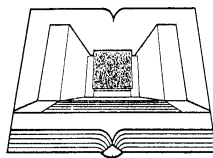


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE
NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP

CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL

LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Ponencia presentada por:

Mtra. Claudia Gamboa Montejano

Tema: Régimen Jurídico

Título:

**“LA IMPORTANCIA DEL ESTABLECIMIENTO DE FIGURAS DE
DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO, A NIVEL FEDERAL”**

Septiembre 2008

El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés.

CDDHCU: Tel. 0155 50360000, 018001226272, Ext. 67031, 67032, jorge.gonzalez@congreso.gob.mx, victor.pitalua@congreso.gob.mx
CEP- UANL: Tel 01 81 83294264, 01 81 83294264 ext. 6644, 6645 cepuani@r.uanl.mx, abraham.nuncio@gmail.com

LA IMPORTANCIA DEL ESTABLECIMIENTO DE FIGURAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO, A NIVEL FEDERAL.¹

Mtra. Claudia Gamboa Montejano

RESUMEN

Se considera que una de las formas en que alcancemos una transformación real en la cultura y forma de ver la política en general de nuestro país, es viable entre otros aspectos, a través de mecanismos de democracia directa –plebiscito, referéndum, e iniciativa popular, entre otras,- ya que en perspectiva puede ser una inversión que se haga en la educación a largo plazo de la población, y una forma de que está deba no sólo de estar informada de los grandes acontecimientos del país, sino ser participe de los mismos.

En la legislación en la materia en las entidades federativas más del 90% de las Constituciones -así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal- , se hace mención de democracia participativa, en sus diversas modalidades, sin embargo, a nivel federal aún no se da dicho avance, aunque ya hay diversas iniciativas en la materia, y ha sido abordada por la Reforma del Estado de la pasada y actual administración pública.

Esta ponencia analiza este problema haciendo un estudio comparativo a nivel nacional e internacional sobre la democracia directa.

¹ La información contenida en esta ponencia corresponde a 2 de las investigaciones realizadas por esta Subdirección de Política Interior, denominadas: SPI-ISS-27-07 “*DEMOCRACIA DIRECTA: REFERÉNDUM, PLEBISCITO, INICIATIVA POPULAR. DERECHO COMPARADO*”.Diciembre, 2007. y SPI-ISS-26-07 “*DEMOCRACIA DIRECTA: REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el primer año de ejercicio de la LIX Legislatura, Reformas del Estado y opiniones especializadas. (Actualización)*”.Noviembre, 2007. Las cuales fueron adaptadas como corresponde a un formato de lo se entiende debe de ser una ponencia como tal.

CONSIDERACIONES PREVIAS.

Las circunstancias políticas que actualmente imperan en nuestro país exigen no solo el compromiso del gobierno en sí, sino de la ciudadanía en general, ya que no han sido pocas las ocasiones en años recientes que se ha visto la necesidad de que la población en su conjunto se manifieste sobre diversos temas de índole nacional de suma importancia para el país.

Ejemplo de lo anterior, es la marcha realizada en la capital, el pasado sábado 20 de agosto DEL 2008, en contra de la inseguridad que persiste en todo el territorio de nuestro país, así como el tema del futuro de PEMEX, de los cuales puede señalarse que no son temas que no merezcan el interés general de la población.

De hecho, en el desarrollo de este trabajo se puede advertir que en el derecho comparado tanto interno como a nivel internacional, que la incorporación de los mecanismos de democracia directa, en la Constitución en una primera instancia, así como en los distintos ordenamientos jurídicos, es muy generalizada, ya que tanto en los estados de la república mexicana, como de diversos países analizados, ya se cuentan con figuras de democracia directa, a través de las cuales los gobiernos considerados democráticos, lo toman como medios de apoyo a decisiones gubernamentales o en la implementación de determinada legislación en algún tema trascendental en la vida nacional, permitiendo de esta forma una mayor participación en la construcción del rumbo en aspectos claves para una nación.

Es por ello necesario que el compromiso participativo que tienen los ciudadanos no termine con cada jornada electoral de sus gobernantes, la cual, en nuestro país, es de cada tres a seis años, (en el primer caso para la elección de diputados federales y locales, y en el segundo caso además de éstos, para Senadores y Presidente de la República).

La democracia es un estilo de vida más que una forma de gobierno, y entre más se siembre esta idea en la población, se podrá tener mayor conciencia de hacia donde se quiere ir, y sobre todo de estar en constante información sobre los acontecimientos que van marcando la historia de nuestro país.

MARCO CONCEPTUAL GENERAL.

Empezando desde una visión doctrinal sobre el tema, se señalan los siguientes aspectos:

La democracia, es el pilar sobre el cual estos mecanismos, (a saber el plebiscito, referéndum e iniciativa popular), sustentan su existencia fundamental, misma que puede entenderse también como: *"Gobierno del pueblo por pueblo. Es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno -lo que hay que gobernar - sino también el sujeto que gobierna".*²

A su vez dentro del contexto de una democracia participativa se agregan una serie de conceptos que interactúan entre sí, para lograr en su conjunto una concepción general de lo que implica la inclusión de la ciudadanía en general dentro de los asuntos políticos del país, estando entre estos elementos doctrinales los siguientes:

"Democracia directa: "Es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder.".³

Participación ciudadana: "Conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público desde dentro y por fuera del sistema de partidos."⁴

²Salazar Luis, Woldenberg José. " Principios y valores de la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, pág. 15

³ Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995, pág. 19-20

⁴ Esquivel, Soler Edgar, Tesis: Ley de Participación Ciudadana: reconstruyendo un proceso. Instituto Mora. México, 2002. pags. 20-21 y 25.

De acuerdo a lo anterior, entendemos que la cooperación entre gobierno y sociedad civil es fundamental para que pueda existir la participación de la ciudadana, con los términos previos descritos, dentro de sistemas democráticos directos, se habla como denominación común de la participación ciudadana, expresada ésta, en concreto, a través de las siguientes figuras:

Plebiscito: "Sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía".⁵ Agregando otro autor que "No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica".⁶

Referéndum: "Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa".⁷

Sobre el término de Iniciativa popular, se señala que: "Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral".⁸

Respecto a estas tres figuras, existen en la doctrina una serie de variantes y tipologías, que a su vez encasillan y/o diversifican a éstas, de acuerdo con el autor o

⁵ Prud Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa," Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, pág. 24

⁶ Arteaga, Nava Elisur, "Derecho Constitucional", colección textos jurídicos universitarios, Oxford University Press, México, 1999, pág. 90.

⁷ Berlín, Valenzuela Francisco, "Diccionario universal de términos parlamentarios", Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, México, 1997, pág. 819.

⁸ Ibidem, pág. 503.

corriente doctrinal que se analice, colocando en diferentes enfoques y relieves a cada mecanismo en particular, e introduciendo nuevas modalidades como el llamado “veto popular”, entendiendo éste como el derecho que tiene el pueblo de oponerse a una decisión tomada por sus representantes.

La doctrina enfatiza en algunos caso en hacer la correspondiente distinción entre referéndum y plebiscito.

El objetivo específico del referéndum es la normatividad, el pueblo participa votando una Constitución o una ley, constituye una decisión. Cuando se quiere dar un significado más amplio al objeto de referéndum, en el sentido de votar sobre asuntos públicos, se incursiona en el terreno del plebiscito, éste está reservado para actos y decisiones del gobierno y de los representantes. La finalidad del referéndum es un cambio en la ley, mientras que la del plebiscito es la aplicación de la ley.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el mismo Prud’Homme, ha mencionado que en la práctica, es tan delgada la línea que separa a estos dos conceptos que en muchas legislaciones los llegan a manejar de forma indistinta, ya que por lo general, lo que se pregunta tarde o temprano, a pesar de ser meramente político, deberá, en la mayoría de las veces, de quedar plasmado en algún momento en el ordenamiento jurídico para su formalización.

Se destaca también el que el referéndum puede ser obligatorio y facultativo, lo que implica el que tenga relevancia o no, dentro del sistema en que se aplique, o por el contrario, sea mero referente y sirva para medir la opinión pública sobre determinado tema, en el análisis sobre la conveniencia o no de cada caso, también existen diversas posturas.

Es así que la idea de una democracia directa o semidirecta, siempre va a plantear compromisos más fortalecidos de ambas partes, tanto de la clase política como de los gobernados, sin embargo, también se sabe que para su real instauración

en un sistema, habrán de pasar diversos periodos de prueba y ajustes, pero siempre al final, se considera más conveniente que el pueblo en general participe de cuestiones que le incumben y afectan directamente como población, ya que en el último de los casos serán los más beneficiados o perjudicados de determina decisión gubernamental que se tome.

ANTECEDENTES

Histórico.

El 14 de Agosto de 1867, Benito Juárez convocó a un Plebiscito para la instauración de las dos Cámaras.

Un hecho sucedido en el mandato del Presidente Benito Juárez, dentro de su periodo de gobierno (1858–1867),⁹ es el que se tiene como antecedente claro del propósito de realizar una consulta al pueblo, con intención de que el resultado de ésta, fuese obedecido y posteriormente convertido en legislación Constitucional. El inconveniente en este caso en concreto, tal como lo marcan los historiadores y la Constitución de ese entonces, es que dicha figura no se encontraba prevista en la Carta Magna.

En concreto Juárez tuvo la audacia de pedirle al pueblo que votara a través del cual, “Se solicitaba a los votantes, que al tiempo de nombrar a los electores expresaran: su voluntad acerca de si podrá el instaurarse el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal de ese entonces.

⁹ Hay que recordar que una vez que Comonfort abandonó la Presidencia, México entró un periodo de mayor turbulencia política que se caracterizó, principalmente, por tener dos gobiernos, gobernado de manara paralela desde 1858 hasta 1867. Del lado liberal, Benito Juárez permanece como presidente durante todo este periodo; los gobiernos conservadores se iniciaron con la Presidencia de Félix Zuloaga y continuaron encabezados por otros líderes.

Constitucional.

Aunque pareciera que la *democracia directa*, a través de sus distintos instrumentos, no ha sido plasmada en ninguna de las Constituciones Federales, que han regido a través de la historia de nuestro país; de la búsqueda que se hizo sobre el tema se encontró que en fecha 6 de diciembre de 1977, se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, señalando lo siguiente:

“ARTICULO 73.- El congreso tiene facultad:

I a V.-...

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª.-...

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

...”.

Sin embargo, dicha disposición constitucional, fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta, entre otras cosas.

Hoy en día, como se sabe, a través del artículo 122 de la Constitución se regula, entre otros aspectos, la vida política de la capital del país, dando la posibilidad tacita de que se implementen dichos mecanismos de democracia directa, (tal como lo es, a través de la Ley de participación ciudadana del D.F.).

INICIATIVAS PRESENTADAS ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Un total de 11 iniciativas son las que se presentaron en el primer periodo de sesiones de la actual LX Legislatura en la Cámara de Diputados, relativas al tema de democracia participativa, sumando 14 artículos, que entre todas proponen reformar al

abordar dicho tema, siendo éstos: 35, 36, 40, 41, 71,72,73, 74, 89, 99, 115, 116, 122 y 135, ello por la diversidad de propuestas planteadas.

Del análisis del contenido de dichas propuestas, pueden advertirse una serie de posturas y desarrollo pormenorizado de las mismas, sin embargo, para los efectos de este documento, de destacan los siguientes puntos:

- 7 iniciativas proponen la implementación del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.
- 2 solamente el referéndum y el plebiscito.
- 2 hablan de los “proceso de participación ciudadana”, en términos generales así como de mecanismos de la misma, así como “régimen participativo de los ciudadanos”.

Son muchos los aspectos que abordan dichas iniciativas y como puede suponerse por el origen de cada una de éstas, plantean una serie de cuestiones disimulas entre ellas mismas; entre otros aspectos proponen lo siguiente:

Prohibición en ciertas materias susceptibles de preguntarse en un Referéndum: El régimen tributario; - La organización de los poderes públicos; -Política exterior o tratados internacionales.

También se habla de referéndum constitucional.

Otras proponen que en el plebiscito, no se incorpora aspectos de: -Causas de utilidad pública; - Los de carácter tributario; -La organización de la administración pública federal; -Política Exterior.

Que la iniciativa popular, no sea aplicable respecto a: - La Constitución Política; - El régimen tributario; - La organización de los poderes públicos; - Política Exterior o tratados internacionales.

Una de las iniciativas propone la instauración de un Instituto Federal de Participación Ciudadana, y otra de un Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, para llevar a cabo esta tarea en particular.

En otras iniciativas se propone que el referéndum será de manera obligatoria, cuando se tengan que ver con: -Garantías Individuales; -Derechos Políticos; - Soberanía Nacional; -Recursos Naturales; -División de Poderes y la Forma de Gobierno.

DERECHO COMPARADO.

A Nivel Interno.

Cabe señalar en primer lugar que resulta interesante el sentido inverso que se da en el caso de estos mecanismo de participación ciudadana, respecto de la regla general, que en muchas ocasiones es la Federación quien instaura una nueva figura jurídica y son los Estados de la República quienes siguen el ejemplo, cuando esto es viable, en esta ocasión es todo lo contrario, ya que como se podrá apreciar en seguida, prácticamente más del 90% por ciento de las entidades estatales cuentan actualmente con indicios claros de la existencia y por ende implementación de estos mecanismos de participación ciudadana, eso sí con sus distintos niveles de desarrollo en su reglamentación.

A nivel Constitucional.

Prácticamente en todos los Estados a nivel Constitucional – así como en el Distrito Federal en su Estatuto de Gobierno- se mencionan los distintos mecanismos de participación ciudadana en los que la población se puede apoyar para estar más inmersos en los asuntos de interés general.

Siendo sólo las excepciones los siguientes casos:

Hidalgo, Nuevo León, Quintana Roo, y Tamaulipas tienen al menos contemplada la iniciativa popular.

Hidalgo, además señala en términos generales que "...la Ley facultará al Ejecutivo Estatal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación democrática ..." y Tamaulipas hace mención de que dentro de las facultades del Congreso local está el de legislar sobre aspectos de participación directa de la ciudadanía y fijar las bases generales para que los Ayuntamientos establezcan los procesos en esta materia".

La entidad federativa que NO cuenta con ninguna figura de democracia participativa a saber es : Campeche.

A nivel Reglamentario.

A diferencia de la regulación a nivel constitucional, son sólo 20 los Estados que actualmente tienen contemplada en una legislación secundaria específica en el tema de la democracia participativa, estos Estado son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Quintan Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

De los anteriores Estados que cuentan con una Ley de Participación Ciudadana, como tal: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Quinta Roo, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.

Los Estados que hacen una referencia diferente a la ley en la materia son:

- Estado de México: “*Ley Reglamentaría del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (Ley del Referéndum)*”.)
- Guerrero: “*Ley que establece las bases para el fomento de la Participación Ciudadana*”.
- San Luis Potosí: “*Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí*”.
- Tlaxcala: “*Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala*”
- Veracruz: “*Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*”.
- Yucatán: “*Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán*”.

Entre las leyes consultadas destaca, en cuanto al objeto, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que regula de forma muy pormenorizada este aspecto. Otros aspectos que contienen algunas leyes, además de las figuras conocidas de participación ciudadana, son los siguientes casos:

- Aguascalientes: Concientización Ciudadana.
- Distrito Federal: Consulta Ciudadana, Difusión Pública y Asambleas Ciudadanas
- Guanajuato: Referéndum Constitucional.
- Tamaulipas: Consulta Vecinal.

Por último, en el Estado de Chihuahua la legislación relativa a Participación Ciudadana está contenida en un apartado de la Ley Electoral de este Estado.

Las figuras de Referéndum y el Plebiscito las tienen contempladas en todos los Estados que en principio cuentan con dichas figuras a nivel Constitucional, con excepción, en el caso del referéndum, de Baja California Sur y Chiapas, y del plebiscito de Guerrero, Querétaro y Oaxaca, que no las regulan en su ley secundaria, a pesar de estar mencionadas en el texto constitucional.

Entre otras cuestiones interesantes que se encontraron en este rubro, se mencionan los siguientes:

En cuanto a la Iniciativa Popular sólo la contemplan: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, se podrá someter a referéndum total o parcialmente las reformas o adiciones a su Constitución, mientras que por otro lado, en sentido negativo, expresamente se pronuncian las Constituciones de los Estados de: Michoacán, Puebla y Zacatecas, y los restantes no hacen ninguna mención al respecto.

Materias en las que se puede realizar el Plebiscito:

- Para leyes y Decretos: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Morelos.
- Para la creación de Municipios: Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, y Zacatecas.
- Para actos que pretendan efectuar los Ayuntamientos: Baja California Sur.
- Para que se aprueben o rechacen previamente actos o decisiones del Poder Ejecutivo local: Chiapas.

Obligatoriedad en la Consulta.

En el Distrito Federal los resultados de plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida. En Guanajuato la Ley de la materia establecerá que el resultado del plebiscito sea vinculatorio para el Titular del Poder Ejecutivo. En Veracruz el referendo y el plebiscito serán obligatorios en los casos que señale la Constitución y la Ley.

Materias Prohibidas

En todos los Estados se menciona expresamente que no son objeto de participación ciudadana la materia fiscal o tributaria, a excepción de los Estados de Querétaro, Tlaxcala y Veracruz.

En algunos Estados, además de lo anterior, no podrán someterse a Plebiscito las siguientes materias:

En Aguascalientes, no podrán someterse a referéndum ni a plebiscito aquellas leyes o artículos que contemplen las siguientes materias: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes; Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

En el Distrito Federal y Guanajuato: lo referente a nombramiento o destitución de los titulares de secretarías o dependencias del Ejecutivo o los realizados por causa de utilidad pública, los reglamentos que se refieran a la organización y estructura del ayuntamiento y de la administración pública municipal y de los bandos de policía y buen gobierno, de las disposiciones de carácter financiero, de los nombramientos o destitución de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

En Jalisco las leyes orgánicas de los poderes del Estado y las leyes que se refieran a materia electoral.

En Michoacán al respecto, hace referencia general a la regulación interna de los órganos del Estado.

En Morelos los actos o decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, relativos a el régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal; los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; el Referéndum e Iniciativa popular no proceden cuando se trata de: el régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal; la designación del Gobernador

interino, sustituto o provisional; Juicio Político; los Convenios con la Federación y con otros Estados de la República.

De acuerdo a lo anterior, en la federación mexicana, más de la mitad de las entidades han legislado de manera específica respecto de la “Participación Ciudadana”, o en su caso, con otra denominación, excepto los Estados de: Campeche; Chiapas; Guerrero; Hidalgo; Michoacán; Nayarit; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; Querétaro; Sinaloa; y Sonora; Los cuales no cuentan con nada al respecto, esto de acuerdo a la información que publican electrónicamente sus respectivos congresos¹⁰.

A Nivel Externo.

En el caso de la regulación en esta materia, son ya diversos los países que han hecho uso de las mismas, y su reglamentación ha sido plasmada en diversos ordenamientos, se borda básicamente las experiencias en materia de participación ciudadana, a través de las distintas herramientas e instrumentos establecidos en las Constituciones de diversos países, siendo en concreto los siguientes: América: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. De Europa: Australia, España, Italia y Portugal.

Entre otros aspectos relevantes sobre este apartado, se destaca lo siguiente:

Iniciativa Popular.

- Argentina indica que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.
- Colombia señala que la Iniciativa Popular será tramitada por el Congreso, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

¹⁰ Información extraída de la Base de Datos interna de la Subdirección de Política Interior del SIA, relativa a la “Legislación de los Estados de la República, clasificada por materias” actualizada a Agosto del 2008.

- España menciona que para que se efectúe esta iniciativa se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas y se establece que no procederá en materias propias de Ley Orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.
- Paraguay reconoce el derecho a la iniciativa popular a los electores para proponer al Congreso proyectos de Ley.
- Suiza establece una serie de modalidades para estas iniciativas:
 - Iniciativa popular redactada para la revisión parcial de la Constitución; Iniciativa popular para la reforma total de la Constitución; Estableciéndose para cada caso la forma y modo en que habrán de llevarse a cabo, y en su caso los motivos por los cuales pudiese perderse la iniciativa.
- Ecuador, Francia, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela no se contempla ninguna disposición al respecto.

Iniciativa Legislativa.

- Perú señala que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.

Referéndum.

Tipos:

- España señala la existencia del referéndum consultivo
- Italia habla de referéndum popular
- Paraguay hace referencia al referéndum legislativo
- Uruguay menciona de manera muy general la existencia del referéndum.
- Portugal hace alusión al referéndum local y al referéndum sobre el tratado europeo.

Plebiscito.

- Colombia y Uruguay, realizan mención general del Plebiscito.

Reformas a la Constitución.

- Colombia indica que la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.
- Ecuador señala que las reformas constitucionales se efectuarán por medio de consulta popular.
- España, Francia, Panamá y Perú indican la reforma que se realice a la Constitución se realizara mediante referéndum.
- Guatemala menciona que las reformas constitucionales no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular.
- Uruguay señala que la Constitución podrá ser reformada total o parcialmente por la Asamblea General, se someterán a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.
- Argentina, Italia, Portugal, Suiza y Venezuela no menciona ninguna circunstancia en concreto al respecto.

En el caso de Suiza, por ser el país modelo, en lo referente a la democracia participativa, se observan aspectos más desarrollados tanto en el caso del referéndum obligatorio y referéndum facultativo, señalando pormenorizadamente las características y requisitos de cada uno de éstos.

REFORMA DEL ESTADO.

Reforma del Estado. (2000-2006).¹¹

Dentro del contexto de las mesas redondas que se llevaron a cabo en el año 2000 para efecto de perfilar los principales temas de la agenda nacional se analizaron dos temas relativos al presente trabajo; en la mesa de discusión *III “Representación Política y Democracia Participativa”* se expuso un tema sobre democracia participativa y otro sobre democracia directa, contenido ambos análisis: un diagnóstico, debate y posterior propuesta:

¹¹ Muñoz Ledo, Porfirio. Coordinador. *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001. págs. 131-134.

Democracia Participativa. (Participación ciudadana).

Para el desarrollo de este tema se presentaron las siguientes secciones:

-Diagnóstico. Se señaló que actualmente, la conformación de la representación política no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas.

- Debate. Se señaló que la representación política prevé la participación del electorado en forma mínima, pues se limita al derecho de sufragio tanto pasivo como activo. Se propuso que el principio de "participación ciudadana" se incluya dentro de aquellas disposiciones constitucionales con carácter de decisión política fundamental.

- Propuesta. Para resolver este conjunto de problemas se deben establecer mecanismos de participación de la ciudadanía en los espacios de decisión que atañen al interés general. Ante tal perspectiva de la relación Estado-sociedad civil se propuso: Incluir en el texto constitucional del principio de participación ciudadana o política, así como diseñar mecanismo de participación ciudadana en el proceso legislativo para la defensa de intereses específicos.

Otro punto visto en esta mesa de discusión fue el siguiente:

Democracia Directa.

Diagnóstico: En México no existe una tradición democrática de participación ciudadana, salvo para la elección de sus representantes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Debate: El referendo pone a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o una ley; se distingue del plebiscito en que su objeto son decisiones políticas o administrativas que afectan el interés general de la comunidad.

Propuesta: Incorporar en la Constitución el referendo, el plebiscito y la iniciativa social como derechos políticos en los ámbitos federal, estatal y municipal. Facultar al Instituto Federal Electoral como la autoridad encargada de organizar y vigilar los procesos referendario y plebiscitario. Establecer la obligatoriedad del referendo para

toda reforma constitucional en aras de lograr la estabilidad de la Constitución, entre otros aspectos.

Reforma del Estado. (2006-2012).¹²

La presente administración retomó el tema de la Reforma del Estado, y publicó el día 13 de abril del 2007 en el Diario Oficial de la Federación, la *“Ley para la Reforma del Estado”*, sentando las bases para el análisis de los principales temas y problemas que afectan a la nación, dividiéndose para su análisis en cinco grandes temas, estando entre éstos el de *“democracia y sistema electoral”*.

Este análisis, a diferencia del anterior, se realizó desde un ámbito meramente político, y en las distintas propuestas presentadas por separado por cada uno de los partidos políticos, fueron los del PAN, PRD, convergencia y PT, los que incluyeron en sus distintas propuestas la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, en sus distintas modalidades y proporciones, como se aprecia en cada propuesta en lo individual.

Sin embargo, en las conclusiones que recientemente se presentaron aparece el tema con corchetes, señalando la siguiente leyenda: *“Esta propuesta no cuenta con el consenso del Grupo de Trabajo”*.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS.

Los especialistas en el tema, han considerado, que como en todo, la implementación de estos mecanismos de participación ciudadana en su conjunto, traen aparejado una serie de situaciones que pueden o no coadyuvar a la toma de decisiones legislativas y políticas, dependiendo de circunstancias y factores en particular de cada lugar donde se implemente, estando entre otras las siguientes:

Ventajas.

¹² Dirección en Internet: http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/posicion_partidos/index.htm

- Las ventajas incluyen su rol legitimante: una decisión asumida aún por quienes se oponían al tema y que no habrían aceptado una decisión similar si hubiera sido tomada por el parlamento o el gobierno exclusivamente.
- Los referéndums incrementan la participación popular en la toma de decisiones y tienen un efecto educativo en la población, quien inevitablemente se vuelve mejor informada acerca de los temas en consulta.
- En relación a la iniciativa popular, ésta refuerza el sistema de gobierno porque tiene el beneficio de un proceso legislativo, incluyendo audiencias públicas, revisiones, estudio y recomendaciones. Si el cuerpo legislativo no aprueba la propuesta, los votantes han sacado ventajas en su capacidad de tomar decisiones por medio de información generada durante el proceso legislativo.
- En el ámbito legislativo pareciera conveniente someter a consulta popular únicamente aquellos temas claramente debatidos y expresados que requieren una fuerte legitimidad para su resolución, o que suponen dos posiciones muy tajantes que también es conveniente zanjar con una consulta a la ciudadanía.
- Diversificación de las expectativas de eficiencia de la Democracia Directa a nivel individual, social e institucional:

Individual	Social	Estructural, institucional
Mayor motivación política.	Más debate público político.	(Temáticamente) políticas más abiertas y accesibles.
Políticamente mejor informado.	Mayor aprendizaje social	Mayor legitimidad en las decisiones.
Mayor comunicación política.	Más esfuerzos por alcanzar Acuerdos.	Menor distancia entre ciudadano y Político.
Mayor cualificación política.	Más interacciones dentro de la comunidad.	Mayor transparencia en los motivos de la toma de decisión.

Mayores oportunidades de participación.	Mejor división de poderes.	Políticas más abiertas y medios de comunicación más accesibles.
Mejor orientación política.	Mayor integración social.	Eliminación del monopolio político.

Para no pocos autores la crisis de la democracia representativa da origen a la búsqueda de nuevas formas de gobierno, lo que ve parte de la solución a través de la democracia directa, ya hay muy poca credibilidad hoy en día de los gobernantes, ya que el votante no se siente representado en sus intereses y modo de pensar de su partido de su preferencia.

Desventajas.

- Los instrumentos del gobierno representativo como los parlamentos, puedan ser disminuidos en su papel y un público que no esté lo suficientemente bien informado, podría tomar decisiones políticas equivocadas.
- También existe el temor del mayoritarismo, una inquietud de que la mayoría pueda usar el referéndum para pisotear los derechos de la minoría.
- En Latinoamérica estos mecanismos han tenido un resultado mixto, oscilando entre intentos de manipulación demagógica o como parte de procesos de legitimación por regímenes plebiscitarios, por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra.
- En este marco las instituciones de democracia directa devienen en gran medida, más que en una forma complementaria de ejercer el gobierno, en un ejercicio de control social. Se trata de un ejercicio de protesta reglado, que busca canalizar frustraciones populares.
- Es importante que en un contexto económico, social y político como el latinoamericano, evitar el peligro de una posible manipulación demagógica de

estos mecanismos. De ahí la importancia de establecer límites claros a los temas que pueden ser sometidos a referéndum.

COMENTARIOS FINALES.

Este tema, como muchos otros, hoy en día forman parte de los principales cambios, en el ámbito democrático en nuestro país, ya que como puede advertirse si bien ya hay avances a nivel local sobre participación ciudadana, principalmente a través del plebiscito, referéndum, y la iniciativa popular, falta la instauración de dicha figura a nivel federal, misma que representaría un parteaguas en la vida democrática de nuestro país.

De igual forma, se entendería que los representantes de la población, a través de estas prácticas desmonopolizarían el papel de tomar las grandes decisiones de las cuales son partícipes cada vez que aprueban una ley o implementan determinada política pública, es por ello de suma importancia el advenimiento de estos mecanismos en nuestro país a nivel federal.

Obviamente que no con ello, automáticamente nuestros problemas serán resueltos, pero si a mediano y largo plazo se construiría una cultura de participación y compromiso, tanto para ciudadanos como para la clase política, en el ejercicio democrático de tomar en cuenta a la población, para decisiones de vital importancia para nuestro país.

Las iniciativas presentadas muestran una gran variedad de posibilidades para su implementación, tal vez sea por ello que en la reforma del Estado de la actual administración, los partidos políticos no pudieron llegar a un acuerdo concreto sobre el tema, sin embargo, es fundamental que exista la voluntad política para la instauración de la democracia participativa, ya que se estará enviando con ello el mensaje a la población, que en realidad no estamos inmersos en la llamada “*partidocracia*”, en la

que sólo los integrantes de los partidos políticos tienen la última palabra sobre las grandes decisiones.

Debe de generarse conciencia, como en muchos otros aspectos de nuestra vida social y nacional, que entre mayor participación haya de todos para la construcción de un mejor país, es mejor y más sano para nuestra vida democrática, ya que entre mayor involucramiento haya de todas las partes nos concebiremos con un mayor sentido de pertenencia e identificación, muchos países desarrollados toman estas prácticas con seriedad, siendo el máximo exponente de esto Suiza.

Es por ello que si en realidad queremos aspirar a un mejor país, debemos de tomarnos a nosotros mismos en serio, y creernos que nuestra opinión vale, y vale mucho, como la de cualquier ciudadano de cualquier país desarrollado que deseemos, sólo así podemos ir cambiando las cosas, debe de haber una exigencia común, pero encaminada por los canales legales adecuados para generar el cambio que en verdad queremos suceda en nuestro país.

Un sentido en contra de la democracia participativa, es el costo que ésta representa en todo gobierno, sin embargo, la cultura que se genere a partir de su puesta en marcha puede ser considerada como la mejor inversión de la educación participativa a futuro, que a mediano y largo plazo en el mejor de los casos, deberá de verse reflejada en la conciencia de cada ciudadano y en la población en su conjunto.