellas fue a través de la recolección de firmas y mediante la difusión de la propuesta tanto en parroquias, como en el órgano informativo de la diócesis, *El Semanario*. De acuerdo a Ramírez Sáiz (2002), se estima que el 30 por ciento de las firmas obtenidas son resultado directo del apoyo de esta iglesia.

Pero la actitud de este sector no siempre fue de apoyo. De hecho se pueden identificar tres momentos: 1) apoyo total al inicio del proceso, 2) en contra, luego de haber entrado la iniciativa al Congreso y 3) apoyo a partir de octubre de 1999.

El viraje en la posición trajo como consecuencia que otros sectores conservadores de la sociedad jaliscienses también se manifestaran en contra de la iniciativa, e hicieran llamados para no apoyarla. Así lo hizo la organización Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DHIAC), y el entonces Secretario General de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez, quien por cierto también fue dirigente de dicho organismo.

El deslinde de la iglesia Católica tuvo como referente el diagnóstico que hizo de la iniciativa el presbítero Antonio García Rangel. En un documento titulado *Golazo a la sociedad jalisciense*, establecía que “nos han dado gato por liebre. Resulta que fuimos manipulados y engañados (...) se ve claramente que el objetivo que persigue es desaparecer la familia de fundación matrimonial (...) La iniciativa admite un sin número de uniones, hasta las más aberrantes, como son las homosexuales o las polígamas.” Frente a esta particular interpretación del presbítero, el Cardenal Sandoval Íñiguez se pronunció abiertamente en contra y jugó un papel preponderante donde legisladores, Cardenal y grupos conservadores se movían en el mismo sentido.

El ex coordinador de la bancada panista, Miguel Ángel Martínez, reconoció la importancia e influencia de la declaración del Cardenal y aceptó que al menos en una ocasión, sostuvo reuniones con él para abordar el tema de la iniciativa. En este sentido, los integrantes de Voces Unidas entrevistados reconocieron que el cambio de actitud de

los jerarcas católicos y su posición frente a la iniciativa, llegó a afectar al grupo socialmente.

El 17 de julio de 1999 Sandoval Íñiguez se dijo engañado por el grupo promotor de Voces Unidas al no haber conocido con anticipación el contenido final de la iniciativa, y diferentes grupos conservadores siguieron pronunciándose públicamente en este mismo tenor y rechazando la iniciativa.

Sin embargo, la actitud de la jerarquía católica cambió de nueva cuenta luego de que en la edición del 17 de octubre de *El Semanario*, se manifestara a favor de legislar en torno a la violencia intrafamiliar. A decir del IMDEC este cambio se debió a las puntualizaciones que se hicieron sobre los verdaderos objetivos que perseguía la iniciativa, sin concretarse un acercamiento directo y formal entre ambas partes, es decir, entre el Cardenal y Voces Unidas (Zúñiga, Ibarra y Aguilar, 2003). Sin embargo, cuando se replantearon las estrategias de comunicación, el colectivo diseñó una serie de acciones dirigidas exclusivamente a la Iglesia Católica, para solventar las diferencias originadas por la interpretación del Presbítero García Rangel.

En una nota aparecida en el periódico *Público*, el 18 de octubre del mismo año, se establecía la forma en que el apoyo de la jerarquía católica influyó socialmente para que se retomara el mismo nivel de simpatía mostrado anteriormente: “Después de la reconsideración del proyecto de Ley sobre Violencia Intrafamiliar por parte de la jerarquía jalisciense de la Iglesia Católica y el gran impacto social de la marcha titulada Acción Ciudadana por una familia sin violencia, el Colectivo Voces Unidas recibió varias muestras de solidaridad con su lucha por parte de varios actores de la vida política, social, económica, religiosa y cultura de Jalisco”.

Así, el papel que llegan a jugar algunos grupos de interés es fundamental, de ahí que algunos países legislen al respecto, como se señaló en el Capítulo 2 de esta tesis. Un caso ilustrador es Portugal, donde desde el principio los grupos de interés asumen una sola posición que tendrán que mantener a lo largo del proceso, ya sea a favor o en contra, de tal suerte que factores o intereses de índole político o económico que se presenten durante el proceso, no influyan para que los grupos modifique constantemente de posición y estos cambios incidan directamente en la sociedad.

Ciertamente, en el caso de la iniciativa, el desconocimiento previo de la misma favoreció y justificó cualquier posible cambio de posición, sin mediar más explicación que el desconocimiento de la misma. Sin embargo y como se señaló en el apartado 4.1, la ley ha sido modificada y ahora se exige que, desde un principio, la iniciativa sea inscrita en el Consejo Electoral, de tal forma que esté al alcance público.

Por otra parte, los medios masivos de comunicación jugaron un papel clave durante el proceso. El primer apoyo que sin duda fue fundamental consistió en transmitir gratuitamente la campaña publicitaria “Quítate la venda”, la cual hubiera tenido un costo aproximado de 6 millones de pesos¹¹ durante sus tres meses de duración. En ello participaron 15 radiodifusoras y 9 televisoras que transmitieron 2,850 *spots* de radio y 211 de televisión.

Pero más allá de los arreglos con los directivos de los medios masivos, también los reporteros, locutores y editores mostraron una posición favorable al proceso: buscaban mantener informados a la población, pugnaban por el equilibrio informativo y no permitían que el tema se congelara, a pesar del tiempo en que el Congreso se mantuvo sin legislar al respecto. En otras palabras, Voces Unidas tenía cabida en los espacios noticiosos.

Asimismo, los medios masivos de comunicación jugaron un papel de contrapeso frente a las posiciones cambiantes de la Iglesia Católica, al dar espacio a diversas voces, no sólo de “notables”, sino también del ciudadano común.

De esta forma, la primera iniciativa popular presentada en México deja varias consideraciones: los ciudadanos son capaces de organizarse, movilizarse y penetrar en la agenda pública, sin embargo, cuando existen más de dos visiones que no se hacen compatibles o son irreconciliables dentro del grupo organizador, el movimiento pierde fuerza y con ello, su proyecto, no sólo ante el legislativo, sino frente a otros sectores y frente a la sociedad misma.

¹¹ Esta cifra la proporcionó Felipe Alatorre, encargado de la comisión de comunicación. Sin embargo, el IMDEC estima que la cifra asciende a 8 millones de pesos.

Ciertamente, el carácter de ciudadano dota de legitimidad en primera instancia a cualquier proyecto o movimiento, sobre todo frente a los problemas de credibilidad y crisis de representación que perméan al sistema político mexicano, sin embargo la experiencia dejó de manifiesto que los promotores también deben de generar y mantener una relación distinta y democrática con el resto de la sociedad, de otra forma, solamente se estaría reproduciendo – a diferente escala- la criticada relación gobernantes-sociedad y la etiqueta de “ciudadano” sería insuficiente.

Para la construcción de esta “nueva relación Estado-sociedad” se antoja necesario primeramente el reconocimiento legal y legítimo de los diversos actores, es decir, sólo se puede negociar con quien es considerado y reconocido como un interlocutor válido. En ese sentido, las actitudes prejuiciosas que ambos actores (diputados-ciudadanos representantes) demostraron durante el proceso no ayudó en la construcción de esta nueva relación y sólo evidenció un vínculo de enfrentamiento.

Una actitud constante que se detectó a lo largo del proceso y que se dio en diferentes espacios (interior del grupo, con el congreso) y etapas fue la dificultad de debatir y llegar a consenso a través de esta vía, es decir, la negociación cedió frente a actitudes impositivas que estuvieron presentes durante la discusión, posturas que solamente lo hicieron más largo y desgastante.

La negociación, elemento básico para llegar a acuerdos, implica la existencia de posiciones dispuestas a reconocer, redefinir y ceder cuando es necesario, es decir, amerita una actitud abierta frente al otro, de aceptación a la diferencia, y de disposición para el replanteamiento. La experiencia analizada evidenció una gran dificultad – en ocasiones incapacidad- en la negociación. Desde el principio se manifestaron posiciones cerradas e inmóviles que justificaban a partir del papel y espacio desde el que jugaban: los diputados por ser autoridad y gozar del derecho y obligación de legislar, y los promotores por el fuerte respaldo social que les dotó de una gran legitimidad, por un lado y, por otro, por el respaldo legal que les daba la Ley de Participación Ciudadana para irrumpir en el espacio legislativo, bajo esta modalidad.

Ante ello, la negociación dejó de ser terreno posible para dar pie a su contraparte: la imposición, o mejor dicho, el intento de imponerse de ambas partes, lo cual favoreció el

desencuentro, alejó posturas, fue modelando una relación claramente diferenciada por “nosotros” y “ellos”, lo que devino en un *impasse* legislativo. De esta forma, uno de los grandes retos que enfrentó el proceso con poco éxito fue el debate y la negociación.

La iniciativa popular probó ser un instrumento que realmente permite incidir en la agenda pública. Sin embargo, su efectividad no radica en los resultados directos e inmediatos, sino en sus efectos indirectos que trascienden el espacio legislativo. De cualquier forma, la herramienta en sí misma no representa mucho, ni es benéfica o perjudicial por sí sola, el valor se lo dan otros factores como el tema, la forma en que se debate y socializa, los grupos de interés que intervienen y la manera en que lo hacen, el nivel de organización de los ciudadanos, su capacidad para negociar y la ley reglamentaria, en este caso la de Participación Ciudadana.

En este sentido, la ley en cuestión se ha ido modificando en función de la experiencia, pero aún quedan vacíos como los relativos a la posibilidad de que el representante de los ciudadanos tenga voz durante las discusiones en el pleno, la regulación de los grupos de presión y el acceso equilibrado a medios de comunicación, entre otros, temas y actores que son definitorios en el proceso.

Conclusiones

La inserción y el creciente uso de los mecanismos de democracia directa a nivel mundial es un fenómeno que ha estado relacionado con los problemas de representación y el malestar con la política, particularmente en América Latina.

En este contexto, las herramientas de consulta han sido asumidas desde el discurso como elementos democratizadores pues parten de un espíritu inclusivo y participativo que le apuesta a la toma de decisiones conjuntas entre ciudadanos y gobierno en diversos temas.

A lo largo de la investigación se ha señalado cómo los mecanismos en cuestión son más que eso o, mejor dicho, tienen mayores usos y posibilidades que las enunciadas ya como lugar común en este discurso que los avala y legitima y les carga de un contenido de valor democrático.

Dichas posibilidades varían a partir del contexto en el que se pongan en operación, de la fuente que lo promueva, los actores que se involucran y del grado en que los regule la legislación. La combinación de estos factores abre un abanico que trasciende la premisa que los asumen como elementos democratizadores en sí mismos.

Es precisamente este discurso que tiende a sobredimensionarlos y su contraparte, el que los desdeña, el que ha contribuido para que se les dote de un contenido en sí mismos a los mecanismos de democracia directa, es decir, los carga de valor en función del enfoque desde el que se enuncien. Sin embargo, la experiencia deja de manifiesto justo lo contrario: las herramientas de consulta tienen diferentes finalidades y usos precisamente porque carecen de un contenido unívoco e inamovible, y en tanto que carecen de ello, resulta difícil cargarles de cualquier tipo de valor, ya sea positivo y/o negativo.

La valoración que se puede realizar se formula entre ellas, es decir, a partir de las posibilidades y dificultades que cada una ofrece como medio de participación. El contenido o el valor agregado lo adquieren a partir de la combinación de otros factores,

como el tema a consultar, la forma en que están legislados, la participación de los partidos políticos, los actores participantes, el rol de los grupos de presión, la difusión y socialización de la consulta, las fuentes de financiamiento entre otros, de tal suerte que pueden servir a los intereses o proyectos más democráticos, como a los más autoritarios.

Pero más allá de cualquier valoración que se haga de estas herramientas, lo que es cierto es que su mera existencia abre canales legales y legítimos de participación, aunque remarcando que eso no significa que su sola presencia la estimule. Así lo demuestran los pocos ejercicios que en esta materia se han realizado en nuestro país: tres iniciativas populares (todas ellas en Jalisco) y dos plebiscitos: Distrito Federal y Veracruz, a pesar de que 24 entidades federativas legislan al respecto, de las cuales, 14 cuentan con su ley reglamentaria.

En el caso de México en particular, el análisis realizado evidencia que la incorporación de los mecanismos de democracia directa al sistema político es un fenómeno reciente y todavía en proceso de institucionalización.

Las leyes en la materia si bien establecen cuotas razonables para iniciar la consulta y, en la mayoría de los casos, buscan ser inclusivas al contemplar la posibilidad de que los mecanismos sean iniciados por diversos actores, aún revelan una serie de vacíos en temas que, como se demostró, son de capital importancia como los grupos de interés, el acceso a medios masivos de comunicación, las agencias de cabildeo (fenómeno aún reciente en este país, que cada vez va ganando más peso), los partidos políticos y el financiamiento, los cuales abonan en su contenido.

Debido a que se trata de un proceso aún no acabado, la legislación vigente estaría a la espera de modificaciones que, como sucedió en Jalisco, se realizarán sobre todo a partir del uso y operación de dichos mecanismos, donde se revelen insuficiencias, vacíos o candados en demasía.

En este sentido, el estudio de caso reveló que, efectivamente, a partir de la experiencia, el instrumento jurídico se fue modificando al transformar y agregar aspectos que no estaban legislados, sin embargo, aún quedan materias pendientes que inciden de manera

directísima en el proceso y que tiene que ver con el rol de los grupos de interés y el acceso a los medios masivos de comunicación, particularmente.

Pero el estudio de caso dejó más hallazgos y demostró cómo los ciudadanos organizados logran incidir en la agenda y el debate público y cómo su intervención, a través de un mecanismo de democracia directa, tiene una serie de efectos que trascienden el espacio original en el que se inició el proceso, en este caso el legislativo, para afectar directamente la elaboración de políticas públicas. Es decir, la iniciativa popular puede ser un instrumento efectivo de presión, cuyos resultados no son inmediatos, a diferencia de los otros mecanismos de consulta, pero sí efectivos.

Aunado a ello, la primera iniciativa popular fue asumida como un ejercicio plenamente democrático por los siguientes factores que le dotaron de ese contenido: la fuente que la inició fueron ciudadanos que no ocupaban ningún puesto gubernamental, que pertenecían a diferentes organizaciones sociales con un camino ya andado en Jalisco, que fue ampliamente publicitada –que no socializada-, que logró reunir a los sectores más dispares del estado en su favor, que gozaba del pleno apoyo de los medios masivos de comunicación y que abordaba un tema que le era común, incluso cercano, a una amplia capa de la población, el cual no formaba parte de la agenda del Ejecutivo, ni del Legislativo.

En contraparte se encuentra la segunda iniciativa popular presentada en Jalisco y en México, la cual no tuvo la misma legitimidad, ni fue vista como un movimiento democrático (incluso la percepción fue contraria) justamente por el contenido que le dotaron a partir de la fuente que la inició, los señalamientos de diversos grupos de interés, los partidos políticos, los medios masivos de comunicación y la forma en la que se hizo.

Ex legisladores entrevistados, asumieron que en este caso, la iniciativa popular fue “manipulada” para servir a intereses particulares y que se pudo iniciar gracias a la infraestructura y el poder del que goza la fuente que la inició: un grupo de interés importantísimo en la entidad, con una fortísima presencia en todo el estado, con recursos económicos propios, con intereses muy particulares y con un grupo político

bien reconocido en la sociedad: la Universidad de Guadalajara. Este caso está aún a la espera de ser investigado.

Sin duda, el tema de la participación ciudadana, a través de los mecanismos de democracia directa, ofrece una gran cantidad de lecturas, enfoques y posibilidades de investigación. El que propongo en esta tesis parte del reconocimiento de que el plebiscito, referéndum e iniciativa popular no garantizan en sí mismos ni altos niveles de participación, ni regímenes más o menos democráticos, de ahí que su presencia no hay que sobredimensionarla a favor, al señalar justo eso, que hace más democrático a un régimen, o en contra, al establecer que vulneran las instituciones de la democracia representativa y que, incluso, son un golpe para las mismas.

De esta forma, mientras los mecanismos de democracia directa no se pongan en operación, no se puede decir que incidan en la construcción o destrucción de la democracia de un país, ni que van a oxigenar a la democracia representativa y ayudar a abatir el problema del malestar con la política, pues simplemente permanecen ahí como posibilidad, sin adjetivo calificativo alguno, carentes de contenido, y su mera presencia evidentemente no hace ni más, ni menos democrático al sistema en el que se inserten, por más que se empeñe el discurso en hacerlo creer así.

Bibliografía

Aguilar Elena y Felipe Alatorre, “La iniciativa popular. Un ejercicio ciudadano en Jalisco”, en Osorio Joaquín (Coord.), *Transiciones, conflictos y democracia*, ITESO, Guadalajara, 1999, P.p. 211-231.

-----, “Iniciativa popular de legislación integral sobre violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco. Colectivo Voces Unidas”, en Ponce Daniel, José Bautista y Claudia Cárabes (Coords.), *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, Alforja/ITESO, Guadalajara, 2000, P.p. 63-71.

Alanís Figueroa María del Carmen, “Antecedentes históricos de la representación política en México” en Hugo Concha Cantú (Coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*”, UNAM, México, 2002.

Alarcón Olguín Víctor, “Leyes de participación ciudadana en México, un acercamiento comparado”, en Bokser Judit *et al*, *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, P.103-163.

Archondo Rafael, “La aplicación de la ley de participación popular”, en Secretaría Nacional de Participación Popular, *El impulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Nueva Sociedad, Caracas, Pp. 273-302.

Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

-----, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Bohman James, “La democracia deliberativa y sus críticos”, revista *Metapolítica*, Vol. 4, Número 14, México, Abril-junio de 2000, P.p. 48-57.

Bokser Judit, “Ciudadanía, procesos de globalización y democracia”, en Bokser Judit *et al* *Democracia y formación ciudadana*, IFE, México, 2002, P.13-52.

Budge Ian, “Political parties in direct democracy” en Mendelsohn, Matthew y Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy*, Palgrave, Nueva York, 2001. pp.67-87.

----- *The new challenge of direct democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

Butler David and Ranney Austin, *Referendums, a comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978.

------(eds), *Referendums around the World*, Macmillan, Washington, 1994.

Campos Bidar, *Lecciones elementales de política*, Ediar, Buenos Aires, 1997.

Cevallos Osorio Jaime, *Semblanza de México, 1994-2001. Rebelión, transición y democracia*. Miguel Angel Porrúa, México, 2001, P.p. 182-232.

Coicaud Jean-Marc, *Legitimidad y política*, Homo Sapiens, Argentina, 2000.

Concha Cantú Hugo, “Relatoría. Mesa 5. Sistema representativo y democracia semidirecta”, en Concha Cantú Hugo (Coord.), *Sistema representativo y democracia directa*, UNAM, México, 2002, Pp.923-931.

Cotarelo Ramón, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, 1985.

Craig Stephen, Amie Kreppel y James Kane, “Public opinion and support for direct democracy: a grassroots perspective” en Mendelsohn, Matthew y Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy*, Palgrave, Nueva York, 2001. pp. 25-46.

Crespo José Antonio, *Fronteras Democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, México, 1999. P.p. 129-151.

-----, *Los riesgos de la sucesión presidencial*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1999, P.p. 25-39.

Cunill Grau Nuria, “La participación ciudadana”, en *La participación ciudadana*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”/ Fundación Fredrich Ebert, México, 1996, P. 69-76.

-----, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997, P. 71-195.

Christin Thomas and Simon Hug, “Referendums and citizen support for european integration”, en *Comparative Political Studies*, Vol., 35, No. 5, Junio, 2002.

Dahl Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, REI, México, 1996.

Derrida Jacques, “Firma, acontecimiento y contexto” (1971), *Márgenes de la filosofía*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1989.

Duverger Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Escobar Fornos Iván, “El sistema representativo y la democracia semidirecta”, en Concha Cantú Hugo (Coord.), *Sistema representativo y democracia directa*, UNAM, México, 2002, P.p. 127-191.

Espinoza Toledo Ricardo, “Representación de intereses y representación política en México”, en Béjar Algaza Luisa y Waldman Gilda (Coords.), *La representación parlamentaria en México*, UNAM/GERNIKA, México, 2004, P.p. 31-46.

Espinoza Valle Víctor Alejandro, *Alternancia y Transición Política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdez Editores, México, 2000, P.p. 9-26.

Esquivel Solís Edgar, “Ley de participación ciudadana ¿corresponsabilidad y cooperación”, en *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003, P.p.77-119.

Fernández Baeza Mario, “Análisis del proceso electoral chileno de 1989”, en *Memorias del IV curso anual interamericano de elecciones: análisis de los procesos electorales en América Latina: Colombia, Costa Rica, Chile, honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1991, Pp. 299-309.

Feres Faria Cláudia, “El concepto de democracia deliberativa”, revista *Metapolítica*, Vol. 4, Número 14, México, Abril-junio de 2000, P.p. 58-75.

Fix-Zamudio Héctor, “Marco Jurídico. Introducción”, en Galeana Patricia (Comp.), *México y sus constituciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, P.p. 198-242.

Freire André y Baum Michael A., “Referenda voting in Portugal, 1998: The effects of party sympathies, social structures and pressure groups”, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, 2003, P.135-161.

Gallagher Michael y Pier Vincenzo Uleri (eds.), *The referendum experience in Europe*, Macmillan, Basingstoke, 1996.

García Ramírez Sergio, “La participación ciudadana”, en Vázquez Nava María Elena, *Participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994. P.74-91.

Garretón Manuel Antonio, “Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales”, en Manz Thomas y Zuazo Moira (Coord.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

-----, “The political evolution of the chilean military regime and problems in the transition to democracy”, en O’Donnell Guillermo; Philippe Schmitter; Laurence Whitehead; *Transitions from authoritarian rule: Latin America*, The Johns Hopkins University, Baltimore, 1989.

Garrido Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI, México, 1982, P.63-102, 300.

Gerber Elizabeth y Simon Hug, “Legislative response to direct legislation”, en Mendelsohn Matthew y Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy*, Palgrave, Nueva York, 2001, Pp.88-108.

Gonder Frank, Andre, “Crisis de ideología e ideología de la crisis”, en Amin, Samir, *et al*, *Dinámica de la crisis global*, México, Siglo XXI, 1999.

Gros Espiell Héctor, “La democracia semidirecta y el sistema representativo en el derecho constitucional uruguayo”, en Concha Cantú Hugo (Coord.), *Sistema representativo y democracia directa*, UNAM, México, 2002, Pp.291-308.

Gundermann Kröl Hans, “El método de los estudios de caso”, en Tarrés María Luisa (Coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, FLACSO/COLMES, México, 2001, P.p. 251-288.

Helms Ludger, “Five ways of institutionalizing politica opposition: Lessons from the advanced democracias” en *Government and Opposition*, Vol. 39, Enero 2004, Pp. 22-54.

Hernández Sampieri, Roberto, *Metodología de la investigación*, McGraw Hill, México, 2001.

Hug Simon, “Occurrence and policy consequences of referendums”, en *Journal of Theoretical Politics* 16, London, 2004, P. 321-356.

-----, “Referendums and citizen, support for european integration” en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 5, Junio 2002, Pp. 586-617.

Hurtado Javier; “El atole y la kermese”, en *Voz y Voto*, México, Septiembre, 1998.

-----, “Las figuras de democracia directa en México”, revista *Diálogo y Debate*, México, 1998.

Jenkins Richard y Matthew Mendelsohn, “The news media and referendums”, en en Mendelsohn, Matthew y Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy*, Palgrave, Nueva York, 2001. Pp.211-230.

Jenssen Anders Todal and Ola Listhaug, “Voters’decisions in the Nordic EU Referendums of 1994: the importance of party cues”, en Mendelsohn, Matthew y Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy*, Palgrave, Nueva York, 2001. pp.169-190.

Jiménez de Barros Mónica, “Mobilizing for democracy in Chile: the crusade for citizen participation and beyond”, en Diamond L. (ed), *The democratic revolution: struggles for freedom and pluralism in the developing world*, Freedom House, Nueva York, 1992, Pp. 73-88

Kelsen Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 1992.

-----, “Formación de la voluntad en la democracia moderna” en Kart Lenk y Franz Neumann, *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.

Kobach Kris, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot: Dartmouth, 1993.

Laclau E. y Mouffe Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI, México, 1987.

Lacy Dean y Emerson Niou, “A problem with referendum” en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 12(1), 2000, Pp. 5-31.

Ladner Andreas y Michael Brändle, “Does direct democracy matter for political parties? An empirical test in the Swiss Cantons”, en *Party Politics*, Vol. 5, No. 3, 1999, Pp. 283-302.

Lamounier Bolívar, “De la transición al posplebiscito: origen, proceso y resultados de las tentativas de reforma institucional hechas en Brasil entre 1985 y 1993”, en Soberanes José Luis; Valadés, Diego; Concha, Hugo (eds.); *La reforma del estado: estudios comparados*. UNAM, México, 1996, P.p. 501-526.

Le Brazidec Gwénaél , “Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos”, en Concha Cantú Hugo (Coord.), *Sistema representativo y democracia directa*, UNAM, México, 2002, P. 347-381.

Lechner Norbert, “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”, en Winocur Rosalía (Comp.), *Culturas políticas a fin de siglo*, Juan Pablo Editor, México, 1997.

Lefort Claude, “La representación no agota la democracia” en Mario R. Dos Santos (comp.) *¿Qué queda de la representación política?*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992, pp. 139-145.

León Gálvez Adín *et al*, *Plebiscito y referéndum: estudio de derecho comparado de las legislaciones que los regulan en América Latina, España, Italia y Francia*, Tribunal Federal Electoral, México, 1995.

-----, *Referéndum, plebiscito e iniciativa popular: marco conceptual, su regulación en México y en el derecho comparado*, Tribunal Federal Electoral, México, 1996.

Loewenstein Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

López Aranguren Eduardo, “El análisis de contenido tradicional” en VV.AA, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universal Textos, Madrid, 2000, P.p. 555-574.

Manin Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Manz Thomas y Zuazo, Moira, “Presentación”, en Manz Thomas y Zuazo Moira (Coord.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

Marcussen Martin and Mette Zolner, “The danish EMU referendum 2000: business as usual”, en *Government and Opposition*, 36/3, Verano, 2001, P. 379-401.

Marván Laborde María, “Contestación social y responsabilidad gubernamental en México. El caso del estado de Jalisco”, en Ramírez Sáiz Juan Manuel y Jorge Regalado Santillán (coords.), *Cambio político y participación ciudadana en México. Actores*,

movimientos y organizaciones, Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios de Política Comparada, Guadalajara, 2000, P.p. 69-106.

Mellado Hernández Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001.

Mendelsohn Matthew y Andrew Parkin, "Introduction", en Mendelsohn, Matthew y Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy*, Palgrave, Nueva York, 2001. Pp.1-22.

Merino Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, 1995.

Michels Robert, *Partidos políticos*, Amorrortu Editores, Argentina, 1996.

Miró Quesada Rada Francisco, "Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, Costa Rica, 1995, Pp.111-134.

-----, "La democracia directa en el Perú: aspectos constitucionales y procesales del referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori", en Concha Cantú Hugo (Coord.), *Sistema representativo y democracia directa*, UNAM, México, 2002, Pp.475-493

Molina Ignacio, *Conceptos fundamentales de la ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

Mouchon Jean, *Política y medios*, Gedisa, Barcelona, 1999.

Morel Laurence, "The rise of government-initiated referendums in consolidated democracias", en Mendelsohn, Matthew y Andrew Parkin (Eds.), *Referendum Democracy*, Palgrave, Nueva York, 2001. pp. 47-64.

Muñoz Ledo Porfirio (Coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*, UNAM, México, 2004, P.p. 131-135.

Novaro Marcos, *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2000.

Olvera Luna Pedro, *El referéndum en el marco constitucional mexicano: el significado político electoral para los habitantes del Distrito Federal*, Delegación Venustiano Carranza, México, 1978.

Orozco Hernández J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, "Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México", en Concha Cantú Hugo (Coord.), *Sistema representativo y democracia directa*, UNAM, México, 2002, P.p. 597-637.

Otaño Jorge Horacio, "Argentina: plebiscito popular sobre la reforma constitucional en la provincia de Buenos Aires, 5 de agosto de 1990", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, Costa Rica, 1990, P.p. 9-12.

Parkinson John, "Who knows best? The creation of the citizen-initiated Referendum in New Zealand", *Governmen and Oposition*, Vol. 36, No. 3, Verano 2001, Pp. 403-421.

Pasquino Gianfranco, "Crisis", en Bobbio Norberto *et al*, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1994, P. 391-394.

Pateman Carol, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

Peralta Burelo Francisco, *La nueva reforma electoral de la Constitución 1977-1987*, Porrúa, México, 1988.

Peschard Jacqueline, "Ciudadanización y participación política en México, en Serrano Migallon Fernand (Coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, F.C.E./CONACYT/COLMEX, México, 1998, 275-294.

Pitkin, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Pliego Carrasco Fernando, "Introducción", "La formación del actor colectivo", "Las estrategias de participación social: un enfoque neopluralista", "Conclusiones", en *Participación comunitaria y cambio social*, UNAM/Plaza y Valdés, México, P.p. 11-21, 159-181, 209-217, 261-271.

Pretch Jorge, "El plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988", en *Memoria del II curso anual interamericano de elecciones: procesos electorales y regímenes políticos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989, Pp. 63-80

Prieto Casillas Daniel, *Retórica y manipulación masiva*, Premia, México, 1984.1

Prud'Homme Jean-Francois, *Consulta popular y democracia directa*, IFE, México, 1997.

Ramírez Sáiz, *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*, ITESO, Jalisco, 2002.

Rial Juan, "Elecciones, referéndum y plebiscitos: cambio en el escenario político uruguayo 1992-1996", en *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1998, Pp. 641-689.

Rousseau Jean-Jacques, *El contrato social*, Aguilar, Madrid, 1981.

Sadek María Teresa, "Opciones institucionales y consolidación democrática: un análisis del plebiscito de 1993 en Brasil", en Perelló, Carina; Picado, Sonia; Zovatto, Daniel (comps.); *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1995, P.p. 365-385.

Sartori Giovanni, *Partidos y sistema de partidos I*, Alianza Universidad, Madrid, 1980.

- , *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, México, 1989.
- Scarrow Susan, “Parties and the expansion of direct democracy. Who benefits?”, en *Party Politics*, Vol. 5, No. 3, 1999, Pp. 341-362.
- , “Direct democracy and institutional change. A comparative investigation”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 34, Agosto 2001, Pp. 651-665.
- Setälä Maija, *Referendums and democratic government*, Macmillan, Londres, 1999.
- Sirvent Carlos, “Sistema político débil y legislativo fuerte”, en Béjar Algaza Luisa y Waldman Gilda (Coords.), *La representación parlamentaria en México*, UNAM/GERNIKA, México, 2004, P.p. 15-29.
- Smith Gordon, “The functional properties of the referendum”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 4, No. 1, 1976, P. 1-23.
- Smith Pérez Claire Alexandre, “Revaluación de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003, P.p. 49-73.
- Suksi Markku, *Bringing in the People*, Martinus Nijhof Publishers, Dordrecht, 1993.
- Schmitt Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1996.
- Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, Porrúa, México, 1976.
- Theesz Poschner Margarita, "Aspectos metodológicos", en *Inmigrantes e Identidad: Estudio comparativo de los Húngaros en México y Argentina*, Tesis de Doctorado en Antropología, Instituto de Investigaciones Antropológicas/Fac. de Filosofía y Letras-UNAM, 2004, P.p. 179-196.
- Touraine Alain, “Comunicación política y crisis de la representatividad”, en Jean-Marc Ferry et al, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1992, pp. 47-56.
- Uleri, Piervicenzo, “Introduction” en Gallager, Micael y Piervicenzo Uleri (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Mcmillan, Basingstoke, 1996, Pp. 106-105.
- Valles Martínez Miguel, “La grounded theory y el análisis cualitativo asistido por ordenador”, en VV.AA, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Universal Textos, Madrid, 2000, P.p. 575-603.
- Woldenberg José, *Violencia y política*, Cal y Arena, México, 1995, P.p. 7-13, 81-84, 106-109.
- Wolton Dominique, “La comunicación política: construcción de un modelo”, en *El nuevo espacio público*, Gedisa, México.
- Ziccardi Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, IISUNAM- Miguel Angel Porrúa, México, 1998

Zimmerman Joseph, *Democracia participativa, el resurgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992.

Zovatto Daniel, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado 1978-2001”, en Bokser Judit *et al*, *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, P.71-101.

Zúñiga María Teresa, Francisco Javier Ibarra y Elena Aguilar, *Violencia intrafamiliar en Jalisco, una historia que no termina*, IMDEC, Guadalajara, 2003.

Documentos:

1ra. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Secretaría de Gobernación de México, diciembre de 2001.

2da. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Secretaría de Gobernación de México, diciembre de 2003.

Encuesta *La carrera al 2006*, Consulta Mitofsky, México, Septiembre de 2003.

Encuesta *Las razones del voto*, Consulta Mitofsky, México, Octubre de 2003.

Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, III: “Reformas a la Constitución, No. 26, México, 1977.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Acuerdo económico no. 401/99 que solicita prórroga de seis meses para dictaminar la iniciativa popular”, Guadalajara, Jalisco, 27 de mayo de 1999.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Decreto 2672 que expide la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar”, (primera lectura), Guadalajara, Jalisco, 25 de noviembre de 2003.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Decreto 18005 que reforma los artículos 9, 55, 56 y 59 de la Ley de Participación Ciudadana”, Guadalajara, Jalisco, 28 de septiembre de 1999.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Decreto 18181 que reforman los artículos 18 fracciones II, XII, XIII y XIV, 26 fracción X y XI, y se adiciona el Libro Sexto denominado *De la Violencia Intrafamiliar* al Código de Asistencia Social del Estado Libre y Soberano de Jalisco”, Guadalajara, Jalisco, 2 de diciembre de 1999.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Decreto 18446 que reforma los artículos 12, 15, 24, 26 y 43 de la Ley de Participación Ciudadana”, Guadalajara, Jalisco, 19 de septiembre de 2000.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Decreto 18504 que reforma y adiciona los artículos 1, 27, 28, 389, 407, 415, 468, 574, 580 y 654 del Código Civil; se reforma el artículo

41; se modifican los artículos 24, 174, 175, 176, 207 y 211 y se adiciona el Capítulo IV, al Título Undécimo con el artículo 176 bis; un Capítulo I denominado *Violencia Intrafamiliar* con el artículo 176 ter al Título Duodécimo y se recorren en su orden el resto de los capítulos, todos del Código Penal”, Guadalajara, Jalisco, 23 de agosto de 2000.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Decreto 19121 que reforma los artículos 50, 55, 58 y 59 de la Ley de Participación Ciudadana”, Guadalajara, Jalisco, 28 de julio de 2001.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Decreto 20357 que expide la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar”, Guadalajara, Jalisco, 6 de diciembre de 2003.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Dictamen de Decreto 18181 que resuelve la iniciativa Popular presentada”, Guadalajara, Jalisco, 27 de mayo de 1999.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Dictamen de decreto suscrito por las Comisiones conjuntas de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y de Justicia que reforma los artículos 1, 27, 28, 34, 389, 404, 407, 415, 574 y 580 del Código Civil y se adiciona el Capítulo II, al Título Quinto del Libro Segundo que contiene los artículos 455 bis y 455 ter del mismo código; y reforma los artículos 41, 174, 175 y 176 del Código Penal”, Guadalajara, Jalisco, 9 de diciembre de 1999.

H. Congreso del Estado de Jalisco, “Presentación ante la asamblea de la iniciativa de ley mediante la cual se crea la Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar”, Guadalajara, Jalisco, 29 de julio de 2003.

Voces Unidas, *Voces Unidas Informa*, Número 1, Guadalajara, Jalisco, Septiembre de 1999.

Entrevistas:

Alatorre Rodríguez Felipe, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Correa Ceseña José Manuel, ex diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la LV Legislatura, en la que coordinó a la fracción de su partido.

Cortés Silva Porfirio, ex diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la LV legislatura, donde fungió como presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos.

García Gaytán Rocío, ex diputada del Partido Acción Nacional (PAN) en la LV Legislatura, donde presidió la Comisión de Equidad y Género.

González Ramírez Ángeles, de la Coordinadora de ONG de Mujeres de Jalisco y del Centro de Estudios de Género, de la Universidad de Guadalajara.

Martínez Miguel Ángel, ex diputado del Partido Acción Nacional (PAN) en la LV Legislatura, donde fungió como coordinador de su bancada.

Medina Andrea, del Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM).

Ochoa Candelaria, investigadora de género de la Universidad de Guadalajara.

Fuentes hemerográficas:

Adonaegui Ricardo, “En riesgo el proceso de 1994: C. Castillo Peraza”, periódico *El Día*, México D.F., 20 de diciembre de 1993, P. 1.

Bermeo Adriana, Pavón Carolina y Botello Blanca Estela, “Descartan votar 21 legisladores”, en *Reforma*, México D.F., 19 de septiembre de 2002, P. 1-B.

Canales Enrique, “Plebiscito irresponsable”, periódico *Reforma*, México D.F., Jueves 26 de septiembre de 2002, P. 15-A.

Cuellar Mireya, González Carlos, Venegas Juan Manuel y Pacheco Hugo, “Gana el PRD en B.C.S.; el PRI lleva la delantera en Guerrero”, *La Jornada*, 08 de febrero de 1999.

Excelsior, “1992, Cronología nacional”, Excelsior CIA Editorial, México, D.F., 3 de enero de 1993, P.1-24.

Excelsior, “1993, Cronología nacional”, Excelsior CIA Editorial, México, D.F., 26 de diciembre de 1993. P.1-37.

Frías Cayetano, “Aún no indemniza PEMEX a sobrevivientes de las explosiones del 22 de abril en Guadalajara”, periódico *La Jornada*, Guadalajara, Jalisco, 22 de abril de 2002.

La Jornada, “Celebra blanquiazul la alternancia en Chihuahua”, *La Jornada*, 08 de julio de 1998.

La Jornada, “Yerros del IEDF: no es la primera vez”, *La Jornada*, 24 de septiembre de 2002, P. 38.

Llanos Raúl y Ramírez Bertha, “Negarán diputados de oposición recursos para obra vial”, *La Jornada*, México D.F., 24 de septiembre de 2002, P. 39.

López José Antonio, “López Obrador desmiente que el PRD compre votos”, periódico *Milenio*, México D.F., 22 de septiembre de 2002, P. 13.

Méndez Enrique y Valadez Alfredo, “Buscará Monreal acercarse con el Presidente”, *La Jornada*, Zacatecas, 08 de julio de 1998.

Narváez Jesús, Frías Cayetano y Pérez Silva Ciro, “Se confirma en Nayarit el triunfo de la Alianza para el cambio”, *La Jornada*, 06 de julio de 1999.

Narváez Jesús, Frías Cayetano y Pérez Silva Ciro, “Alianza para el cambio aventaja al partido tricolor en Nayarit”, *La Jornada*, 05 de julio de 1999.

Ramírez Bertha y Servín Mirna, “Deja satisfecho a López Obrador el plebiscito”, *La Jornada*, México D.F., 24 de septiembre de 2002, P. 39.

Rascón Marco, “El músculo”, *La Jornada*, México D.F., 24 de septiembre de 2002, P. 18.

Riva Palacio Raymundo, “Presumen trampa de EPR”, *El Universal*, 03 de diciembre de 2004, p.p. 21.

Román José y Castañeda Ma. del Socorro, “Arturo Montiel virtual ganador de la gubernatura mexicana”, *La Jornada*, 5 de julio de 1999.

Samaniego Raul, “Asume error el IEDF y cae la cifra de votantes”, *La Jornada*, México D.F., 24 de septiembre de 2002, P. 38.

Servín Vega Mirna, “No se intimidó a nadie. Justifica Ebrard conteo policiaco”, en *La Jornada*, México D.F., 24 de septiembre de 2002, P. 39.

Leyes:

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana /Secretaría de Gobernación, *Foros para la revisión integral de la Constitución*, Mesa: Órganos electorales e instituciones democráticas, México, 2001.

Ley Electoral de Chihuahua. Libro Séptimo de los Procesos Plebiscitarios, de Referéndum y de Revocación de Mandato.

Ley de Participación Ciudadana de Baja California.

Ley de Participación Ciudadana de Baja California Sur.

Ley de Participación Ciudadana de Coahuila.

Ley de Participación Ciudadana de Colima.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Legislación en Materia de Referéndum del Estado de México.

Ley de Participación Ciudadana de Guanajuato.

Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad en Guerrero.

Ley de Participación Ciudadana de Jalisco.

Ley de Participación Ciudadana de Morelos.

Ley de Participación Ciudadana de Tamaulipas.

Ley de Participación Ciudadana de Zacatecas.

Ley de Referéndum y Plebiscito de San Luís Potosí.

Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular de Veracruz-Llave.

Sitios web frecuentemente consultados:

- California State Assembly www.assembly.ca.gov
- Center for the study of law and politics www.lawweb.usc.edu
- Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe <http://c2d.unige.ch>
- Congreso de la Unión www.cddhcu.gob.mx.
- Congreso Aguascalientes www.congresoags.gob.mx
- Congreso Campeche www.congreso.cam.gob.mx
- Congreso Chiapas <http://congresochiapas.gob.mx>
- Congreso Durango www.congresodurango.gob.mx
- Congreso Hidalgo www.congreso-hidalgo.gob.mx
- Congreso Michoacán www.congresomich.gob.mx
- Congreso Nayarit www.congreso-nayarit.gob.mx
- Congreso Nuevo León www.congreso-nl.gob.mx
- Congreso Oaxaca www.oaxaca.gob.mx
- Congreso Puebla www.congresopuebla.gob.mx
- Congreso Querétaro www.legislatura-qro.gob.mx
- Congreso Quintana Roo www.congresoqroo.gob.mx
- Congreso Sinaloa www.congresosinaloa.gob.mx
- Congreso Sonora www.congresoson.gob.mx
- Congreso Tabasco www.congresotabasco.gob.mx
- Congreso Tlaxcala www.congresotlaxcala.gob.mx
- Congreso Yucatán www.congresoyucatan.gob.mx
- Gobierno del Distrito Federal www.segundonivel.df.gob.mx
- Initiative and Referendum Institute www.iandrinstitute.org
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática www.ietd.org.mx
- Instituto Federal Electoral www.ife.org.mx
- Resultados Referéndum Presidencial de Venezuela www.cne.gob.ve/resultados
- Secretaría de Gobernación www.segob.org.mx

APÉNDICE

Tabla 3.1
Estados que cuentan con Ley Reglamentaria de Participación Ciudadana

Estado	Nombre de la Ley	Fecha de aprobación o publicación	No. de artículos
Baja California	Ley de Participación Ciudadana.	16 de febrero de 2001	80
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana.	08 de junio de 2000	52
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana.	01 de nov. de 2001	131
Colima	Ley de Participación Ciudadana.	15 de enero de 2000	66
Chihuahua*	Ley Electoral de Chihuahua. Libro Séptimo de los Procesos Plebiscitarios, de Referéndum y de Revocación de Mandato.	22 de dic. de 1994	15
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana.	21 de dic. de 1998***	112
Estado de México	Legislación en Materia de Referéndum.	30 de agosto de 1995	22
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana.	22 de oct. de 2002	106
Guerrero**	Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad.	14 de mayo de 1987	29
Jalisco	Ley de Participación Ciudadana.	07 de marzo de 1998	60
Morelos	Ley de Participación Ciudadana.	27 de dic. de 2000	46
San Luís Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito.	24 de abril de 1997	28
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana.	06 de junio de 2004	74
Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular.	19 de oct. de 2000	15
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana.	29 de agosto de 2001	70

* No tiene propiamente una ley reglamentaria, sin embargo, su regulación y el procedimiento está contenido en el Libro Séptimo de la Ley Electoral de Chihuahua.

** Esta Ley no hace referencia a los proceso de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Se centra en la organización comunitaria: 1) Desarrollo y Asistencia; 2) Justicia y Seguridad Pública; 3) Servicios Públicos; 4) Apoyo a la vida municipal; y 4) Desarrollo Rural.

*** Esta Ley derogó a la anterior, aprobada en 1995.

Tabla 3.2
Estados que carecen de Ley Reglamentaria de Participación Ciudadana, pero contemplan algún mecanismo en su Constitución local

Aguascalientes	Nuevo León	Sinaloa
Chiapas	Puebla	Tabasco
Michoacán	Querétaro	Tlaxcala

Tabla 3.3
Estados que carecen por completo de las figuras de Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular

Campeche	Hidalgo	Oaxaca	Sonoroa
Durango	Nayarit	Quintana Roo	Yucatán

**Tabla 3.4
DEFINICIONES**

	PLEBISCITO	REFERÉNDUM	INICIATIVA POPULAR
Baja California	Tiene por objeto el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos: 1) Los actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentales en la vida pública del Estado; 2) los actos de los ayuntamientos que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate, y 3) los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de algunos de estos.	Es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a: 1) Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del Estado; 2) la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado, y 3) la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en términos de los reglamentos municipales.	Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o la Constitución, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71.
Baja California Sur	Es la consulta pública hecha a los ciudadanos del estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto administrativo del Poder Ejecutivo local o de los Ayuntamientos para la vida pública del Estado o de los Municipios, según se trate.	Es el medio por el que los ciudadanos de Baja California Sur expresa su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o las Leyes que expida el Congreso del Estado, así como a los decretos emitidos por el mismo.	Reuniéndose los electores de manera organizada y cumpliendo con algunos requisitos, podrán presentar iniciativas de ley para que sean estudiadas, analizadas, modificadas y en su caso aprobadas por el Congreso del Estado, con la certeza de que en un plazo improrrogable de dos meses, los Diputados integrantes de la comisión dictaminadora habrán de resolverlas, sin que necesariamente tengan que hacerlo a través de los Diputados de su distrito.
Coahuila	Es la consulta mediante la cual los ciudadanos electores aprueban o rechazan las decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos.	Es la consulta mediante la cual los ciudadanos electores aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto o, en su caso, una ley o decreto del Poder Legislativo del Estado.	Derecho de los ciudadanos electores para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general.

**Tabla 3.4
DEFINICIONES**

	PLEBISCITO	REFERÉNDUM	INICIATIVA POPULAR
Colima	Proceso de consulta directa a los ciudadanos con el propósito de que expresen previamente su aprobación o rechazo a la realización de una obra de beneficio colectivo, o a un acto o decisión de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, o bien de los Presidentes Municipales, que sean considerados como trascendentales para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la creación o supresión de municipios, en los términos del presente ordenamiento.	Proceso de consulta directa a los ciudadanos con el propósito de que decidan, mediante la emisión de su voto, la derogación parcial o total de una reforma a la Constitución.	Facultad que tienen los ciudadanos del Estado de presentar ante el Congreso propuestas para expedir, reformar, adicionar y derogar códigos, leyes y decretos, así como para reformar y adicionar a la Constitución, de conformidad con las disposiciones a que se refiere este ordenamiento.
Chihuahua	La consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, o bien de los ayuntamiento que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios.	El procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidas por los ayuntamientos o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, excepto las de carácter tributario o fiscal. Es abrogatorio o derogatorio.	
Distrito Federal	Mecanismo de participación ciudadana a través del cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo, previo a actos o decisiones del mismo, trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.	Mecanismo de participación ciudadana a través del cual los ciudadanos del Distrito Federal opinarán previamente a la decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, reforma, derogación o abrogación de leyes que sean de la competencia de ésta última.	Mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, iniciativas de creación, reforma, derogación o abrogación de leyes que sean de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Estado de México	-----	Proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida la Legislatura.	-----

**Tabla 3.4
DEFINICIONES**

	PLEBISCITO	REFERÉNDUM	INICIATIVA POPULAR
Guanajuato	Es el proceso mediante el cual se somete a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses los actos o decisiones del Gobernador del Estado o los actos de gobierno de los Ayuntamientos que se consideren trascendentales para el orden público o el interés social de la Entidad o de los Municipios.	Es el proceso mediante el cual, se somete a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses las leyes expedidas por el Congreso del Estado o los reglamentos o disposiciones de carácter general que expidan los Ayuntamientos.	Es el derecho de los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, para presentar iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio correspondiente.
Guerrero	-----	-----	-----
Jalisco	Permite a las autoridades conocer en forma directa e indubitable la opinión de los ciudadanos respecto de decisiones de gobierno.	Es un mecanismo que permite a los ciudadanos censurar ala actividad del legislador, del que elabora las leyes y del que hace los reglamentos.	Facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o códigos, o de reforma a éstos, para que sea estudiando, analizada, modificada y, en su caso, aprobada.
Morelos	Es la consulta de los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de la autoridad, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del estado o de los Municipios.	Es la consulta para el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones de la Constitución Política del Estado, a las Leyes que expida el Congreso del Estado o a los Reglamentos o Bandos que emitan los Ayuntamientos.	Es el medio por el cual los ciudadanos del Estado de Morelos podrán presentar al Congreso del estado o a los Ayuntamientos proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes, Reglamentos y Bandos respecto de materias de su competencia y que corresponda a estos expedir.
San Luís Potosí	Es la consulta pública a los ciudadanos para que expresen su opinión afirmativa o negativa en caso de controversia, respecto de un acto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o de los ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la formación, supresión o fusión de municipios.	Proceso mediante el cual los ciudadanos del Estado expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso del Estado.	-----

**Tabla 3.4
DEFINICIONES**

	PLEBISCITO	REFERÉNDUM	INICIATIVA POPULAR
Tamaulipas	A través de éste, el Gobernador del Estado podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que, a su juicio, sean trascendentes para la vida pública.	Es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del Congreso del Estado sobre la creación, modificación, derogación, o abrogación de leyes.	
Veracruz	Procedimiento para participar en la consulta de decisiones o medidas administrativas relacionadas con el progreso, bienestar e interés social en el Estado.	Procedimiento para participar en la aprobación, reforma y abolición de las leyes y decretos del Congreso del Estado.	
Zacatecas	Es el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual, a través del voto mayoritario de los ciudadanos, se aprueban o rechazan actos del Poder Ejecutivo, Legislativo o de los Ayuntamientos.	Es el procedimiento de participación ciudadana mediante el cual, a través de su voto mayoritario, los ciudadanos aprueban o rechazan las leyes o reglamentos, en su contenido total o parcial.	Facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o códigos, o de reforma a éstos, para que sea estudiando, analizada, modificada y, en su caso, aprobada.

Tabla 3.5
Criterios de “Trascendencia” en las leyes de participación ciudadana en México

Estado	Definición del término <i>trascendencia</i>
Baja California	El término <i>trascendente</i> aparece como condición <i>sine qua non</i> para que se pueda realizar de un plebiscito y/o referéndum (Artículos 13, 24), sin embargo carece de una definición de lo que se entiende por ello o las materias que son consideradas como tales. Sólo señala que será el Consejo el que, a través del voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes con este derecho, determinará si el objeto de consulta es trascendente para la vida pública (Artículo 44).
Baja California Sur	Se entenderá por Reglamento, Decretos o decisiones administrativas <i>trascendentales</i> para el orden público o el interés social del Estado, aquellos que afecten directamente cuando menos a la mitad más uno de los Municipios o bien a las dos terceras partes de la población del Estado o del Municipio, según sea el caso. (Artículo 2).
Coahuila	La ley no define claramente el concepto de <i>trascendencia</i> , pero se le considera como requisito para la solicitud del plebiscito y referéndum. De cualquier forma, se establecen algunos lineamientos para su conceptualización: la naturaleza del tema o problema comunitario, su impacto en el desarrollo comunitario sustentable, la premura o urgencia de resolver el asunto y el ámbito de comprensión dentro de la comunidad. (Artículos 24, 51 y 59).
Colima	La idea de <i>trascendencia</i> es referenciada en los artículos 27, 33 y 34. En éste último, se señala que se entiende por actos o decisiones trascendentales aquellos que vayan a causar un gran impacto en uno o varios municipios en materias como medio ambiente, agua y saneamiento; salud y asistencia social; seguridad pública; derechos humanos; comunicaciones, vialidad y transporte; educación, cultura y turismo; desarrollo económico; y desarrollo urbano.
Chihuahua	Carece de una definición para establecer lo que se entiende como <i>trascendente</i> , sin embargo es requisito para poder solicitar un plebiscito. Los artículos 215 y 216 referencian que, para llevar a cabo una consulta plebiscitaria, ésta debe hacerse sobre los actos o decisiones que se consideren trascendentes en la vida pública.
Distrito Federal	Se habla sobre la <i>trascendencia</i> de un hecho para consultarlo, sin embargo, no se define qué se entiende a través de este término. La idea de trascendencia está citada en los artículos 13 y 15.
Estado de México	Esta ley regula únicamente el referéndum y no hace referencia a la <i>trascendencia</i> para someter a este ejercicio adiciones o reformas a la Constitución Política o a una ley, sin embargo carece de una definición como tal.
Guanajuato	El concepto de <i>trascendencia</i> sólo se referencia en el artículo 29 que define al plebiscito. Como en otros casos, sobre la trascendencia de un hecho para consultarlo, sin embargo, no se define qué se entiende por este término.

Jalisco	Se entenderá por reglamentos, decretos o decisiones administrativas <i>trascendentales</i> para el orden público o el interés social del Estado, aquellos que afecten directamente o cuando menos a la mitad más uno de los municipios o bien a las dos terceras partes de la población del Estado o del municipio, según sea el caso. En los casos previstos por el artículo 34 de la Constitución Política del Estado, se entenderá por leyes trascendentales para el orden público o interés social, las leyes relativas a las siguientes materias: medio ambiente, ecología y agua; salud, asistencia social y beneficencia privada; derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones y vialidad y transporte; educación, cultura, turismo y deportes; electoral; responsabilidades de los servidores públicos; civil; y penal. (Artículos 2 y 3).
Morelos	La calidad de trascendente es la característica primordial que debe tener la solicitud de cualquier plebiscito que se presente (Artículo 15), pero no se define el término, sólo se señala que será el Consejo de Participación Ciudadana el que dictaminará si el acto es o no trascendente (Artículo 31).
San Luís Potosí	La presente ley carece de una definición del término trascendencia, sin embargo, es condición para que cualquier acto pueda ser consultado a través de plebiscito (Artículo 15).
Tamaulipas	La idea de trascendencia de un acto a consultar es condición para que un plebiscito se pueda llevar a cabo, de acuerdo a los artículos 9 y 11 de la ley. La definición de lo que se entiende por este término no está explícito en ninguna parte del ordenamiento jurídico.
Veracruz	Esta ley no hace referencia propiamente al término trascendencia, pero señala en el artículo 8 que toda solicitud de plebiscito debe estar relacionado con el progreso, bienestar e interés social del Estado.
Zacatecas	Para que la solicitud de plebiscito sea admitido es necesario que sea trascendente para la vida pública (Artículo 25, 30), sin embargo, la presente ley no explica qué se entiende a través del término.

Tabla 3.6
LEY ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Baja California	16 de febrero de 2001	Ninguna	Plebiscito	E	Congreso (con la aprobación de al menos las 2/3 partes de sus integrantes). Gobernador. Ciudadanos (1% del P.E.).	* No más de 1 al año. Cuando haya elecciones ordinarias, no se celebrará ninguno, hasta 60 días posteriores a la elección.	1) Egresos del Estado; 2) régimen interno y organización de la admón. púb.; 3) actos tributarios y fiscales; 4) actos de expropiación o limitación a la propiedad particular; 5) actos obligatorios por las leyes.	Instituto Estatal Electoral	V (Cuando la opción ganadora corresponda al menos a ¼ de los ciudadanos del P.E.)
				M	Ayuntamientos Ciudadanos (1% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral	V (Cuando la opción ganadora corresponda al menos a ¼ de los ciudadanos del P.E.)
			Referéndum (Constitucional y Legislativo)	E	Constitucional: Gobernador Ayuntamientos (por lo menos 2) Ciudadanos (2.5 del P.E.) Legislativo: Gobernador Ayuntamiento (por lo menos 2) Ciudadanos (1% del P.E.)	* Se debe presentar dentro de 15 días hábiles siguientes a la publicación en el Periódico Oficial de la norma objeto de consulta, en el caso del Gobernador y Aytos.; de 30 días, en el caso de ciudadanos. * Sólo se podrá realizar 1 al año y cuando haya elecciones ordinarias, no se celebrará ninguno, hasta 60 días posteriores a la elección.	1) Tributario o fiscal; 2) egresos del estado; 3) régimen interno y organización de la admón. púb.; 4) regulación interna del Congreso del Edo.; 5) regulación interna del Poder Judicial; 6) las que determine la Constitución y demás leyes.	Instituto Estatal Electoral	V (Voten en un mismo sentido la mitad + 1 de los mpos. y hayan participado al menos 35% de ciudadanos del P.E.)
				E M	Ciudadanos (1000 inscritos en el P.E.)			Instituto Estatal Electoral	V (Cuando haya participado al menos el 25% de los ciudadanos del P.E.)
Iniciativa Popular	E M					1) Régimen interno de la admón. púb. estatal o mpal.; 2) regulación interna del Congreso del Edo.; 3) regulación interna del Poder Judicial.		El H. Congreso del Estado dictamina	

Observaciones: Es una de las leyes más completas, pues prevé topes de gastos para la difusión tanto para promotores como autoridades (Art. 61). Establece que el Instituto Electoral, en su proyecto de egresos, incluya anualmente una partida destinada a la realización de los procesos de plebiscito y referéndum. Regula cada etapa del proceso, pero la relativa a la preparación de la consulta sigue siendo muy laxa. A diferencia de otras, contempla la participación de partidos políticos, aunque sólo sea como vigilantes. Aunado a ello, se hace referencia a la pregunta o preguntas a formular y señala que para su redacción podrá auxiliarse de órganos de gobiernos, instituciones de educación superior y ong's.

LEY ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Baja California Sur	08 de junio de 2000	Ninguno	Plebiscito	E	Gobernador Congreso Ciudadanos (33% para la formación de nuevos municipios y 4% del P.E. para el resto de los casos)	* Acto consumado que no pueda restituirse al estado anterior. * Exposición de motivos frívola. * Escrito insultante.	Plebiscito: 1) materia no sea trascendental para el orden público o el interés social. Referéndum: 1) leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; 2) reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, cuando en ambos casos dichas reformas deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciativa Popular: 1) todo lo que esté fuera de Ley o Código que contempla derechos y obligaciones para la generalidad de las personas.	Instituto Estatal Electoral de B.C.S.	V
				M	Aytos. Ciudadanos (4% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral de B.C.S.	V
			Referéndum	E	Gobernador Ciudadanos (5% del P.E. para reformas o adiciones a la Constitución; 4% del P.E. para leyes y reglamentos)	* Escrito insultante. *Que la ley o decreto haya sido rechazada previamente en menos de 3 años.			
			Iniciativa Popular		Ciudadanos				El H. Congreso del Estado dictamina

Observaciones: No señala en el plebiscito las materias que no se consultan, sólo se establecen, de forma general, los actos que sí podrán someterse a este tipo de consulta (art. 11). A diferencia de la mayoría de leyes de participación ciudadana en México, en ésta sí se permite realizar plebiscito y/o referéndum en años de elecciones, incluso el mismo día. Se hace referencia al acceso a medios de comunicación y a la organización de debates, pero no se abunda más al respecto, sólo se les menciona como parte de la campaña de divulgación que emprenda en Instituto Estatal Electoral. Se contempla la formulación de una sola pregunta, pero no se abunda en su redacción.

LEY ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio
 ° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto		
Distrito Federal	26 de noviembre de 1998.	Ninguna	Plebiscito	E	Ciudadanos (1% del P.E.). Jefe de Gobierno.	* No realizar más de uno al año, durante procesos electorales, ni dentro de los 60 días posteriores a los procesos electorales.	Plebiscito: 1) materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del D.F.; 2) régimen interno de la Administración Pública del D.F.; 3) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables.	Instituto Electoral del D.F.	V (Sólo que la opción ganadora corresponda cuando menos a la tercera parte de los inscritos al P.E.)		
			Referéndum	E	Uno o varios Diputados Ciudadanos.				Referéndum: 1) materias tributarias o fiscal, así como de Egresos del D.F.; 2) régimen interno de la admón. pública del D.F.; 3) regulación interna de los órganos de la función judicial del D.F.	Instituto Electoral del D.F.	N.V. (Sus efectos sólo servirán como elementos de valoración)
			Iniciativa Popular	E	Ciudadanos.				Iniciativa Popular: 1) Materias tributaria o fiscal, así como de egresos del D.F.; 2) régimen interno de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; 3) regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del D.F.		El H. Congreso del Estado dictamina

Observaciones: Se prevé la formulación de más de una pregunta, y para su elaboración se establece la colaboración de instituciones de educación superior, ong's y demás instancias (art. 18). Al igual que la mayoría de leyes de participación ciudadana no abunda en la regulación de la campaña, financiamiento, acceso equilibrado a los medios masivos de comunicación, ni contempla el rol de los partidos políticos y los grupos de interés.

LEY ELECTORAL DE CHIHUAHA, LIBRO SÉPTIMO DE LOS PROCESOS PLEBISCITARIOS, DE REFERÉNDUM Y REVOCACIÓN DE MANDATO

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Chihuahua	22 de diciembre de 1994 se aprobó.	Artículos 213, 216, 218, 219, 221, 224, 225, 226, 227 (18 de octubre de 1997).	Plebiscito	E	Gobernador del Edo., Ayuntamientos y Congreso.		*Materias de carácter tributario o fiscal	Instituto Estatal Electoral.	V
				M	Gobernador del Edo., Ayuntamientos Congreso Ciudadanos (25 % del P.E.)		*Materias de carácter tributario o fiscal.	Instituto Estatal Electoral.	V (solicitado por autoridades)
	1 de enero de 1995 entró en vigor.		Referéndum	E	Electores (10% del P.E. para adiciones o reformas Constitucionales; 4% para el resto de temas a consultar.)	Debe promoverse dentro de los 45 días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado.	*Materias de carácter tributario o fiscal.	Instituto Estatal Electoral.	V
				M	Ciudadanos (4% del P.E.)	Debe promoverse dentro de los 45 días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado.	*Materias de carácter tributario o fiscal.	Instituto Estatal Electoral.	V

Observaciones: No se establecen mínimos de participación en la consulta para que el resultado sea considerado vinculatorio en ninguno de los dos casos (referéndum y plebiscito). Solamente se establece su procedencia a partir del resultado, más allá del porcentaje de participación. Por ejemplo, el artículo 221 establece: “La ley, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, y disposiciones administrativas de observancia general expedidos por los Ayuntamientos o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado que hayan sido objetados, quedarán ratificados si más del 50 por ciento de los ciudadanos que participen en el Referéndum emiten su opinión favorable a ellos. En caso contrario serán derogados...”.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE COAHUILA

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Coahuila	01 de noviembre de 2001		Plebiscito	E	Titular del Poder Ejecutivo. Diputados locales (50%). Ayuntamientos (50% más 1). Ciudadanos(3% del P.E.).	No procede contra decisiones ejecutadas y/o implementadas.	<p>Plebiscito estatal y municipal: 1) materias financieras, tributarias, fiscales, presupuestales, de ingresos o similares; 2) régimen interno de la administración pública estatal o municipal; 3) nombramientos o destituciones de funcionarios públicos del gobierno del estado o del municipio.</p> <p>Referéndum: 1) Materias financieras, tributarias, fiscales, presupuestales, de ingresos o similares; 2) régimen interno de la administración pública estatal o municipal; 3) regulación interna del Congreso y la Contaduría Mayor de Hacienda; 4) regulación interna de los órganos de la función jurisdiccional del estado; 5) reformas a la Constitución local que deriven de reformas o adiciones a la Constitución federal.</p> <p>Iniciativa Popular: Materias financieras, tributarias, fiscales, presupuestales o de ingresos.</p>	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.	V (Si vota el 20% de los ciudadanos inscritos en el P.E. Si votan menos, tendrá carácter de <u>recomendación</u>).
				M	Titular del Poder Ejecutivo. Diputados locales (2/3 partes). Presidente Municipal. Regidores (50% más 1). Ciudadanos (el % varía a partir del número de habitantes del municipio).	No procede contra decisiones ejecutadas y/o implementadas. No procede cuando en el año en que se presente la solicitud tengan verificativo elecciones.		Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.	V (Si vota el 20% de los ciudadanos inscritos en el P.E. Si votan menos, tendrá carácter de <u>recomendación</u>).
			Referéndum	E	Titular del Poder Ejecutivo. Diputados locales (50%). Ayuntamientos (50% más 1). Ciudadanos (3% del P.E.).	No procede cuando en el año en que se presente la solicitud tengan verificativo elecciones.		Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.	V (Si vota el 20% de los ciudadanos inscritos en el P.E. Si votan menos, tendrá carácter de <u>recomendación</u>).
			Iniciativa Popular	Legislativa Admiva. Municipal	En los tres casos, los ciudadanos (0.5% del P.E.).				Dependiendo del tipo de iniciativa. Si es legislativa, el H. Congreso del Estado dictamina; si es en materia administrativa, el Poder Ejecutivo; si es municipal, el Cabildo.

Observaciones: Es una ley que contempla la parte educativa. Prevé cursos, talleres, conferencias o cualquier otra forma de aprendizaje social para que las personas tengan la oportunidad de ejercer sus derechos. Es interesante el caso de la Iniciativa Popular, pues procede para otras materias, no sólo legislativas, sino administrativa y municipal. Asimismo, destaca que sea el Instituto el encargado de la recolección de firmas para solicitar la realización del plebiscito y/o referéndum, cuando esta solicitud sea promovida por al menos el 1.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el P.E. (Artículo 53). Esta ley también regula la participación comunitaria, la colaboración comunitaria, la audiencia pública, la organización ciudadana a través de consejos de participación ciudadana.

LEY ELECTORAL DE COLIMA

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio
 ° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Colima	15 de enero del 2000.	Ninguna	Plebiscito	E	Gobernador Congreso Ciudadanos (4% del P.E.)	Los ciudadanos deberán solicitar dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Periódico Oficial, de una reforma a la Constitución.		Instituto Estatal Electoral	V (Si más del 50 % de los participantes votan en un mismo sentido, y cuando haya votado al menos una tercera parte de los inscritos en el P.E.).
				M	Ayuntamientos Ciudadanos (4% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral	
			Referéndum	E	Ciudadanos (7% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral	V (Si más del 50 % de los participantes votan en un mismo sentido, y cuando haya votado al menos una tercera parte de los inscritos en el P.E.).
				M	Ciudadanos (7% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral	
			Iniciativa Popular	E	Ciudadanos (4% del P.E.)				
				M	Ciudadanos (5% del P.E.)				El H. Congreso del Estado dictamina

Observaciones: En el caso del Plebiscito, se establece que éste será vinculante para la autoridad que lo haya promovido. Con relación a la procedencia del referéndum, es el Congreso del Edo. el que decide al respecto y sólo los ciudadanos están facultados para solicitarlo.. Con relación al financiamiento del plebiscito, se establece que será cubierto por la autoridad que lo haya solicitado, sin embargo, no se prevé nada en el caso de que sea solicitado por ciudadanos. En el caso del referéndum, su costo será cubierto por la Secretaría de Finanzas (Art. 54). Con relación a la campaña de divulgación, sólo se señala que su regulación deberá incluirse en un “instructivo, conforme el cual deberá realizarse el procedimiento de consulta ciudadana” (Art. 55). En esta ley no se especifican las materias que no son susceptibles de ser sometidas a consulta.

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE REFERÉNDUM EN EL ESTADO DE MÉXICO

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Estado de México	Aprobación: 29 de agosto de 1995. Vigencia: 31 de agosto de 1995.	Ninguna	Referéndum	E	Gobernador	10 días después de haber recibido el decreto para reforma o adición a la Constitución o la ley aprobada por la legislatura.	Temas de carácter tributario y/o fiscal.	Consejo Estatal para el Referéndum, integrado por el Secretario General de Gobierno, 5 diputados, 5 ciudadanos mexiquenses y un notario público.	V
					Ciudadanos (20% del P.E.)	30 días después de la publicación en la Gaceta del Gobierno, del decreto que reforma o adiciona a la Constitución o la ley aprobada por la legislatura.			V

Observaciones: Su nombre es Ley Reglamentaria del Artículo 14. Esta ley sólo regula el referéndum. Crea un Consejo Estatal para el Referéndum, integrado por el Secretario General de Gobierno, 5 diputados, 5 ciudadanos mexiquenses y un notario público. No establece límites de participación para que el resultado sea vinculante, sólo se necesita que haya un resultado mayoritario, sin importar cuántos participaron. Se carece de una definición de trascendencia.

LEY ELECTORAL DE GUANAJUATO

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio
 ° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Guanajuato	22 de octubre de 2002.	Ninguna	Plebiscito	E	Titular del Poder Ejecutivo Ciudadanos (5% del P.E.)	* Los procedimientos de plebiscito, referéndum no podrán llevarse a cabo dentro de los seis meses anteriores a la celebración de elecciones ordinarias en el Estado, ni dentro de los sesenta días naturales posteriores a que tome posesión la autoridad electa.	Plebiscito: 1) los actos de gobierno o decisiones que se refieran al nombramiento o destitución de titulares de secretarías y dependencias del Ejecutivo o Admón. Pública Municipal; 2) los actos realizados por el Ejecutivo por causa de utilidad pública; 3) disposiciones admvas. estatales o mpales. derivadas de una ley o acuerdo financiero; 4) lo derivado de un referéndum y materias reservadas a la federación. Referéndum: 1) leyes tributarias o fiscales y las que regulen el funcionamiento de los Poderes del Estado o Municipio; 2) reglamentos que se refieran a la organización de la admón. púb. Mpal., bandos de policía y buen gobierno; 3) materias reservadas a la federación; 4) adecuaciones al marco constitucional local derivadas de una reforma a la Constitución Política federal.	Instituto Electoral de Guanajuato, a través de la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General en los dos ámbitos: estatal y municipal. Instituto Electoral de Guanajuato, a través de la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General en los dos ámbitos: estatal y municipal.	V (Pleb. estatal: Cuando haya votado al menos el 50% de los inscritos en el P.E.)
				M	Ayuntamiento Ciudadanos (10% del P.E.)				V (Pleb. municipal: Cuando haya votado al menos el 50% de los votos y la opción mayoritaria cuente con al menos el 60 por ciento de los votos)
				E	Diputados (50% + 1 presentes durante la sesión en que se solicite). Ciudadanos (5% del P.E.)				V (Ref. estatal: Con la participación de al menos el 50 % de los inscritos en el P.E.)
				M	Regidores (50% + 1 presentes durante la sesión en que se solicite). Ciudadanos (5% del P.E.)				V (Ref. mpal.: Cuando haya votado al menos el 50% y la opción mayoritaria cuente con al menos el 60% de los votos)
			Iniciativa Popular	E	Ciudadanos (3% del P.E.)				
				M	Ciudadanos (3% del P.E.)				La Comisión de Participación Ciudadana dictamina su procedencia.

Observaciones: Es una de las leyes más completas. Regula el financiamiento, se destina un presupuesto anual para este tipo de ejercicios. Hace referencia a las características de la pregunta y su redacción. También legisla sobre recursos, procedimientos e instancias de impugnación. Prevé que en los casos que no se alcance el porcentaje, la consulta tendrá el carácter de recomendatorio o “indicativo”. Llama la atención que es el Instituto Electoral del Estado el que declara la procedencia o improcedencia de la iniciativa popular, en lugar del congreso local.

LEY ELECTORAL DE JALISCO

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio
 ° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Jalisco	07 de marzo de 1998	Art. 9, 55, 56 y 59 (28 de sept. de 1999)	Plebiscito	E	Congreso (2/3 de sus integrantes) Gobernador	* Se puede solicitar durante los 30 días anteriores o posteriores a la decisión o actos del Gobernador.	Plebiscito: 1) nombramiento de los titulares de las secretarías o dependencias del ejecutivo.	Consejo Estatal Electoral	V (Si votó al menos el 40% de los ciudadanos del P.E. en el caso de leyes. Para reformas constitucionales, si votó la mayoría de los ciudadanos de cuando menos la mitad más 1 de los mpos. que conforman el edo.)
		Art. 12 frac. I; 15 primer párrafo y frac. VI; 24 primer párrafo; 26 segundo párrafo; 43 cuarto y sexto párrafo (19 de sept. de 2000)	Referéndum	E	Congreso (2/3 de sus integrantes) Gobernador Ciudadanos (2.5% del P.E. para leyes)	* La solicitud que hagan los ciudadanos deberá presentarse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la publicación de la ley.		Consejo Estatal Electoral	
		Art. 50, 55, 58 y 59 (28 de julio de 2001)	Iniciativa Popular	E	Ciudadanos (0.5 del P.E.)			Iniciativa Popular: 1) las materias de carácter contributivo, las leyes orgánicas de los poderes del estado, de los organismos públicos autónomos, las de creación de los organismos públicos descentralizados y las de creación de fideicomisos públicos.	

Observaciones: De acuerdo a esta Ley, será el Consejo Estatal Electoral el encargado de elaborar la pregunta del plebiscito. El día de la jornada electoral sí se regula, remitiendo al Título Octavo relativo a la Jornada Electoral, contenido en la Ley Electoral de Jalisco. Sí se hace referencia al acceso a medios de comunicación y a la organización de debates, pero no se abunda más al respecto, sólo se les menciona como parte de la campaña de divulgación que emprenda el Consejo Electoral. De igual forma, se hace referencia a la impugnación pero no se definen cuáles serán los mecanismos, las instancias involucradas, ni los tiempos, aunque en el artículo 4 se señala que para lo no previsto por esta ley, “se estará a lo dispuesto por la Constitución local y la Ley Electoral”.

LEY ELECTORAL DE MORELOS

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Morelos	27 de diciembre de 2000.	Ninguna	Plebiscito	E	Gobernador Congreso Ciudadanos (5% del P.E.)	* No podrá realizarse plebiscito o referéndum alguno, 60 días antes de iniciar el proceso electoral, ni 60 días después de su conclusión.	Plebiscito: 1) Régimen interno de la admón. púb. estatal o mpal.; 2) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; 3) las demás que determine la propia Constitución Política del Estado.	Instituto Estatal Electoral	V (Cuando haya votado al menos el 15% del P.E.)
				M	Ayuntamientos Ciudadanos (5% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral	V (Cuando haya votado al menos el 15% del P.E.)
			Referéndum	E	Gobernador Congreso Ayuntamientos Ciudadanos (10% para reformas constitucionales y 5% para leyes y reglamentos)			Instituto Estatal Electoral	V (Cuando haya votado al menos el 15% del P.E.)
				Iniciativa Popular	E			Ciudadanos (3% del P.E.)	El H. Congreso del Estado dictamina
M	Ciudadanos (10 del P.E.)	El H. Ayuntamiento dictamina							

Observaciones: Para efectos de la consulta, se crea el Consejo de Participación Ciudadana conformado por el Secretario General de Gobierno, 1 diputado por grupo o fracción parlamentaria que integren el Congreso del Estado, 3 ciudadanos designados por el Congreso y 1 Secretario de actos. Este Consejo es el órgano encargado de dictaminar la procedencia o improcedencia de la solicitud del referéndum y/o plebiscito. Entre otras de las facultades del Consejo, se encuentra la de equilibrar el acceso a los medios de comunicación. En el artículo 32 inciso d) se señala que “en todo momento deberá garantizar la igualdad de las posiciones” en los medios escritos o electrónicos de comunicación. Por otra parte, se señala que el Ejecutivo del Estado deberá otorgar al Consejo de Participación Ciudadana los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus actividades, sin embargo, no se especifica si dentro de esa partida se encuentra el recurso económico para la organización y desarrollo de la consulta, la cual corre a cargo del Instituto Estatal Electoral (Art. 3 transitorio).

LEY ELECTORAL DE SAN LUIS POTOSÍ

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
San Luis Potosí	24 de abril de 1997	Ninguna	Plebiscito	E	Gobernador Ayuntamientos Congreso Ciudadanos (20% para actos o decisiones del titular del Ejecutivo, 25% para la formación de nuevos mpos.)			Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, auxiliado por el Consejo Estatal Electoral	V (Si fue promovido por las autoridades)
				M	Ayuntamiento Ciudadanos (20% del P.E.)			Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, auxiliado por el Consejo Estatal Electoral	
			Referéndum	E	Gobernador Ciudadanos (10% del P.E. para reformas a la Constitución, 7.5% del P.E. para leyes y reglamentos).	* La solicitud deberá presentarse dentro de los 45 días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el Periódico Oficial.	Referéndum: 1) leyes o disposiciones de carácter tributario; 2) reformas a la Constitución local y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución federal.	Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, auxiliado por el Consejo Estatal Electoral	V

Observaciones: Esta ley no cuenta con la figura de Iniciativa Popular. Por otra parte, no señala las materias que no se pueden consultar en el plebiscito, sino que referencia los casos en que sí podrán someterse a la consulta (arts. 15 y 19), para lo cual recurren al concepto de *trascendencia*. El resultado del plebiscito, si fue promovido por los ciudadanos, sólo tendrá el carácter de “recomendación”, no así para el caso de las autoridades, sin embargo, no establece el porcentaje mínimo de participación que se requiere para que la consulta sea vinculante. Para la realización del referéndum y plebiscito, se crea el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, el cual está conformado por el Secretario General de Gobierno, 3 diputados, 3 ciudadanos designados por el Congreso y 1 Secretario de Actas. No hace mención a la campaña, sólo a publicitar la convocatoria exclusivamente.

LEY ELECTORAL DE TAMAULIPAS

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Tamaulipas	06 de junio de 2001	Ninguna	Plebiscito	E	Gobernador Ciudadanos (1% del P.E.)	* El año en que haya elecciones ordinarias no podrá realizarse plebiscito algunos hasta 60 días posteriores a la conclusión del proceso.	Plebiscito: 1) materias de carácter tributario o fiscal; 2) régimen interno de la admón. púb. del edo.; 3) actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; 4) los demás que determinen las leyes.	Instituto Estatal Electoral	V (Cuando la opción ganadora represente al menos la tercera parte de los ciudadanos del P.E.)
			Referéndum	E	Diputados Ciudadanos (1% del P.E.)	* El año en que haya elecciones ordinarias no podrá realizarse plebiscito algunos hasta 60 días posteriores a la conclusión del proceso.	Referéndum: 1) materias de carácter tributario o fiscal; 2) régimen interno de la admón. púb. del edo.; 3) regulación interna del Congreso del Edo. y de su Contaduría Mayor de Hacienda; 4) regulación interna de los órganos del Supremo Tribunal de Justicia del Edo.; 5) las demás que determinen las leyes.	Instituto Estatal Electoral	No V
			Iniciativa Popular	E	Ciudadanos (1% del P.E.)		Iniciativa Popular: 1) materias de carácter tributario, fiscal y de egresos del edo.; 2) régimen interno de la admón. púb. del edo.; 3) regulación interna del Congreso del Edo. y de su Contaduría Mayor de Hacienda; 4) regulación interna de los órganos del Supremo Tribunal de Justicia del Edo.; 5) las demás que determinen las leyes.		El H. Congreso del Estado dictamina

Observaciones: El referéndum no es vinculante y el resultado sólo servirá como elemento de valoración por el Congreso. No se hace referencia a la campaña de difusión, sólo a la publicación de la convocatoria, la cual correrá a cargo del Gobernador del Estado (Art. 13). Se prevén más de una pregunta y se establece que para la elaboración de éstas, el Gobernador podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia que trate el plebiscito, es decir, es el Gobernador quien formula la(s) pregunta(s) y no un organismo autónomo, como suele ser el Instituto Estatal Electoral.

LEY ELECTORAL DE VERACRUZ-LLAVE

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Veracruz-Llave	19 de octubre de 2000		Plebiscito	E	Miembros del Congreso Gobernador	El referéndum y el plebiscito no podrán celebrarse en años electorales.	Referéndum: 1) resoluciones que el Congreso dicte como integrante del Constituyente Permanente Federal o cuando ejerza funciones de Colegio Electoral; 2) adecuación de la Constitución estatal a las reformas o adiciones que se realicen a la Constitución federal; 3) resoluciones del Congreso del edo. relativas a la aprobación, reforma y abolición de leyes o decretos en el régimen financiero del edo. o los aytos. y la función pública o régimen interno de los Poderes del Estado o de los Aytos.; 4) bandos que organicen el gobierno y la policía de un Ayto.	Instituto Estatal Electoral	V
				M	Ayuntamientos			Instituto Estatal Electoral	V
			Referéndum	E	Miembros del Congreso Gobernador			Instituto Estatal Electoral	V
			Iniciativa Popular	E	Ciudadanos (0.5% del P.E.)				El H. Congreso del Estado dictamina

Observaciones: Esta ley excluye a los ciudadanos en la solicitud de referéndum y/o plebiscito. Sus efectos son vinculantes, sin embargo, no se establecen porcentajes mínimos de participación para que así sea. No determina las materias que no se pueden someter a plebiscito, sólo señala, de forma poco precisa, que se puede consultar sobre “decisiones o medidas administrativas que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social en el Estado” (art. 8). Contempla la posibilidad de formular más de una pregunta, pero no refiere nada en torno a su redacción. Se fija como encargado de la difusión de la consulta al Instituto Estatal Electoral, pero no abunda en ello.

LEY ELECTORAL DE ZACATECAS

E= Estatal, M= Municipal, O= Obligatorio, C= Consultivo, V= Vinculatorio, NV= No vinculatorio

° Se refiere a la fecha de aprobación en el Congreso local, P.E.= Padrón Electoral.

Estado	Fecha °	Reformas	Mecanismos	Nivel	Facultados a solicitar	Restricciones	Temas que no consulta	Instancia organizadora	Efecto
Zacatecas	29 de agosto de 2001	Ninguna	Plebiscito	E	Gobernador Legislatura estatal Ciudadanos (5% del P.E.)	* Durante la celebración de un proceso electoral federal, estatal o municipal ,no se podrá realizar referéndum o plebiscito .	Plebiscito: 1) los actos de autoridades, en materia de tarifas de los servicios públicos.	Instituto Estatal Electoral	No V
				M	Ayuntamientos Ciudadanos (10% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral	No V
			Referéndum	E	Gobernador Diputados (cuando lo solicite al menos la tercera parte). Ciudadanos (5% del P.E.) Ayuntamientos (al menos la tercera parte de los Mpos. del estado).			Instituto Estatal Electoral	No V
				M	Ciudadanos (10% del P.E.)			Instituto Estatal Electoral	No V
				E	Ciudadanos (500 inscritos en el P.E.)			El H. Congreso del Estado dictamina	
				M	Ciudadanos (100 inscritos en el P.E.)				El H. Ayuntamiento dictamina

Observaciones: Se trata de una ley con pocos incentivos. En ningún caso, el resultado es vinculante. A pesar de que el resultado no tiene efectos vinculantes, si no participa el 30% de los ciudadanos del P.E., la consulta no será válida y el proceso se declara nulo (art. 59). Esta ley, sólo reconoce tres etapas del proceso (art. 36): 1) preparación, 2) jornada, y 3) resultado y declaración de validez, no hay, como en las otras, una cuarta etapa que se refiere a los recursos de inconformidad. Hace referencia a la propaganda, pero de forma somera. Sólo establece los plazos en los cuales se pueden realizar actos propagandísticos. Ellos deberán contener la exposición de motivos, el desarrollo y la discusión de los objetivos (art. 45). Refiere al Código Electoral para la colocación y fijación de la propaganda.

Tabla 3.7
Regulación por Estado que cuenta con su respectiva ley

Regulación Estado	S = Sí	N = No	O = Omitido	
	Baja California	Baja California Sur	Coahuila	Colima
Regulación Partidos Políticos				
Se les permite participar antes de la jornada.	S	O	O	O
Se les permite participar en la jornada.	S	O	O	O
Se les permite participar después de la jornada.	S	O	O	O
Regulación Grupos de Interés				
Se prevé creación de grupos alrededor de la consulta.	O	O	O	O
Se fijan límites para la participación de grupos de interés.	O	O	O	O
Se establece la asesoría de asociaciones, barras y colegios de profesionistas.	S	O	S	O
Se permite la injerencia y colaboración de las agencias de <i>lobbying</i> .	O	O	O	O
Se prevén formas de fiscalización de recursos económicos.	O	O	O	O
Se establece supervisión de parte de la instancia organizadora.	O	O	O	O
Regulación Campaña de Difusión				
Se fija expresamente un tiempo de duración.	S	N	S	N
Se establece el acceso equilibrado a los medios de comunicación para las diferentes partes.	S	O	S	O
Se prevé realización de actividades como debates, mesas redondas, programas especiales en los tiempos oficiales del gobierno	S	S*	S	S*
Se fijan tope en gastos de la campaña de divulgación.	S	O	O	O
Regulación del Financiamiento				
Se establece quién financia la consulta.	S			S
Se prevé una partida especial para el financiamiento de la consulta.	S	O	O	O
Se fija tope de financiamiento para la consulta.	O	O	O	O
Se establece instancia fiscalizadora al final de la consulta.	O	O	O	O

* Sólo se señala que son parte de las actividades de divulgación para que conozcan el sentido y razón de la consulta, pero no se hace referencia al acceso equilibrado de las diferentes partes involucradas.

** Se centra en la publicación de la convocatoria solamente, pero no hace referencia de manera explícita a toda la campaña de divulgación y su tiempo de duración.

Tabla de Regulación por Estado que cuenta con su respectiva ley

Regulación Estado	S = Sí	N = No	O = Omitido	
	Chihuahua	Distrito Federal	Estado de México	Guanajuato
Regulación Partidos Políticos				
Se les permite participar antes de la jornada.	O	O	O	N
Se les permite participar en la jornada.	O	O	O	N
Se les permite participar después de la jornada (impugnar).	O	O	O	N
Regulación Grupos de Interés				
Se prevé creación de grupos alrededor de la consulta.	O	O	O	O
Se fijan límites para la participación de grupos de interés.	O	O	O	O
Se establece la asesoría de asociaciones, barras y colegios de profesionistas.	O	S	O	O
Se permite la injerencia y colaboración de las agencias de <i>lobbying</i> .	O	O	O	O
Se prevén formas de fiscalización de recursos económicos.	O	O	O	O
Se establece supervisión de parte de la instancia organizadora.	O	O	O	O
Regulación Campaña de Difusión				
Se fija expresamente un tiempo de duración.	N	N	N	S
Se establece el acceso equilibrado a los medios de comunicación para las diferentes partes.	O	O	O	O
Se prevé realización de actividades como debates, mesas redondas, programas especiales en los tiempos oficiales del gobierno	O	O	O	O
Se fijan topes en gastos de la campaña de divulgación.	O	O	O	O
Regulación del Financiamiento				
Se establece quién financia la consulta.				S
Se prevé una partida especial para el financiamiento de la consulta.	O	O	O	S
Se fija tope de financiamiento para la consulta.	O	O	O	O
Se establece instancia fiscalizadora al final de la consulta.	O	O	O	O

* Sólo se señala que son parte de las actividades de divulgación para que conozcan el sentido y razón de la consulta, pero no se hace referencia al acceso equilibrado de las diferentes partes involucradas.

** Se centra en la publicación de la convocatoria solamente, pero no hace referencia de manera explícita a toda la campaña de divulgación y su tiempo de duración.

Tabla de Regulación por Estado que cuenta con su respectiva ley

Regulación Estado	S = Sí	N = No	O = Omitido	
	Jalisco	Morelos	San Luis Potosí	Tamaulipas
Regulación Partidos Políticos				
Se les permite participar antes de la jornada.	O	O	O	O
Se les permite participar en la jornada.	O	O	O	O
Se les permite participar después de la jornada (impugnar).	O	O	O	O
Regulación Grupos de Interés				
Se prevé creación de grupos alrededor de la consulta.	O	O	O	O
Se fijan límites para la participación de grupos de interés.	O	O	O	O
Se establece la asesoría de asociaciones, barras y colegios de profesionistas.	O	O	O	S
Se permite la injerencia y colaboración de las agencias de <i>lobbying</i> .	O	O	O	O
Se prevén formas de fiscalización de recursos económicos.	O	O	O	O
Se establece supervisión de parte de la instancia organizadora.	O	O	O	O
Regulación Campaña de Difusión				
Se fija expresamente un tiempo de duración.	N	N	N	N
Se establece el acceso equilibrado a los medios de comunicación para las diferentes partes.	O	S	O	O
Se prevé realización de actividades como debates, mesas redondas, programas especiales en los tiempos oficiales del gobierno				
Se fijan topes en gastos de la campaña de divulgación.	O	O	O	O
Regulación del Financiamiento				
Se establece quién financia la consulta.				
Se prevé una partida especial para el financiamiento de la consulta.	O	O	O	O
Se fija tope de financiamiento para la consulta.	O	O	O	O
Se establece instancia fiscalizadora al final de la consulta.	O	O	O	O

* Sólo se señala que son parte de las actividades de divulgación para que conozcan el sentido y razón de la consulta, pero no se hace referencia al acceso equilibrado de las diferentes partes involucradas.

** Se centra en la publicación de la convocatoria solamente, pero no hace referencia de manera explícita a toda la campaña de divulgación y su tiempo de duración.

Tabla de Regulación por Estado que cuenta con su respectiva ley

	S = Sí	N = No	O = Omitido		
Regulación Estado		Veracruz- Llave	Zacatecas		
Regulación Partidos Políticos					
Se les permite participar antes de la jornada.		O	O		
Se les permite participar en la jornada.		O	O		
Se les permite participar después de la jornada (impugnar).		O	O		
Regulación Grupos de Interés					
Se prevé creación de grupos alrededor de la consulta.		O	O		
Se fijan límites para la participación de grupos de interés.		O	O		
Se establece la asesoría de asociaciones, barras y colegios de profesionistas.		O	O		
Se permite la injerencia y colaboración de las agencias de <i>lobbying</i> .		O	O		
Se prevén formas de fiscalización de recursos económicos.		O	O		
Se establece supervisión de parte de la instancia organizadora.		O	O		
Regulación Campaña de Difusión					
Se fija expresamente un tiempo de duración.		N	S		
Se establece el acceso equilibrado a los medios de comunicación para las diferentes partes.		O	O		
Se prevé realización de actividades como debates, mesas redondas, programas especiales en los tiempos oficiales del gobierno					
Se fijan topes en gastos de la campaña de divulgación.		O	O		
Regulación del Financiamiento					
Se establece quién financia la consulta.					
Se prevé una partida especial para el financiamiento de la consulta.		O	O		
Se fija tope de financiamiento para la consulta.		O	O		
Se establece instancia fiscalizadora al final de la consulta.		O	O		

* Sólo se señala que son parte de las actividades de divulgación para que conozcan el sentido y razón de la consulta, pero no se hace referencia al acceso equilibrado de las diferentes partes involucradas.

** Se centra en la publicación de la convocatoria solamente, pero no hace referencia de manera explícita a toda la campaña de divulgación y su tiempo de duración.

Tabla 4.1

Propuestas de la Iniciativa Popular y respuesta del Congreso local

Propuestas incluidas en la Iniciativa Popular	Propuestas de las Comisiones de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y de Justicia.
■ Creación de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Jalisco.	✎ Sólo adición al Código de Asistencia Social del Libro Sexto denominado “De la Violencia Intrafamiliar”. Se argumentó que la creación de una ley autónoma sería contraria al esfuerzo codificador de las disposiciones asistenciales en comento.
■ Creación del Instituto para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar, con carácter autónomo.	✎ Creación del Comité de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, dependiente del DIF estatal.
■ Aumento de penas en algunos delitos.	✎ Se negó la propuesta aduciendo que los delitos materia de la iniciativa en comento, ya contenían sanciones proporcionales al valor jurídico tutelado.
■ Punibilidad de otras conductas.	✎ Se negó al señalar que todas las conductas de violencia punible fuera verbal, física o psicológica se encontraban ya tipificadas.