



# *Apuntes Legislativos*

**PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE  
GUANAJUATO**  
**Sexagésima Primera Legislatura**  
**2009-2012**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

42

**LA DEMOCRACIA Y SUS CONDICIONES**

---

**Supervisión de edición:**

Lic. Alfredo Sainez Araiza

---

**Diseño y edición de interiores:**

Lic. Jonathan Hazael Moreno Becerra

---

“La Democracia y sus Condiciones”

**LXI LEGISLATURA****H. CONGRESO DEL ESTADO DE  
GUANAJUATO**

© Por esta edición: Instituto de  
Investigaciones Legislativas  
Callejón de la Condesa Núm. 7  
Centro. C.P. 36000. Guanajuato. Gto.,  
México  
Tel. 01 (473) 102-00-00 extensiones  
6074, 6075 y 6080  
[www.congresogto.gob.mx](http://www.congresogto.gob.mx)

Primera edición, 2010-03-15  
Año 6, Número 42

Impreso en México / Printed in Mexico

**ISBN: 970-9784-00-5**

Esta publicación no puede ser reproducida, incluyendo el diseño de la cubierta y de páginas interiores, ni todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.



**MESA DIRECTIVA  
Primer Año  
Segundo Periodo**

*Dip. Eduardo López Mares*  
**PRESIDENTE**

*Dip. Diego Sinhué Rodríguez Vallejo*  
**VICEPRESIDENTE**

*Dip. Alicia Muñoz Olivares*  
**PRIMER SECRETARIO**

*Dip. María Elena Pérez Sandi Plascencia*  
**SEGUNDO SECRETARIO**

*Dip. Mario Roberto López Remus*  
**PROSECRETARIO**

**JUNTA DE GOBIERNO y COORDINACIÓN POLÍTICA**

*Dip. Gerardo Trujillo Flores*  
**PRESIDENTE**

*Dip. Héctor Hugo Varela Flores*  
**VICEPRESIDENTE**

*Dip. David Cabrera Morales*

*Dip. José Luis Barbosa Hernández*

*Dip. Eduardo Ramírez Pérez*

*Dip. Héctor Astudillo García*

**SECRETARÍA GENERAL**

*Lic. Arturo Navarro Navarro*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS**

*Lic. Tomas Bustos Muñoz*  
**DIRECTOR GENERAL**

*Lic. Alfredo Sainez Araiza*  
**COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO LEGISLATIVO**

*Lic. Jonathan Hazael Moreno Becerra*  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS**

*Lic. Gerardo López Cuéllar*  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS JURÍDICOS Y PARLAMENTARIOS**

---

**¡Pluma Libre!**  
*Compártenos lo mucho que sabes*

**¡Participa!**



Esperamos tu valiosa colaboración con *Apuntes Legislativos* en la Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo del INILEG, Callejón de la Condesa No. 7, Colonia Centro, Guanajuato, Gto., C.P. 36000, teléfono. 01(473)102-0000 extensiones 6074, 6075 y 6080, o puedes enviarla a las siguientes direcciones de correo electrónico:

**[tbustos@congresogto.gob.mx](mailto:tbustos@congresogto.gob.mx)**

**[asainez@congresogto.gob.mx](mailto:asainez@congresogto.gob.mx)**

**[jhmoreno@congresogto.gob.mx](mailto:jhmoreno@congresogto.gob.mx)**

**[glopez@congresogto.gob.mx](mailto:glopez@congresogto.gob.mx)**

---

## CONTENIDO

	<i>Página</i>
<b>Presentación.</b> .....	<b>1</b>
<b>1 La Democracia y sus Condiciones.</b>	
<i>Michaelangelo Bovero.</i> .....	<b>3</b>
<b>2 De la Democracia Representativa a la Democracia Semidirecta en México.</b>	
<i>Alfredo Sainez Araiza.</i> .....	<b>18</b>
<b>1. Marco Teórico de la Democracia.</b> .....	<b>18</b>
1.1. Democracia Directa. ....	<b>19</b>
1.2. Democracia Representativa. ....	<b>19</b>
1.3. Democracia Semidirecta. ....	<b>20</b>
<b>2. Marco Histórico de la Democracia en México.</b> .....	<b>21</b>
2.1. Semblanza de la Evolución de la Democracia Representativa. ....	<b>22</b>
2.2. Esbozo de la Evolución de la Democracia Semidirecta. ....	<b>22</b>
<b>3. Perspectiva de la Democracia Semidirecta en México.</b> .....	<b>24</b>
3.1. Tendencias de la Democracia Semidirecta en el Mundo. ....	<b>24</b>
3.2. Tendencia de la Democracia Semidirecta en México. ....	<b>25</b>
3.3. Tendencia de la Democracia Semidirecta en las Entidades Federativas. ....	<b>28</b>
<b>4. A Manera de Conclusión.</b> .....	<b>29</b>
<b>3 Desde el Pueblo hacia la Ciudadanía</b>	
<i>Gerardo López Cuellar.</i> .....	<b>30</b>
<b>Introducción.</b> .....	<b>30</b>
<b>1. Antecedentes y Perfeccionamiento del Modelo.</b> .....	<b>30</b>
1.1. La Democracia Participativa. ....	<b>33</b>
1.2. Figuras de Participación Ciudadana. ....	<b>36</b>
1.2.1. El Referéndum. ....	<b>36</b>
1.2.2. El Plebiscito. ....	<b>37</b>
1.2.3. La Iniciativa Ciudadana. ....	<b>38</b>
1.2.4. La Revocación del Mandato. ....	<b>38</b>
<b>2. La Participación Ciudadana y la Reforma Política.</b> .....	<b>39</b>
2.1. La Iniciativa presentada por el Ejecutivo. ....	<b>39</b>
2.2. La Iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional. ...	<b>41</b>
2.3. La Iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia. ....	<b>43</b>
<b>3. Conclusiones.</b> .....	<b>46</b>
<b>4 La Democracia en Textos.</b>	
<i>Gloria del C. Hernández Morales.</i> .....	<b>48</b>
<b>5 Febrero y Marzo. Fechas relevantes en el desarrollo de la Independencia y Revolución Mexicana en Guanajuato.</b> .....	<b>51</b>
<b>Anexo: Mecanismos o Instrumentos de Participación Ciudadana por Entidad Federativa.</b> .....	<b>54</b>



# *Presentación*

Los conceptos y las categorías en el devenir histórico se han transformado e, incluso, han cambiado su significado. El concepto de democracia no es la excepción.

En este número de *Apuntes Legislativos* reproducimos la Conferencia Magistral, *La Democracia y sus condiciones*, dictada por Michelangelo Bovero, el 2 de febrero de 2010 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en el marco del *Seminario Democracia, Paz y Derechos Humanos: Ejes de un Pensamiento Ilustrado en el Centenario del Nacimiento de Norberto Bobbio*. En esta disertación, el maestro de la Universidad de Turín, Italia, muestra su preocupación y asume el reto de restaurar el significado de la palabra democracia por medio de aproximaciones sucesivas en las que plantea sus condiciones formales y sustanciales. Asimismo, nos advierte el proceso de degeneración de la democracia a la “autocracia electiva”, *si la clase política elegida a través de las reglas de juego, empodera a los mejores jugadores o “kaquistocracia”, si en cambio selecciona a los peores*.

Por otra parte, en *Apuntes Legislativos* destacan dos ensayos, *De la Democracia Representativa a la Democracia Semidirecta en México y Desde el Pueblo Hacia la Ciudadanía*, que convergen en el actual proceso de reforma política que vive nuestro país, particularmente, respecto a las iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo Federal y las distintas fuerzas políticas en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión, que contemplan mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, en la Sección de la Biblioteca “José Aguilar y Maya” se recomiendan cuatro textos afines al tema de la democracia.

**Atentamente**

***Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo***







## 1. La Democracia y sus Condiciones\*



*Michelangelo Bovero\*\**

Buenos días a todos. Estoy muy contento de estar aquí y agradezco a mis distinguidos colegas y ex alumnos de la Escuela de Turín, Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar, que han armado este gran evento, y me han dado me han entregado otra vez la tarea de hablar primero de los tres ejes de los cuales está dedicado este coloquio, este seminario. Me voy a ocupar del primero.

Democracia es una de las palabras que más han padecido una situación inflacionaria en el lenguaje común, a tal grado que corre el riesgo de convertirse en una palabra vacía.

Corre el riesgo de perder cualquier significado compartido, por eso, es oportuno tratar de restaurar el significado de la palabra democracia, es decir, reconstruir el concepto de democracia, o al menos un concepto plausible, aceptable, que sea acorde con los usos prevalentes de la palabra a lo largo de la cultura occidental

Sugiero proceder en esta tarea por medio de aproximaciones sucesivas. La palabra democracia indica, como dirían tal vez los lógicos, un mundo posible, un mundo social posible, es decir, una de las configuraciones que puede asumir la organización de la convivencia colectiva.

Un paso más con mayor precisión, democracia indica, siempre ha indicado de manera prevalente ante todo y esencialmente una forma de gobierno en el sentido más amplio y tradicional de esta expresión, o un tipo de régimen como prefieren decir hoy muchos estudiosos.

Los antiguos griegos que han inventado la palabra y la cosa: “democracia”, habrían dicho: la democracia es un *politeia*, esto es, democracia es una de las constituciones de acuerdo con uno de los modos más frecuentes de traducción de la palabra *politeia* (palabra griega).

---

\* Conferencia Magistral de Michelangelo Bovero dictada el 2 de febrero de 2010 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en el marco del *Seminario Democracia, Paz y Derechos Humanos: Ejes de un Pensamiento Ilustrado en el Centenario del Nacimiento de Norberto Bobbio*.

\*\* Catedrático de la Universidad de Turín, Italia.



## **La Democracia y sus Condiciones**

Aristóteles nos enseñó a reconocer la constitución, la *politeia* de una polis, el carácter político de una comunidad, su identidad específica, su régimen específico reconocer la constitución en la *taxistonarkón*, la arquitectura de los poderes públicos a los cuales está atribuida la tarea de tomar las decisiones colectivas.

Otro paso, usando un lenguaje más moderno, la sustancia sigue siendo la misma, diríamos que los tipos de régimen se distinguen entre con base a las reglas constitutivas que en cada uno de ellos establecen para utilizar las fórmulas sencillas y esclarecedoras de Bobbio, establecen el quién y el cómo de las decisiones políticas. Quién o sea cuáles y cuántos sujetos tienen el derecho poder participar en el proceso de toma de decisiones y cómo, esto es, mediante cuáles procedimientos debe llevarse a cabo ese proceso.

Por lo tanto, el régimen democrático se distingue de otros regímenes por sus reglas específicas, es decir, por una clase determinada de respuestas a las preguntas relativas al quién y al cómo de las decisiones políticas

Podríamos incluso decir, utilizando una metáfora común, que la democracia es un juego, o sea un sistema de acciones e interacciones típicas regido por un cierto conjunto de reglas fundamentales a las que denominamos precisamente “reglas del juego”.

Si no sabemos cuáles son las reglas no podemos saber qué juego estamos jugando, si no establecemos cuáles reglas son democráticas no podemos juzgar si los regímenes realmente existentes, teóricamente existentes, a los cuales llamamos democracias merecen de verdad ese nombre.

Pero cómo establecer si una regla del juego político es democrática o no lo es, cuál es el criterio que debemos seguir. Aprendimos de los antiguos a llamar democracia a un régimen en que las decisiones colectivas, las normas vinculantes para todos no emanan de lo alto, es decir, de un sujeto, un monarca, o el tirano o de unos pocos sujetos los aristócratas o los oligarcas que se erigen por encima de la colectividad, sino que las normas son producto de un proceso de decisión que se inicia desde abajo, desde la base, proceso en el cual todos, no uno, no pocos tienen el derecho de participar de manera igual e igualmente libre total.

La democracia es el régimen de la igualdad política y de la libertad política. Las reglas del juego democrático están contenidas implícitamente en los principios de igualdad y de libertad políticas o bien que es lo mismo, son reconocibles como democráticas aquellas reglas constitutivas, constitucionales que representan una consecuente expresión de los principios de igualdad y de libertad política

Por eso, dichas reglas valen como las condiciones de la democracia. El juego político es democrático, sí, a condiciones de qué y hasta qué, ciertas reglas sean respetadas si aquellas reglas se alteran o se aplican incorrectamente de manera no coherente con los principios democráticos de igualdad y de libertad política, entonces se empieza a jugar otro juego, tal vez, incluso sin darnos cuenta de ello.

## *La Democracia y sus Condiciones*

El moderno renacimiento del ideal democrático y el proceso gradual de democratización de los sistemas políticos históricos tiene algunos siglos de vida, una vida por otra parte muy tormentosa y contrastal, pero solo tardíamente a mediados del siglo XX la reflexión teórica logró elaborar una concepción de la democracia exenta de muchos equívocos anteriores que afectaban al pensamiento supuestamente democrático del siglo XVIII y de la primera mitad del siglo XX.

Hablo de la así llamada concepción procedimental que pone en el centro de la atención precisamente las reglas del juego.

La teoría de Bobbio es generalmente considerada como la versión más puntual y madura de la concepción procedimental de la democracia.

En los últimos años, incluso participando en varios eventos aquí en México, he vuelto a reflexionar en torno a ese núcleo central del pensamiento político Bobbiano, he buscado reconstruir la teoría democrática de Bobbio, desarrollarla hacia la construcción de una teoría de las condiciones de la democracia y he intentado aplicar esta teoría.

Podríamos definir la “neobobbiana” a la realidad de nuestro tiempo utilizándola como instrumento de análisis y como parámetro de juicio de los regímenes contemporáneos que habitualmente por tercetos, seguimos llamándolos democráticos

En los minutos que siguen buscaré presentar en una síntesis extrema algunos resultados de esta última etapa de mis investigaciones. Es obvio que ofrezco esta conferencia como un homenaje por el centésimo aniversario del nacimiento de mi maestro.

Pretendo sostener, pretendría sostener tres tesis, -me temo que la tercera ya no-, porque el tiempo es escaso, en todo caso las enuncio:

1. En todo el mundo la democracia está en camino a una degeneración autocrática.
2. En varios lugares las tendencias autocráticas sirven para alimentar a y son sostenidas por formas de gobiernos de los peores, es decir, favorecen y son favorecidas por el deterioro progresivo de la calidad de las clases políticas, de las clases dirigentes.
3. La llamada tercera ola del proceso de democratización que se expandió durante el último cuarto del siglo XX, precedido de la caída de regímenes autoritarios, totalitarios, en realidad diseminó por el mundo una miríada de democracias aparentes.

Sugiero tomar en consideración de nueva cuenta, -ya lo hice algunas veces también aquí en México-, tomar en consideración como punto de partida únicamente como punto de partida, el elenco de las reglas del juego democrático que se encuentra en la Teoría General de la Política de Norberto Bobbio.

Recuerdo que las seis reglas en las que se articula ese elenco son llamadas por Bobbio, universales, procedimentales, expresión abreviada que debe entenderse en el sentido de que dichas reglas contienen los principios inspiradores de las normas de competencia y de procedimiento.



## ***La Democracia y sus Condiciones***

Competencia concierne el quién, el procedimiento concierne al cómo de las decisiones políticas, normas sobre las cuales deben fundarse todos los regímenes democráticos, es decir, el universo de los regímenes democráticos, dado que corresponden a las características indispensables del concepto universal de democracia.

Las reglas del elenco “bobbiano” son muy simples en apariencia, en realidad cada una de ellas tiene que ver con un abanico de problemas bastante complejo.

La primera regla establece una condición de igualdad entendida como inclusión, todos los ciudadanos pasivos, es decir, sometidos a la obligación política de obedecer las normas de la colectividad, deben ser todos, también ciudadanos activos en el sentido jurídico de esa expresión, es decir, titulares de derecho- poder participar ante todo, pero no solo con el voto electoral en el proceso de formación de las decisiones colectivas y, por tanto, proceso de formación de las mismas normas que estarán obligados a respetar todos sin algún tipo de discriminación.

La segunda regla impone una condición de igualdad como equivalencia, los votos de todos los ciudadanos deben tener un peso igual, ninguno debe contar, más bien pesar más o menos que otro.

La tercera regla establece una condición de libertad subjetiva, la opinión política de cada uno debe poderse formar libremente, y por lo tanto estar protegida frente a interferencias distorsionadoras y estar basada en un correcto conocimiento de los hechos.

Lo que exige por lo menos que esté garantizado el pluralismo de los y en los medios de información y de persuasión.

La cuarta regla plantea una condición de libertad objetiva. Los ciudadanos deben poder escoger entre propuestas y programas políticos efectivamente diferentes entre sí, dentro de una gama de alternativas, lo suficientemente amplia para permitir a cada uno el poder identificarse con una orientación precisa, lo que exige que al menos esté asegurado el pluralismo propiamente político, el pluralismo de partidos asociaciones y movimientos políticos.

La quinta regla plantea una condición de eficiencia para el entero proceso de decisión colectiva desde el momento electoral, hasta la deliberación en los órganos o representantes.

Las decisiones deben ser tomadas con base en el principio de mayoría. Principio de mayoría que es pura y simplemente, nos enseñó Bobbio, una regla técnica no es un valor ético, es una regla técnica, idónea para superar la heterogeneidad o el contraste o el conflicto de las opiniones particulares.

La sexta y última regla del elenco de Bobbio tiene un carácter especial, no es propiamente un universal procedimental, no se refiere ni al quién ni al cómo, o sea no se refiere a la forma sino al que cosa, es decir al contenido a la sustancia de las decisiones políticas ¿por qué? Porque las decisiones políticas no pueden contradecir los principios democráticos de igualdad y de libertad.

## **La Democracia y sus Condiciones**

Esta regla, la sexta plantea una condición compleja que yo llamo de salvaguardia o de supervivencia de la democracia misma, ¿Qué dice? En resumen dice: que ninguna decisión asumido por medio de las primeras cinco reglas del juego democrático, debe en su contenido desnaturalizar u obstaculizar al juego mismo.

Esta regla puede articularse en cinco imperativos, en primer lugar, prohíbe cualquier decisión que esté orientada a alterar o peor abolir, las otras reglas del juego, esto es, alterar o abolir las condiciones de la democracia, aun cuando una decisión de este tipo haya sido formalmente tomada de acuerdo con las mismas primeras cinco reglas, por ejemplo: prohíbe que un parlamento elegido por sufragio universal introduzca un sufragio restringido.

En segundo lugar, la sexta regla prohíbe volver vanas –son palabras de Bobbio- es decir: volver vacías, inútiles a las otras reglas limitando, o peor aún aboliendo los derechos fundamentales de libertad individual, libertad personal, de opinión, de reunión de asociación, las cuales constituyen las recondiciones liberales de la democracia.

En tercer lugar, impone la obligación de volver efectivo el goce universal de estas mismas libertades básicas al garantizar algunos derechos fundamentales ulteriores que representan las precondiciones sociales de las precondiciones liberales de la democracia.

Si bien es cierto que las primeras cinco reglas del juego democrático serían vanas si no estuvieran garantizados los derechos a la ley de manifestación de las ideas, la libertad de reunión y de asociación, también es cierto que estos mismos derechos de libertad estarían vacíos o reducidos de facto al ser meros privilegios de algunos si no estuvieran garantizados para todos por ejemplo: el derecho social a la educación pública y gratuita y el derecho a la subsistencia, es decir, a gozar de condiciones materiales que vuelvan a los individuos como tales a todos los individuos capaces de ser libres y no los empujen al llenar su propia libertad al mejor postor.

En cuarto lugar, la última regla del juego prohíbe violar las precondiciones en sentido más estricto, constitucionales de la democracia, específicamente los principios de separación y de equilibrio de los poderes del estado, o sea impone asegurar las técnicas jurídicas idóneas para prevenir el despotismo, incluso el de la mayoría.

En quinto lugar, prohíbe toda forma de concentración de aquellos que Bobbio llama los tres poderes sociales. El poder político fundado en última instancia en el control de los medios de coacción, el poder económico basado en el control de los bienes y de los recursos materiales y el poder ideológico que se funda en el control de las ideas y de las conciencias, es decir, en el control de los medios de información y de persuasión.

Los cinco imperativos que se pueden considerar implícitos en la sexta regla del juego con el cual se cierra el elenco de Bobbio, corresponden a otras tantas condiciones de la democracia, ya no de tipo formal como las primeras cinco, sino sustanciales.

No son normas de competencia pues se refieren al quién, ni de procedimientos que se refieren al cómo, sino son normas de conducta política en la medida en que limitan o vinculan con obligaciones positivas y negativas el comportamiento de los sujetos políticos y en consecuencia el contenido de los actos, el que cosa de las decisiones políticas de los sujetos autorizados para tomar las decisiones colectivas.



## **La Democracia y sus Condiciones**

De esta manera, se delinea un decálogo de condiciones de la democracia, sin conformar cinco sustanciales, sin embargo, a continuación veremos cómo resulta necesario mi parecer asumir una onceava condición, para que lo que yo llamo condición institucional.

El problema de acuerdo con Bobbio, es que las reglas del juego resultan muy sencillas de enumerar pero todo menos fáciles de aplicar correctamente, por ello decía Bobbio, en el análisis de los casos concretos de las llamadas democracias reales se debe tomar en cuenta la posible distancia entre la enunciación de su contenido de las reglas y la manera en las que éstas son aplicadas y agregaba Bobbio: “Dado que ningún régimen histórico jamás ha observado por completo los dictados de todas estas reglas, es justificado hablar de regímenes más o menos democráticos”. Esto decía Bobbio.

En mi opinión hoy, el problema se presenta en términos muchos más graves, muchos más serios.

Considerando la historia reciente de las democracias reales debemos preguntarnos si estos regímenes, unos más otros menos, no se hayan acercado peligrosamente a una frontera crítica. Si incluso en algunos casos no se haya ya cruzado, la línea de demarcación entre la democracia y la autocracia, es decir, entre un régimen que asegura todavía algún grado apreciable de igualdad y de libertad política y por ello permite una cierta forma de autodeterminación colectiva y a un régimen en el cual en cambio las decisiones caen generalmente de lo alto.

El proceso de democratización que ha caracterizado, aunque de manera discontinua, a los últimos dos siglos, consistió en el acercamiento de muchos sistemas políticos reales al paradigma de una correcta aplicación de las reglas del juego: ampliación de los derechos de participación política hasta llegar a el sufragio universal, mejores garantías de libertad, multiplicación de los derechos de libertad y, así, sucesivamente.

Pero, si un análisis desprejuiciado de la realidad contemporánea, nos llevara constatar que los regímenes que hoy comúnmente son llamados democracias, han invertido la ruta, no acercándose sino alejándose de este paradigma, no deberíamos entonces hablar de una degeneración de la democracia y de una decadencia progresiva hacia la autocracia.

En 1984, Bobbio expresó una opinión completamente diferente, en el célebre ensayo *El Futuro de la Democracia*, aun habiendo considerado con un realismo desencantado las tendencias de las democracias reales de la postguerra.

Bobbio afirmaba, sin dudarlo, que no obstante todas las transformaciones que los nobles ideales democráticos han sufrido, contaminándose con la poco noble realidad de la política práctica, no se puede hablar propiamente de la degeneración de la democracia o poco más allá decía, subrayaba: “aún la democracia real más alejada del modelo, es decir, del paradigma de una correcta aplicación de las reglas del juego, no puede ser confundida de ninguna manera con un estado autocrático.

Es todavía cierto, estamos dispuestos a reconocer todavía como válida después de un cuarto siglo esta afirmación.

## ***La Democracia y sus Condiciones***

Si mantenemos la perspectiva de Bobbio que asumía como término de parangón, los totalitarismos del siglo veinte, probablemente sí, pero preguntémosnos después del análisis de Bobbio, ¿cuáles son las transformaciones ulteriores que ha sufrido la democracia?, ¿ha disminuido o se ha incrementado la distancia del modelo ideal que comprende las características esenciales, las condiciones de la democracia y las identifica en un paradigma de reglas correctamente aplicadas?

Mi primera tesis es la siguiente: al observar en retrospectiva las últimas dos o tres décadas de vida de las democracias reales es claramente reconocible un proceso de degeneración diferenciado, no homogéneo, diferente de un lugar a otro, pero en todo caso un proceso de degeneración que afecta a todos, a todo el mundo, proceso aún en marcha, que tiende hacer que la democracia asuma gradualmente características de una forma de gobierno distinta, a la que propongo llamar autocracia electiva, obviamente se trata de un oxímoro.

Básicamente el autócrata dispone de sí y de los demás a su propio arbitrio, se pone asimismo como el principio del poder, esto quiere decir: autócrata, se impone y no se propone a los ciudadanos –se propone quién se hace elegir– entonces es un oxímoro, pero a mi juicio la realidad política de nuestro tiempo, es precisamente a la vez un oxímoro, y una paradoja o al menos así se nos presenta porque en nuestros esquemas mentales, las categorías a través de las cuales estamos acostumbrados a pensar en el mundo político, se develan cada vez con más frecuencia inadecuadas.

Algunas oposiciones conceptuales aquellas que Bobbio llamaba grandes dicotomías, parecen debilitarse, por ejemplo: derecha e izquierda o democracia y dictadura.

Recientemente Giovanni Sartori ha utilizado la expresión: “el dictador democrático”, – ¿adivinen en quién pensaba?–.

Otras oposiciones conceptuales se radicalizan en formas belicosas como universalismo y particularismo; términos que parecían estar estrechamente unidos en cambio se divorcian precisamente como democracia y elecciones.

No me parece difícil individuar en la historia de las recientes democracias reales un verdadero primer golpe de timón, al menos en la cultura política, a partir del cual se ha comenzado a prospectar la posibilidad de jugar el juego político de modo no democrático, o menos democrático cada vez menos democrático, es decir: aplicando incorrectamente o alterando esta o aquella regla del juego, las condiciones de la democracia y atacando o erosionando sus presupuestos o sea las precondiciones de la democracia.

Como fecha simbólica de esta inversión de ruta, yo diría que se puede señalar al año de 1975, año en el cual se publicó un famoso reporte sobre: “La gobernabilidad de las democracias”, autores Crozier, Watanuki y Huntington.

Desde entonces, la retórica de la gobernabilidad se difundió rápidamente en muchos ambientes no solo entre los estudiosos hasta convertirse en una especie de lugar común, de opinión común.



Según esa opinión, se iba difundiendo muy rápidamente, el diagnóstico era en el fondo, sí, la democracia funciona mal o poco, no es otra palabra clave de esta retórica, eficiente, en el cumplimiento de la función política esencial que es la de aplicar decisiones correctivas y funciona mal porque es un régimen difícil demasiado exigente, por lo tanto, también la terapia aconsejada era muy clara para hacerla funcionar mejor de una manera más eficiente deben disminuirse sus pretensiones.

En caso de necesidad la democracia debe convertirse en un régimen menos inclusivo, en contraste con la regla uno, piénsese en el problema de la inmigración que se ha agudizado en los últimos tiempos, especialmente en Europa, pero leía en el periódico de esta mañana, también en Estados Unidos, masas crecientes de individuos contratados como nuevos *metecos* –una palabra griega que quiere decir los que viven en nuestra sociedad pero son carentes de todo derecho político, y no solamente excluidos de los derechos de ciudadanía, sino que han sido reducidos incluso a condiciones semiserviles o directamente comunitaria criminalizados–.

Luego, en la medida en que es útil al *disolucion meinken* se puede alterar el peso de los votos individuales, en franca violación a la segunda regla, me refiero a las más o menos sofisticadas, manipulaciones ingenieriles de los sistemas electorales en nombre de la gobernabilidad.

Debido a que las lógicas “objetivas del mercado global”, ante las cuales debemos arrodillarnos como si fuesen leyes divinas, inducen grandes concentraciones, incluso monopolios de los medios de comunicación.

Es inevitable sostienen los emperadores de las comunicaciones, infringir también la tercera regla que exigiría al contrario el pluralismo informativo como obstáculo, tal vez insuficiente pero necesario, contra la manipulación de la opinión pública.

Luego, no solo razones de eficiencia, sino incluso pretendidas y presuntas razones ideales son invocadas para promover una drástica simplificación del pluralismo político, es más, para deducirlo de hecho a un dualismo, –piénsese en los duelos televisivos–, provocando de este modo en contra de la letra y del espíritu de la cuarta regla la desafección hacia la democracia de todos aquellos que no se reconozcan en ninguna de las alternativas disponibles.

Le pasa a muchos ciudadanos en varias partes del mundo, si tengo que escoger entre un tonto y un malvado ¿a quién voy a votar?

Por último, para asegurar eficazmente la “gobernabilidad” se tiende a concebir y a practicar el juego político como si este fuese un juego de “suma cero”, en el cual es atribuido todo el poder al ganador, de esta manera absolutizando indebidamente la regla cinco, es decir, el principio de mayoría.

Este es un punto muy importante. El exorbitante alcance que ha venido a asumir el principio mayoritario, al grado de llevar a los estudiosos a aislar como una sub especie del régimen democrático la así llamada democracia mayoritaria o incluso democracia de la alternancia formulas utilizadas en sentido apologético con escaso rigor crítico.



## La Democracia y sus Condiciones

Este alcance exorbitante de principio mayoritario acompaña y favorece la que yo considero la degeneración última, el paso final hacia el umbral que divide la democracia de la autocracia.

La institución de las elecciones es interpretada de manera reductiva y distorsionada como un método para la investidura personal de un jefe supremo.

La elección en verdad decisiva o que es percibida como decisiva, es decir, como la que determina el rumbo político de una colectividad, es más la que marca el destino político de una colectividad al menos hasta la siguiente consulta popular, consiste o se resuelve en la designación del jefe del ejecutivo al que le es conferido de *facto* el papel de guía del estado, -saben cómo se dice en latín guía: *ducce*.

Ahora, la investidura de un *ducce* constituye una franca violación de la que invito a reconocer como una condición ulterior de la democracia.

La onceava que se refiere no a la forma ni a la substancia de las decisiones, sino al diseño, y al funcionamiento de las instituciones, por ello, yo la llamo condición institucional, ¿cuál es esta condición? En una democracia el órgano al cual le corresponde en última instancia el poder de tomar decisiones colectivas vinculantes *erga omnes*, debe ser en una democracia un órgano colegiado representativo de la entera colectividad o sea de la pluralidad y variedad de las orientaciones políticas en ella presentes.

La última condición de la democracia –democracia de los modernos por supuesto– es por lo tanto una condición de representatividad, una sociedad pluralista en la que conviven muchas tendencias políticas distintas, puede ser representada en sentido propiamente democrático, solo por un órgano plural como es el parlamento, viceversa, ningún órgano monocrático, puede ser un órgano representativo en el significado propiamente democrático de la noción de representación.

Ya lo decía Kelsen, cuando frente al pueblo de los electores que cuentan con millones de individuos, no hay más que un único individuo como elegido, la idea de la representación del pueblo pierde necesariamente la última apariencia de poder.

En suma, por decirlo con una fórmula muy sencilla: una democracia representativa para ser verdaderamente una democracia debe ser de verdad representativa y, no lo es, si el poder decisivo preponderante por la calidad y cantidad de sus atribuciones y prerrogativas está conferido a un órgano monocrático.

Yo considero que la expresión democracia de investidura que algunos estudiosos, incluso apreciables, han adoptado para designar una forma de gobierno caracterizada por la preeminencia del jefe del ejecutivo, es una contradicción en términos, tal como democracia plebiscitaria.

En mi opinión, esto debería ser obvio, la elección de un *ducce* –guía– es antidemocrática en sí y por sus consecuencias.

La experiencia histórica, pasada y presente nos muestra a la abundancia en el caso italiano, pero no solo en él, que el electo investido de una especie de plus poder personal tiende a subyugar a los órganos representativos, reduciendo al parlamento a una función poco más que coreográfica y luego también neutralizando a las instituciones de control y de garantía.



De este modo, se perfila una clamorosa regresión histórica hacia el paradigma del gobierno y de los hombres, o mejor dicho, –peor dicho– gobierno del hombre, que es el paradigma opuesto al del constitucionalismo que está fundado sobre el ideal del gobierno de las leyes.

En efecto, han sido practicados y en tiempos recientes, incluso justificados verdaderos y propios abusos de poder, decisiones, actos y practicas anticonstitucionales que ponen en riesgo todas las condiciones y las precondiciones de democracia, comenzando por las delimitaciones de los derechos de libertad incluso de libertad personal –piénsese en lo que ha sucedido después del 11 de septiembre– .

En suma, un verdadero proceso de degeneración y tendencialmente de transformación de la democracia, en otro juego con otras reglas. A lo largo de esta tendencia, la vida política de las democracias reales se va asemejando cada vez más a una competencia, con pocas reglas y cada vez menos democráticas, entre pocos personajes llamados lideres, para ser investidos de un poder que a su vez se asemeja cada vez más al de un autócrata.

Un poder personal que pretende ser la encarnación de “la voluntad popular”, y al mismo tiempo un poder arbitrario, refractario a todo límite y vínculo y que tiende al abuso, otro juego, otra forma de régimen, precisamente una autocracia electiva.

Quisiera llamar la atención sobre aquel aspecto del proceso degenerativo de las democracias reales que he presentado como violación de la decima condición de la democracia, condición que prohíbe la concentración y confusión de los poderes sociales y no me refiero solo al desafortunado caso del “bello país” como se llama Italia, en donde en las más recientes estaciones políticas este fenómeno ha asumido proporciones y características grotescas.

Su difusión en realidad es planetaria, basta pensar por un lado en la incidencia sobre la vida de todas las democracias reales, cuál más, cuál menos, del contubernio obscuro entre dinero y política.

Por otro lado, basta pensar en la potencia desbordada de los medios de comunicación, sobre todo de la televisión para obnubilar cada vez más la capacidad de juicios políticos de aquellos a los que Bobbio llamaba los ciudadanos no educados.

Queda participación en el juego político podría transformarse de por sí, en instrumento eficaz de educación de los ciudadanos, era una convicción o una esperanza de algunos grandes escritores democráticos en los siglos XIX y XX.

Sin embargo, bien pronto esta idea se reveló como una ilusión, no solo, de acuerdo con el célebre análisis de Bobbio de 1984, se trata de una de las más importantes promesas no mantenidas de la democracia.

Y hoy, hoy la situación se nos presenta en términos muchos peores, nos encontramos frente a la proliferación de ciudadanos mal educados, educados mal, deseducados.

El ciudadano mal educado, deseducados es un sujeto distinto al ciudadano no educado, al que se refería Bobbio, de la misma manera en la que la mal educación, deseducación es algo más perverso que la no educación, la ineducación.

## *La Democracia y sus Condiciones*

La no educación es una condición pasiva con resultado negativo, una ausencia es una educación faltante, una autoeducación faltante no lograda.

En cambio, la mal educación, la educación mala es sobre todo un proceso activo y el resultado de un proceso activo.

Existen ciudadanos mal educados porque existen los mal educadores los deseducadores, arquitectos y empleados de la mala fe, –los vemos todos los días–, empeñados en su labor profesional, en los medios de comunicación en las distintas industrias de la persuasión interesada.

Bobbio señalaba como figuras típicas de los ciudadanos no educados, al ciudadano apático –la gente carece de interés por la política– y al ciudadano cliente adicto al voto de intercambio.

Una tipología del ciudadano mal educado haría emerger hoy, a figuras mucho más despreciables.

El ciudadano corrupto y soberbio que ha asumido como el modelo de vida la afirmación personal a cualquier costo y por cualquier medio lícito o ilícito y que ha aprendido a llamar libertad a la transgresión de toda regla de convivencia y de respeto de los demás.

El ciudadano aparente, quiero decir aquel sujeto que no tiene más impulso vital que el de aparecer, para el que no hay otra razón de ser, que el ser percibido, es más mirado, más aún observado, y por esto no busca evitar al gran hermano, sino lo busca, el sujeto para quien la única realidad es la apariencia, la única *reality* es el *show*.

Peor, el siervo contento, que en tiempos de abundancia está beatamente sumergido en los mitos de consumo, en tiempos de crisis mucho menos contento pero siempre temeroso de perder el acceso, a aquellos que *Tocqueville* llamaba los pequeños vulgares placeres de los cuales puede gozar el súbdito de un despotismo templado.

Peor aún, el esclavo depravado que ha crecido desde pequeño con dosis consistentes de tereos hormonas sexuales, esclavizado por su propia naturaleza animal, por su propia bestialidad y además, -nota para los italianos- lleno de admiración por la desfachatez del depravado poderoso.

Peor todavía, el esclavo fanático, fascista, xenófobo, presto a obedecer a jefes y jefecillos igualmente fanáticos, o bien cínicos que le ordenan reprimir, expulsar, golpear, torturar, es una pesadilla, pero son todos sujetos reales, los encontramos continuamente todos los días.

Agrego de paso que la multiplicación de estas figuras entre los conciudadanos no pueden no llevarnos hacia la ruptura del pacto de convivencia, de contrato social.

Las constituciones como ha escrito el profesor *Luigi Ferrajoli*, son contratos sociales en forma escrito, en los que se establecen reglas para la solución pacífica de los conflictos de las divergencias entre los individuos que conviven en un territorio.



Pero ciertos conflictos, ciertas divergencias, cierta estrenuidad recíproca nos inducen a revocar la voluntad de convivir, -yo no quiero convivir con uno como tú-, fracturan a la comodidad.

¿Cuántos son si los juntamos, los ciudadanos no educados de los que hablaba Bobbio y los ciudadanos mal educados, educados mal?, siendo benévolos son cerca de la mitad de los electores, en casi todas las democracias reales y cuándo logran prevalecer provocan el fenómeno de la selección a la inversa, eligen a los peores, son mal educados, educados mal, hasta convertirse en presas muy fáciles de los demagogos y a elegir a las peores opciones.

Por los demás no es nada nuevo en la historia que el “pueblo”, elija a un Barrabas en lugar de Jesús. Pero se podría objetar que el fenómeno de la selección a la inversa de la clase política y el consiguiente advenimiento del gobierno de los peores, para indicarlo hace algunos años invente un neologismo kakistocracia, no prueba de por sí que la democracia le ha cedido al puesto a una forma de gobierno distinta, solo prueba el hecho de que estamos frente a una democracia de muy baja calidad, no que el sistema democrático se haya transformado en un sistema autocrático.

Desde el punto de vista lógico y metodológico, acepto la precisión, no debemos confundir el problema de la identidad de un régimen con el de su calidad. La identidad es el resultado de la estructura constitucional, es decir, de las reglas constitutivas de una determinada forma de gobierno.

Las reglas del juego en sentido amplio, mejor dicho el grado de su efectividad y correcta aplicación nos permite reconocer si las decisiones políticas descienden de lo alto, o, si el contrario, emergen desde abajo, o sea, adoptando la teoría de Kelsen y de Bobbio, si aquella forma del juego político se encuadra en el tipo de la autocracia desde lo alto, o en de la democracia desde abajo.

Por el contrario, la calidad de determinado régimen depende en última instancia de las dotes capacidades, virtudes de los gobernantes.

Pero ahí en donde estos son elegidos, depende a su vez de las virtudes y sobre todo de las capacidades de juicio de los gobernados.

Digamos así, si la clase política elegida a través de las reglas de juego, empodera a los mejores jugadores, los mejores en griego *aristoi*, tendremos entonces como clase política dentro de una democracia una autocracia electiva.

Si en cambio selecciona a los peores, los peores en griego *Kakistoi*, si el pueblo elige a Barrabas en lugar de Jesús, entonces, tendremos una kakistocracia. Creo que es difícil sustraerse de impresión de que muchas de las democracias reales contemporáneas son cuál más, cuál menos, *kakistocráticas*, me parece evidente, la incapacidad, la inadecuación de las clases dirigentes de todo el mundo, cual más, cuál menos, pero de todo mundo frente a los grandes problemas, a los verdaderos problemas, a los que merecen llamarse problemas.

La convivencia entre los pueblos, la emergencia mental, la injusticia social global, esta incapacidad refleja y se refleja en un extendido analfabetismo político de los ciudadanos electores, cada vez más desproveídos frente a los empresarios de consenso.

En los casos más desafortunados, la kakistocracia el gobierno de los peores refleja y se refleja en la que yo llamo *tuli politeia*, otro neologismo mío, que quiere decir: “la república de los ciegos”, problema totalmente distinto es el de determinar si los regímenes reales que llamamos democracias lo son en realidad, democracias de baja calidad, democracias kakistocráticas, o si no están entrando en un proceso de mutación que las hará deslizarse hacia el tipo de la autocracia.

En resumen, es verdad que la identidad y la calidad de un régimen son dos variables lógicamente independientes, sin embargo, si observamos la realidad empírica de los regímenes de nuestro tiempo, mi segunda tesis es que las tendencias que producen la degeneración de las democracias reales y su deslizamiento hacia la autocracia también favorecen un empeoramiento en la calidad de los sujetos políticos, gobernantes y gobernados, ciudadanos y clase política, y de manera recíproca las tendencias kakistocratizantes favorecen a las autocratizantes en una especie de sinergia nefasta.

Es muy fácil que la *kakistocracia* crezca dentro de vestidos apolillados y lastimados de una democracia en vías de mutación autocrática.

Una de las manifestaciones más inquietantes de este crecimiento es la difusión de ciertas formas demagógicas, neopopulistas de estrategia política, -algunos estudiosos las han rebautizado, “anti política”, el concepto no es tan claro, quien lo trató no ha logrado una gran claridad-, el fenómeno es muy complejo, pero algunas características distintivas de los sujetos y de los comportamientos políticos, “anti políticos”, se pueden fijar:

1. La contraposición de la “verdadera voluntad del pueblo”, que pretende estar encarnada por personajes pseudocarismáticos en contraposición a la voluntad expresa en las instituciones de la representación en la cultura política y en las culturas políticas fundada en los sistemas políticos partidos etc. etc.
2. La hostilidad hacia el orden consolidado en las arquitecturas institucionales, el descredito de las constituciones, el desprecio general de las reglas, la ausencia de una cultura de la legalidad.
3. En particular, el desprecio por el principio de equilibrios de poderes, el desprecio por cualquier tipo de vínculos y controles.
4. El rechazo hacia la confrontación política entre posiciones distinta con debate civil no orientado al choque brutal, el rechazo de las mediaciones en general.  
En Europa, muchos movimientos y partidos de derecha ligados de alguna manera con el chauvinismo del bienestar han obtenido un éxito político notables por medio de métodos políticos anti políticos.

En algunos casos han llegado al gobierno. En América Latina existen sobre todo algunos sujetos sedicentes de izquierda, cuyos interlocutores son más bien las víctimas de la democratización, son estos que asumen los esquemas de los sistemas de la llamada anti política.



Me estoy acercando a la conclusión: en primer lugar cualquiera puede ver como la anti política *kakistrocratica* encuentra terrenos fértiles en la tendencia autocratizante que lleva a concebir a las elecciones como un método para investir a un solo individuo a quien le correspondería, guía suprema del país.

En segundo lugar, también es evidente como esta misma tendencia se ha visto favorecida y acentuada en aquellas realidades políticas donde está en vigor una forma de gobierno en sentido técnico presidencial. Sin embargo, la difusión del proceso autocratizante ha permeado en países en los cuales está formalmente en vigor un régimen parlamentario principalmente en Gran Bretaña, Italia, donde presenciamos dicen algunos estudiosos a fenómenos de presidencialización de la forma de gobierno parlamentaria.

En todo caso presenciamos a tentativas de reforzamiento del poder ejecutivo que rebasa por mucho todo límite de compatibilidad con la supervivencia de un papel sensato, significativo de los parlamentos. Se trata de una deformación patológica que ataca tanto a las instituciones centrales del estado como a las periféricas desplazando el epicentro de poder de la Asamblea de Representantes a los órganos así llamados ejecutivos.

A este fenómeno yo lo llamo macrocefalia institucional en todos los niveles, y en todos los sectores una cabeza hipertrofiada, por lo general poco inteligente, aplasta a cuerpos representativos débiles y despotenciados. Obviamente macrocefalia institucional y personalización pseudocarismática de la vida política se alimentan una con otras.

En un contexto similar las elecciones tienden a transformarse en un grito de identificación personal de la masa local o nacional, con el líder local o nacional y a culminar en una entrega de poderes desbordantes a cargos monocráticos.

Los titulares de estos cargos se sienten investidos del poder final de decisión y con frecuencia interpretan su propio papel con aires claramente autocrático.

Piénsese bien, estos personajes que se dan en los distintos lugares del mundo gozan de un consenso impactante, a veces impactante, dicho sea con extrema nitidez, entendido como favor popular, el consenso efectivo certificado por medio del computo de los votos formalmente expresados o bien asumido sobre la base de manifestaciones oceánicas de adhesión, o peor aun por medio de sondeos más o menos hábilmente orientados, el consenso no es por sí solo un indicador suficiente y en la mayoría de los casos tampoco es un indicador significativo de democracia. Los regímenes antidemocráticos han gozado en muchas circunstancias históricas de un amplio favor popular.

Yo espero que resulte intuitivo, no todo consenso popular es un consenso democrático, es falaz sostener que todo lo que le agrada a la mayoría, una decisión, un gobierno, un líder, es sensatamente designable como democrático, porque le agrada a la mayoría.

La identificación acrítica entre consenso popular y democracia impide ver incluso aquello que debería ser evidente, es decir que, la adhesión del pueblo, *demos*, al poder, *cracia*, de un autócrata no instituye para nada una democracia, un poder del pueblo en ningún sentido post plausible. Incluso si esta adhesión se manifestara como un paradójico plebiscito de todos los días.

## ***La Democracia y sus Condiciones***

Repito, la mal llamada democracia plebiscitaria es en realidad una forma de servidumbre voluntaria.

Concluyo, he hablado de las condiciones de la democracia en sentido lógico pero el análisis que he realizado nos lleva a interrogarnos sobre sus condiciones en sentido clínico, a mi juicio son condiciones críticas muy graves, un poco en todos lados, como sucede cuando se expande una pandemia, la que nos impidió celebrar este evento el año pasado.

La patología que ha atacado a la democracia está en pleno desarrollo y no da muestras de ceder, esto no significa que no exista ningún remedio, a menos que está metáfora clínica, la infección –la patología– sea insuficiente para dar a entender la gravedad del problema.

Si fuéramos inducidos a reconocer que se trata no ya de una infección o de la invasión de parásitos voraces que consumen al organismo democrático desde el interior, sino de que se trata de una mutación genética –como me temo– las perspectivas serían desesperanzadoras, una mutación es difícilmente reversible pero me resisto, a creerlo.

Por eso, prefiero abandonar las metáforas orgánicas para adoptar ahora una metáfora artística, la democracia es una obra humana, una obra de arte de la arquitectura de la convivencia, quizás la mejor obra del arte de la convivencia que el género humano haya proyectado y realizado bien o mal y que en este momento el mismo género humano parece haber decidió a desfigurar.

Hoy, en el mundo la democracia se encuentra seriamente dañada en las arquitecturas institucionales de los regímenes seguimos, repito por tercetos llamando democráticos y en los registros mentales de los ciudadanos que vivimos en ellos.

Es necesario restaurarla, tal como una obra de arte, que ha sido vandalizada. En primer lugar, es necesario tratar de encerrar a los vándalos, se necesita competir, los mal educadores y la mala educación de los ciudadanos que no se dan cuenta de ser tales.

Si la democracia puede ser restaurada la tarea de restituirla en la dignidad del proyecto ideal, o acercarse al proyecto ideal, debe ser perseguida ante todo, ofreciendo los ciudadanos en especial a los más jóvenes. Como decía Kant, y como nos ha recordado varias veces Bobbio, ofrecer conceptos justos acompañados por buena voluntad.

Los primeros conceptos son necesarios para reconocer con claridad, la gravedad del daño que ha sufrido la democracia, sin indulgencias, sin autoengaños que nos consuelen.

La segunda, la voluntad es necesaria para intentar ponerle remedio.

Muchas gracias.



## 2. De la Democracia Representativa a la Democracia Semidirecta en México

Alfredo Sainez Araiza\*

### 1. Marco Teórico de la Democracia

La democracia directa era posible gracias a las condiciones geográficas, demográficas y a la disponibilidad del tiempo para dedicar un espacio importante a los asuntos de gobierno. Pero, estas condiciones cambiaron como consecuencia de los procesos de emancipación popular en Europa en el siglo XVI, dando paso a la democracia representativa.<sup>1</sup>

A partir de la época moderna hasta nuestros días, ha subsistido un debate en cuanto a las diferencias, posibilidades e interrelación de las formas de democracia: directa y representativa. Por una parte, prevalece la idea de que la democracia debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social; por la otra, se admite la existencia de sociedades complejas que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas y, por ende, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas.<sup>2</sup>

La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, ha puesto nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia.<sup>3</sup> En este tenor, Norberto Bobbio nos refiere que *en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa*<sup>4</sup>; sin embargo, en sentido estricto, apunta: *Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra; es decir, en el sentido directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen (...), que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario*<sup>5</sup> y remata: *si bien la representación por mandato no es propiamente la democracia directa, si se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa, lo que me permite repetir que entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay, como creen los partidarios de la democracia directa, un salto cualitativo (...). Únicamente se puede exponer el problema de paso de una a otra por medio de un continuum en el que es difícil decir dónde termina la primera y dónde comienza la segunda*<sup>6</sup> y, ejemplifica: *un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto presupone representantes– una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables se acerca a la democracia directa*.<sup>7</sup> De esto último, se infiere que la revocación de mandato es un mecanismo aplicable a la democracia representativa; de tal forma, que su efectividad permite transitar a la democracia directa.

---

\* Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo.

<sup>1</sup> Prud'homme, Jean-Francois, "Los instrumentos de la democracia directa", *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No 15, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 7.

<sup>2</sup> *Ídem*

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.8.

<sup>4</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, FCE, México, 1986, p.32.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>6</sup> *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>7</sup> *Ídem*



## 1.1. Democracia Directa

Desde la antigüedad se ha reconocido el valor de la participación ciudadana activa para promover un desarrollo político sano.<sup>8</sup> Hace aproximadamente dos mil cuatrocientos años, el filósofo griego Aristóteles definía en su obra clásica, *Política*, al ciudadano como aquella persona que *tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial (...)*<sup>9</sup> sobre los asuntos públicos de la polis, o sea, del Estado. En este sentido, el politólogo italiano, Giovanni Sartori, nos define la democracia directa *por lo que no es, como una democracia sin representantes y sin representación (...) agregando (...) es también inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara (o casi) entre verdaderos participantes. Estas dos características se conjugaban, por ejemplo en la democracia de los antiguos*<sup>10</sup> y afirma: *decir que la democracia antigua era el paralelo de la polis equivale a decir que era una democracia directa*<sup>11</sup>; sin embargo, sostiene, que hoy no disponemos de experiencia alguna de democracia del tipo griego<sup>12</sup>, pero, reconoce que *la democracia de la antigüedad era sin duda la aproximación más cercana posible a una democracia literal, caracterizada por la cercanía entre gobernantes y gobernados y por su vinculación directa (...)* *En la democracia directa el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, mientras que la democracia indirecta equivale básicamente a un sistema de limitación y de control del poder.*<sup>13</sup>

En la Roma clásica, a partir del siglo IV antes de nuestra Era, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.<sup>14</sup>

## 1.2. Democracia Representativa

La evolución de las instituciones que caracterizan al Estado moderno, han sobrevenido el paso del Estado feudal al Estado estamental del Estado estamental a la monarquía absoluta, de la monarquía absoluta al Estado representativo.<sup>15</sup> En este sentido, la idea representativa se opone a la idea del derecho divino.<sup>16</sup> Así pues, el Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos –no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento–, el presidente de la República, el Parlamento junto con los consejos regionales, etc.<sup>17</sup>

<sup>8</sup> Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa, El surgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992, p. 13.

<sup>9</sup> Aristóteles, *Política*, Trad. Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, España, 1988, pp. 155-156.

<sup>10</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Trad. Miguel Ángel González Rodríguez, México, 1997, p.78.

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, versión española de Santiago Sánchez González, Alianza Editorial Mexicana, México 1989, p. 345.

<sup>12</sup> Sartori, sostiene que *todas nuestras democracias son indirectas, es decir, son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos* (Pp. 345-346). Por esta razón, advierte que *no hay que tomar al pie de la letra la noción de democracia directa (y de autogobierno) y suponer que la ciudad antigua gobernantes y gobernados eran idénticos.*

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 346.

<sup>14</sup> Prud'homme, Jean-Francois, *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto, "El modelo iusnaturalista", en *Fundamentos del Poder Político*, Grijalbo, México, 1996, pp. 68-69.

<sup>16</sup> Dabin, Jean, *Doctrina general del estado. Elementos de filosofía política*. Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, UNAM, México, 2003, p. 119.

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia, Ibidem*, p. 34.



Estas formas en su acepción moderna, no nacieron de la noche a la mañana, fue un proceso histórico que inició con el renacimiento<sup>18</sup> concebido como el paso de la Alta Edad Media a la Edad Moderna, en donde las formas de participación directa de la población en su acepción moderna surgen en el Siglo XVIII, a partir de las teorías políticas de Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) y de Jean-Antoine Marie Nicolas Caritat (1743-1794), Marqués de Condorcet, así como en el desarrollo de la Revolución francesa, enarboladas por el sector jacobino. En contraste, en los inicios del Siglo XIX los postulados de la democracia semidirecta fueron promovidos por los grupos conservadores.<sup>19</sup>

### 1.3. Democracia Semidirecta

Para Juan Jacobo Rosseau la soberanía no podía *ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; (...) la voluntad general (...) no puede ser representada (...) Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula; no es una ley. El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez elegidos, se convierte en esclavo, no es nada.*<sup>20</sup> De esta manera, el filósofo suizo, ilustrado y nacido en Ginebra plantea el *referéndum*. A este respecto –tomando como referencia el planteamiento de Rousseau–, Jean Dabin, nos refiere: *el pueblo debe, pues, intervenir de manera directa en cada acto de legislación, por lo menos por medio de la ratificación, y si ha nombrado diputados para elaborar leyes, los proyectos votados están sometidos necesariamente a referéndum (...), (por) dos razones, una teórica: la soberanía ‘consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa’; y la otra, muy práctica: ‘El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca: no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son electos, es esclavo, no es nada’.*<sup>21</sup>

Así pues, democracia semidirecta supone, además de la existencia de un sistema representativo, el pueblo eligiendo a los gobernantes, la participación de los ciudadanos en una decisión generalmente elaborada por sus representantes.<sup>22</sup>

Las principales instituciones de la democracia semidirecta son:

1. La **iniciativa popular** es la proposición que formula un determinado un determinado número de ciudadanos sobre un tema legislativo en particular, ya sea una iniciativa no expresada o bien de un proyecto legal ya elaborado, para generar el proceso legislativo.

<sup>18</sup> En un periodo de dos siglos (XV y XVI) hay un triple renacer: del individuo, de la cultura y de la sociedad, cuyas características son:

1. Renace el individuo porque, en oposición a las doctrinas medievales que enseñan el teocentrismo, ahora el centro de atención es el individuo. El hombre, tomado individualmente, es lo que más vale; en cierta forma, el hombre del Renacimiento siente que ha recuperado su libertad.

2. Renace la cultura en el arte, la ciencia y la filosofía. El arte rejuvenece porque regresa a su mejor fuente, el arte grecorromano. La ciencia renace porque cambia sus conceptos de saber y de naturaleza; ahora conocer la naturaleza quiere decir aprender a utilizarla. Hay un cambio en las concepciones filosóficas porque ahora la filosofía ya no será “la esclava de la teología”, sino un saber autónomo.

3. Se inicia la desaparición del feudalismo, terminando así el abismo que había entre el señor feudal y los siervos (Véase a Chávez Calderón, Pedro, en *Historia de las doctrinas filosóficas*, Pearson, México, 1998, p. 115)

<sup>19</sup> Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Coeditado por Porrúa y UNAM, México 2002, pp. 131 y 132.

<sup>20</sup> Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. María José Villaverde, Altaya, Barcelona, 1993, p. 94.

<sup>21</sup> Dabin, Jean, *Op. Cit.*, pp. 201-202.

<sup>22</sup> Carbonell, Miguel, *Op. Cit.*, p. 132.



2. El **referéndum** o **plebiscito**, cuando la ciudadanía interviene opinando sobre una decisión tomada o preparada por sus representantes. La diferencia, es que en el *referéndum*, la población se pronuncia mediante sufragio universal sobre un texto legislativo; en el plebiscito, la ciudadanía emite un voto sobre cierta medida política en particular. Cabe señalar, que por su naturaleza, el *referéndum* puede ser de dos clases:

2.1. Por su fundamento jurídico: a) obligatorio, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas; o b) facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello.

2.2. Por su eficacia jurídica: a) de ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por previa aprobación del cuerpo electoral; o b) consultivo, cuando el resultado del *referéndum* no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

3. La **revocación de mandato** (*recall*) es el procedimiento en virtud del cual un número determinado del cuerpo electoral pone en duda la conveniencia de que un servidor público de elección popular permanezca en su cargo. Si la ciudadanía se pronuncia de acuerdo con los objetantes, el efecto que se produce consiste en la destitución del funcionario público.<sup>23</sup>

Por su parte, Iván Escobar Fornos, nos refiere que algunos países europeos y de América Latina han incorporado las siguientes instituciones de democracia semidirecta: 1) referendo *post legem* o de ratificar; 2) referendo *ante legem* o consultivo; 3) referendo constitucional; 4) referendo facultativo; 5) referendo obligatorio; 6) referendo directo; 7) plebiscito territorial; 8) iniciativa popular de las leyes; 9) revocación de mandato (*recall*); 10) veto popular; y 11) apelación de sentencia.<sup>24</sup>

## 2. Marco Histórico de la Democracia en México

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo de 1812 en España, y México en 1813 por el virrey Venegas, se eligieron democráticamente ayuntamientos, diputados a Cortes y diputados a las cinco diputaciones provinciales que existían en ese momento.<sup>25</sup> Con ello, arrancó la democracia representativa en el México independiente.

Durante todo el Siglo XIX, en nuestro país, prevaleció la democracia representativa de manera indirecta en tercer o segundo grado para elegir a los diputados. No fue sino hasta la ley electoral de 1911, cuando se consideró que la elección de diputados federales fuera de manera directa y en primer grado por los ciudadanos.

A la par de la democracia representativa ha empezado a florecer la democracia semidirecta, a través de la incorporación de instrumentos de participación ciudadana tanto en la legislación federal como en las entidades federativas. Posteriormente, el 6 de diciembre de

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 132-133.

<sup>24</sup> Concha Cantú, Hugo A., *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 2002. Véase ponencia de Iván Escobar, "El sistema representativo y la democracia semidirecta" pp. 141-146.

<sup>25</sup> Véase ponencia, "Antecedentes históricos de la representación política de México" de María del Carmen Alanís Figueroa en *Op. Cit.*, de Concha Cantú, Hugo A., p. 37.



1977, se reconocería constitucionalmente el derecho a los mexicanos a la información y 26 años más tarde se reglamentaría esta prerrogativa.

## **2.1. Semblanza de la Evolución de la Democracia Representativa**

A diferencia de Europa, en México durante el proceso de la independencia, Reforma y la Revolución ni siquiera prevalecieron los postulados de la democracia representativa de manera directa para que los ciudadanos mexicanos eligieran a los diputados del Congreso de la Unión: el sistema de elección para diputados fue de manera indirecta en tercer, segundo o primer grado durante todo el siglo XIX. Para muestra bastan los ejemplos siguientes:

La Constitución de Cádiz estableció un sistema de elección de diputados indirecto en tercer grado, es decir, en tres fases: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

La Constitución de Apatzingán estableció un sistema de elección de diputados indirecto en segundo grado.

En el marco de la Constitución de 1824 se expidieron *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* (12 de julio de 1830). Esta ley planteó, por primera vez, la elección indirecta en primer grado, las anteriores de segundo y tercer grado.

Con la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, que reglamentaría las Siete Leyes Constitucionales del régimen centralista, se retrocede: el voto se hace censitario (renta anual de por lo menos 100 pesos) y la elección vuelve a ser en segundo grado.

No fue sino con la entrada en vigor de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 cuando se instauró la elección directa. Este dispositivo de elección fue adoptado y plasmado en la Constitución de 1917 y prescrito en la ley reglamentaria en materia electoral.

En suma, nuestro país transitó de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer o segundo grado a un sistema de elección directa de diputados, cuyo sufragio empezó a ejercerse por los ciudadanos sin intermediarios. No obstante, instrumentos de la democracia semidirecta han estado prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes.

## **2.2. Esbozo de la Evolución de la Democracia Semidirecta**

En el devenir del constitucionalismo mexicano, los instrumentos de la democracia semidirecta o de participación ciudadana no han estado ausentes ni son tampoco una innovación, de *facto* se han aplicado en diferentes momentos de la historia en todo el territorio nacional y en algunas entidades de la República.

En los años de 1824, 1856 y 1916 hubo un llamado directo para que la población se pronunciara a través de sus constituyentes, que no eran sólo representantes, sobre la viabilidad de una reforma constitucional. De esta manera, gracias a un plebiscito se reformó la Constitución de 1824, para expedir la primera Constitución centralista. El presidente Benito Juárez intentó a través de un plebiscito, reformar la Constitución de 1857, al triunfo de la

República en 1867, a través de la ley de convocatoria de elecciones de ese año. Posteriormente, el hecho de que se convocara a un Congreso Constituyente para el solo efecto de reformar la Constitución, tal como se hizo en Querétaro en 1916-1917, fue una consulta popular directa que de hecho se hizo a la población para que ésta mediante su voto y elección de constituyente aceptara o rechazara la propuesta de reforma a la Constitución.<sup>26</sup>

Por lo que respecta a las entidades federativas, desde 1930 ha existido alguna expresión de democracia directa, como la ley oaxaqueña del plebiscito de ese año. Pero, no fue sino a partir de 1977 en que se incorporaron dos procedimientos de democracia directa, al reformarse el artículo 73, fracción VI de la Carta Magna. Esta reforma dispuso que las leyes y los reglamentos relativos al Distrito Federal (DF) serían materia de *referéndum* y de iniciativa popular, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Así, los artículos 53 y 55 de ésta Ley establecieron que la iniciativa popular era un método de participación directa de los ciudadanos del DF para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentarios de la propia entidad, siempre que se comprobara que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deberían quedar comprendidos, al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las delegaciones políticas del DF.

Con relación al *referéndum*, la ley lo definió como método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del DF, en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentarios entre otros.

Sin embargo, lo vago e impreciso de dichas reformas, dejó a la ley secundaria la definición de esos derechos, sin que se haya llegado a elaborar su ley reglamentaria correspondiente. Así, con las reformas de 1986-1987, se suprimieron del texto constitucional ambas figuras (la iniciativa popular y el *referéndum*). A pesar de este magro desenlace, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978 fue la inspiración para que muchos estados adoptaran estas figuras en sus distintos niveles. Por ejemplo: en el Estado de Baja California Sur, con el decreto 437 del 26 de diciembre de 1983, se reformó la ley orgánica municipal incorporando en su articulado las figuras de iniciativa popular y plebiscito; en Sinaloa, se estableció la iniciativa popular con el decreto 69 del 31 de mayo de 1993; en Chihuahua, se plasmó la figura de iniciativa popular con el decreto 850 del 18 de noviembre de 1995; en San Luis Potosí, en el decreto 657 publicado en el año 1996, se estableció no sólo la figura de iniciativa popular sino las figuras de *referéndum* y plebiscito.<sup>27</sup>

Por otra parte, en la Carta Magna, el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron dos reformas constitucionales: una al artículo 26, que instituyó la figura de consulta popular y, otra, en el artículo 115, que incorporó la revocación de mandato de las autoridades municipales.

Con la reforma al artículo 26 constitucional, que incorporó la figura de consulta popular, la sociedad encontró un procedimiento de participación en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

<sup>26</sup> González Oropeza, Manuel, "Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo", *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, pp. 264 y 265.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 263-264, 266 y 267.



En cuanto a la reforma al artículo 115 constitucional, se estableció una figura proveniente de una facultad senatorial, aquella que se refiere a la desaparición, suspensión y revocación de poderes, la cual se hizo extensiva a los ayuntamientos; en la revocación del mandato de las autoridades municipales, encontramos una forma de iniciativa popular para remover a dichas autoridades. Pero, a 27 años de distancia, ¿cuáles son las perspectivas y las tendencias de la democracia semidirecta en el orbe y en nuestro país?, cuestión que se aborda a continuación.

### **3. Perspectivas de la Democracia Semidirecta en México**

Para vislumbrar las perspectivas de la democracia semidirecta en México, es necesario señalar los países que han adoptado éstos mecanismos de participación, los actores que han impulsado y elaborado iniciativas en esta materia, así como las entidades federativas de la República, que contemplan estos instrumentos en sus constituciones y leyes secundarias.

#### **3.1. Tendencia de la Democracia Semidirecta en el Mundo**

Actualmente diversos países del orbe han adoptado en mayor o menor medida los mecanismos de participación ciudadana (consulta popular, iniciativa popular; plebiscito; *referéndum*, rendición de cuenta y revocación de mandato) y los han plasmado en sus constituciones federales y locales. Así por ejemplo: el país de Alemania adopta la iniciativa popular y/o legislativa y el *referéndum*, figuras que plasma en el artículo 73 de la constitución; Argentina, la consulta popular (art. 40), así como la iniciativa popular y/o legislativa y *referéndum* (art. 39); Australia, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 41); Brasil, la iniciativa popular y/o legislativa, plebiscito y *referéndum* (art. 14); Canadá, plebiscito y *referéndum*; Chile, el plebiscito (art. 5 y 18); China, la iniciativa popular y/o legislativa y *referéndum*; Colombia, consulta popular (arts. 103 y 376), la iniciativa popular y/o legislativa (arts. 103, 105 y 376), plebiscito (art. 103), *referéndum* (arts.103 y 377) y la rendición de cuentas; Corea del Sur, *referéndum*; Costa Rica, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 288) y plebiscito (art. 22); Cuba, consulta popular, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 86), plebiscito, *referéndum* (art. 73,82,83); rendición de cuentas (art. 66), revocación del mandato (art. 66); Ecuador, consulta popular (art. 79) y la iniciativa popular y/o legislativa (art. 66 y 149); Estados Unidos, la iniciativa popular y/o legislativa, plebiscito, *referéndum* y la revocación de mandato; Francia, consulta popular (art. 11), plebiscito y *referéndum*; Gran Bretaña, plebiscito; Guatemala, consulta popular (art. 173 y 280) y la iniciativa popular y/o legislativa (art. 277); Italia, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 71); Nicaragua, plebiscito (art. 167 y 172) y *referéndum* (art. 167 y 172); Paraguay, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 123) y *referéndum* (arts. 121 – 122); Panamá consulta popular (art. 310) y *referéndum* (art. 308); Perú, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 31), *referéndum* (arts. 31-32), rendición de cuentas (art. 31) y revocación de mandato (art. 31); Suiza, la iniciativa popular (arts. 12 y 90) y *referéndum*; Uruguay la iniciativa popular y/o legislativa (art. 79), plebiscito (art. 331) y *referéndum* (arts. 79, 322 y 331), y en Venezuela, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 165) y *referéndum* (art. 246).<sup>28</sup> En síntesis, hay una tendencia mundial en la adopción de estos mecanismos de participación. De tal manera, que la democracia semidirecta puede efectivamente ser introducida en todos los diferentes niveles del gobierno, a través de diferentes formas.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Serna de la Garza, José María en el Diccionario de derecho Constitucional, coordinador por Miguel Carbonell, Editorial Porrúa, México, 2022, p. 440.

<sup>29</sup> Frey Bruno, *Democracia representativa o democracia directa*, Abelardo-Perrot, Buenos Aires, 1997, p.31.

### 3.2. Tendencia de la Democracia Semidirecta en México

Las figuras de consulta popular y revocación de mandato de las autoridades municipales incluidas en las reformas constitucionales de los artículos 26 y 115, respectivamente, constituyen un avance pero aún insuficiente para instaurar una plena democracia en México. Por esta razón los legisladores perredistas Bernardo Bátiz Vázquez y Gilberto Parra Rodríguez durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, elaboraron a nivel federal una propuesta de reforma a los artículos 40 y 115 de la Constitución, así como reformas y adiciones a los artículos 35, 41, 71, 72, 74, 89, 93 bis y 135 de la Carta Magna, respectivamente, para incorporar estos mecanismos de democracia directa. Posteriormente, la Comisión de Estudios para la reforma del Estado del otrora presidente Vicente Fox elaboró una propuesta para incorporar mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública, revocación de mandato, iniciativa popular, colaboración ciudadana e instancia de quejas y denuncias) en las constituciones federal y locales; así como el derecho a la transparencia de la función pública, a fin de que los ciudadanos puedan exigir a las autoridades competentes cuentas de su gestión y uso de los recursos públicos.<sup>30</sup> Más adelante, como resultado de la vigencia de la *Ley para la reforma del Estado*, del 14 de abril de 2007 al 13 de abril de 2008, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sistematizaron las propuestas de los ciudadanos y partidos políticos correspondientes al eje temático, Régimen de Estado y de Gobierno, respecto a la participación ciudadana en planeación; presupuesto participativo; elevar a rango constitucional la democracia participativa, así como elaborar la Ley Federal de Participación Ciudadana; y, como mecanismos de democracia directa se contemplaron las figuras de gobierno comunitario, voz ciudadana, iniciativa ciudadana/popular, consulta popular, contraloría/auditoría social, referéndum, plebiscito, revocación de mandato, afirmativa y negativa ficta.<sup>31</sup> Sin embargo, es importante destacar que para los partidos políticos el tema de la democracia directa no fue relevante, de acuerdo con el análisis estadístico de incidencias.<sup>32</sup>

Cabe señalar, que instituciones académicas en distintos momentos han abordado estos tópicos. Muestra de ello, son las conclusiones del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional<sup>33</sup> organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y, recientemente, el documento sobre la *Reforma del Estado. Propuesta del IIJ-UNAM para la Actualización de las Relaciones entre Poderes del Sistema Presidencial Mexicano*, que este mismo Instituto presentó el 24 de noviembre de 2009 al Senado de la República. Dicho documento integra en su cuarto apartado el “Fortalecimiento del Control de los Ciudadanos sobre sus Gobernantes”.

<sup>30</sup> Muñoz Ledo, Porfirio, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (conclusiones y propuestas), UNAM, México, 2001, p.226.

<sup>31</sup> Véase *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno* elaborado por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en [http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos\\_trabajo/regimen/regimen1.pdf](http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/regimen/regimen1.pdf)

<sup>32</sup> La incidencia indica el número o frecuencia de propuestas por parte de ciudadanos y partidos políticos sobre un tema en particular.

<sup>33</sup> Márquez Romero, Raúl Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México, 2002, p.22.



En este orden de ideas, el paquete de reforma política que presentó el 15 de diciembre pasado, el presidente Felipe Calderón, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, comprende las figuras de iniciativa ciudadana y el *referéndum*. Al respecto, caben los siguientes comentarios:

a) Iniciativa ciudadana

En este aspecto, la iniciativa presidencial de reforma política pretende incorporar la figura de iniciativa ciudadana para permitir la presentación de propuestas de leyes o decretos generados en el seno de la sociedad civil, si y sólo si, las iniciativas correspondientes cuentan con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones locales establecen en el cuerpo de su articulado los actores que tienen las facultades o atribuciones para promover una iniciativa de ley o decreto. Sin embargo, nuestra Carta Magna no reconoce la figura de iniciativa popular o ciudadana. En contraste, las constituciones de Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, sí la contemplan.

En este contexto, la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma política del Poder Ejecutivo Federal, argumenta que el reconocimiento del derecho de iniciativa ciudadana permitirá a grupos organizados de la sociedad civil presentar sus propuestas directamente ante el Congreso de la Unión, para expedir o reformar leyes en materia federal; e, incentivará una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía; los legisladores, en ejercicio de su función de deliberación, se beneficiarán de un nuevo canal de comunicación irrestricto con la ciudadanía; promoverá un círculo virtuoso de representación efectiva, pero también responsable; la ciudadanía podrá emitir mensajes claros a los partidos políticos para que incluyan en sus plataformas electorales y sus agendas programáticas preocupaciones sociales claramente respaldadas; los partidos políticos tendrán así un claro indicador sobre la eficacia con la que se atiende su función de representación de intereses y de canalización de la pluralidad de opiniones en el país; así como, elementos adicionales para aproximar sus postulados a las necesidades de la ciudadanía.

Al respecto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM coincide con la propuesta presidencial, sólo sugiere que para el cálculo del número de firmas de respaldo necesarias para una iniciativa ciudadana se considere la votación nacional emitida en la última elección y no el padrón electoral, en virtud de que los ciudadanos cargarían con las cifras del abstencionismo; requerir una cierta distribución territorial de las firmas de apoyo de las iniciativas constitucionales ciudadanas, y, establecer la obligatoriedad de que la iniciativa legislativa constitucional ciudadana, por mandato de ley, sea votada a favor o en contra en comisiones del Congreso de la Unión en un plazo razonable.



Asimismo, se esgrime a favor, que esta iniciativa no supone en modo alguno la suplantación de la capacidad de decidir políticamente, prerrogativa del Congreso de la Unión, y puede enriquecer el trabajo parlamentario. En contraste, se apunta que la iniciativa ciudadana es sólo un paliativo para justificar restricciones impuestas a los partidos y el privilegio de las iniciativas preferentes del Presidente.

Más allá de estos argumentos encontrados, la propuesta de iniciativa ciudadana implica no sólo reformas de adición a los artículos 35 y 71 de la Constitución Política Federal, incorporando una fracción VI y V, respectivamente, sino además, para garantizar la eficacia y aplicación de este derecho, la iniciativa ciudadana debe reglamentarse y contemplarse – junto con otras figuras como el referéndum, plebiscito, revocación de mandato, presupuesto participativo, etc. – en una Ley “Federal” o “General” de Participación Ciudadana acorde con los cánones de las técnicas legislativas para incentivar la participación ciudadana y, por ende, la deliberación de los asuntos públicos del Estado mexicano.

b) el *referéndum*

La iniciativa legislativa preferente del Presidente o “trámite legislativo preferente” y referéndum para reformas constitucionales es la penúltima de las propuestas del paquete de la reforma política que el Poder Ejecutivo Federal envió al Senado de la República.

Hasta el momento, el derecho de iniciativa corresponde exclusivamente a el Presidente de la República; los diputados federales; los senadores de la República; las Legislaturas de los estados, y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias relativas al Distrito Federal. No obstante, con esta iniciativa preferente se propone facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso un número determinado de iniciativas, dos al inicio de cada primer periodo de ordinario de sesiones, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario, éstas se considerarán aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal; con excepción de aquéllas que tengan por objeto reformar o adicionar esta Constitución, caso en el cual se podrá convocar a referéndum, de conformidad con lo previsto en el artículo 135, Apartado B, de esta Constitución.

A favor de esta propuesta se argumenta: 1) El fortalecimiento de la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y consecuentemente, el beneficio del funcionamiento general del régimen de gobierno mexicano incentivan la corresponsabilidad entre ambos poderes. 2) El carácter de preferente no limita de modo alguno las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, sino que simplemente incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas. 3) En perspectiva comparada, el trámite legislativo preferente, se contempla con distintos matices en las legislaciones de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Francia, Nicaragua y Paraguay. 4) Se agilizaría la respuesta del Congreso a la agenda gubernamental que se defina como prioritaria y, por ende, obligaría al gobierno federal a identificar sus prioridades legislativas y la conveniencia de las propuestas ante los legisladores; es decir, se tendría una agenda discutida con mayor celeridad y alta relevancia pública en beneficio para la ciudadanía. 5) el referéndum como mecanismo de democracia directa ofrecería a la ciudadanía una oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Ley fundamental, sobre todo, de las iniciativas que el Presidente de la República haya propuesto, pero sobre las cuales el Congreso de la Unión no se haya pronunciado; asimismo, se fortalecería el sistema de contrapesos, evitando atribuir al Ejecutivo una facultad del Constituyente Permanente.



Estos mecanismos de participación ciudadana se encuentran contemplados en iniciativas de ley presentadas por distintas fuerzas políticas y que actualmente se encuentran como proyectos en las cámaras del Congreso de la Unión.

### **3.3. Tendencia de la Democracia Semidirecta en las Entidades Federativas**

Actualmente todas las constituciones de las entidades federativas de la República contienen en sus preceptos la materia de participación ciudadana e, incluso, 19 entidades cuentan con la ley secundaria respectiva, como: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas<sup>34</sup> (Véase el Anexo: Mecanismos o instrumentos de participación ciudadana por entidad federativa). Hasta el momento, el Estado de México<sup>35</sup>, Michoacán, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa, sólo cuentan con proyectos de ley en la materia.

Ante este escenario se vaticina que en un futuro próximo todos los gobiernos de las entidades federativas, incluido el gobierno federal, incorporarán instrumentos de participación ciudadana en sus constituciones y leyes secundarias o reglamentarias.

No obstante, para lograr la plenitud de la participación ciudadana será imprescindible, que a la par de este propósito se reglamenten y haga efectivo el derecho a la información consagrado en el artículo 6º de la Carta Magna, pues se parte de la premisa de que la garantía de este derecho es una condición imprescindible para la participación ciudadana plena de los mexicanos. Si no, cabe preguntar ¿Para qué sirve tener una ley de acceso a la información pública cuando no se tiene una ley de participación ciudadana?, ¿cómo se puede lograr la participación plena de los ciudadanos cuando se carece de los elementos informativos de la materia o de los mecanismos que permitan deliberar sobre los asuntos públicos?

Al respecto, es importante observar, que a nivel federal los mexicanos tenemos una Ley Federal de Acceso a la Información pero carecemos hasta la fecha de una Ley “Federal” o “General” de Participación Ciudadana. En esta misma situación 13 entidades federativas cuentan con leyes de acceso a la información pública, pero no tienen una ley secundaria o reglamentaria que norme los mecanismos de participación ciudadana y, por ende, carecen de los instrumentos procedimentales deliberativos. Lo más grave del asunto, es que las legislaciones estatales que reconocen estos derechos tienen los umbrales muy altos para ejercer los mecanismos de la democracia participativa, o bien, el acceso a la información está bajo la tutela de quien detenta el poder.

---

<sup>34</sup> Consultas realizadas en las páginas electrónicas de cada Congreso.

<sup>35</sup> El pasado 25 de marzo, el Pleno de la LVI Legislatura del Estado de México dio trámite de ingreso a la iniciativa de Ley de Consulta y Participación Ciudadana del Estado de México, remitiéndola a las comisiones legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana para su estudio y dictamen. El objetivo de esta iniciativa es fomentar, promover y regular el derecho de los mexiquenses a participar en la vida pública, así como garantizar el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público instrumentando una política de desarrollo y participación ciudadana en la toma de decisiones del Gobierno. La propuesta establece como mecanismos de participación ciudadana el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana y la iniciativa popular.

#### **4. A Manera de Conclusiones**

1. La democracia representativa y la democracia semidirecta en México son dos mecanismos procedimentales –no excluyentes uno de otro–, a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera indirecta y directa, respectivamente, en la deliberación de los asuntos públicos de Estado.
2. En el devenir constitucional se puede observar cómo nuestro país transitó de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer o segundo grado a un sistema de elección directa de diputados, al ejercer los ciudadanos el sufragio sin intermediarios a partir de la ley electoral de 1911; así cómo, instrumentos de la democracia semidirecta han estado prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes.
3. Las perspectivas de la democracia semidirecta en México son óptimas en el marco de la reforma política en las cámaras del Congreso de la Unión, en virtud de las tendencias internacionales, nacionales y locales.
4. El fondo del problema estriba en ¿quién o quienes deben construir ciudadanía y, consecuentemente, cómo garantizar la participación en la función deliberativa de los asuntos públicos del Estado? Más aún, ¿en cómo garantizar la participación plena de los ciudadanos cuando éstos no tienen acceso o carecen de las necesidades básicas?, y
5. La democracia es una precondition social para que los ciudadanos puedan participar en la deliberación de los asuntos públicos del Estado mexicano, a través de mecanismos procedimentales efectivos: leyes de acceso a la información pública y leyes de participación ciudadana.



### 3. Desde el Pueblo Hacia la Ciudadanía.

Gerardo López Cuellar.\*

#### Introducción

En la Atenas del siglo III a.C. se entendía por ciudadano aquella persona que podía participar en la administración de la justicia y en el gobierno de la ciudad. Con justa razón señala David Held que “los antiguos griegos habrían tenido problemas para encontrar ciudadanos en las democracias modernas”.<sup>1</sup> Así las cosas, hasta hace relativamente poco tiempo el ideal de *ciudadano activo*, de hombres comprometidos con el desarrollo de la sociedad a causa de la virtud y el interés en los asuntos públicos dejó de ser un elemento argumentativo sólido al momento de describir las instituciones que se necesitan para dar forma a la democracia liberal moderna. Para Sartori parece claro, “es inútil engañarse: la democracia en grande ya no puede ser más que una democracia representativa”.<sup>2</sup> ¿De qué sirve, entonces, introducir mecanismos de participación ciudadana en sistemas democráticos representativos? ¿Cómo coadyuvan estos a configurar una mejor democracia? ¿Cuál es el precio de la democracia participativa?

Las presentes notas pretende vincular el debate, que en la academia política dominó a mediados del siglo XX, respecto de las alternativas asequibles para *democratizar* aún más a la democracia, así como encontrar los elementos que permitan corregir las deficiencias de la misma y restituirle el carácter de ciudadano al, hasta ahora, pueblo. El análisis teórico mencionado intentará sustentar un análisis de política descriptiva respecto de la Reforma del Estado que se viene sucediendo en México desde finales del siglo pasado.

De esta forma, la primera parte del artículo bordará la historia y la teoría de la democracia intentando puntualizar las instituciones y principios que le confieren valor a la mencionada forma de gobierno, particularmente se harán anotaciones sobre las formas de participación ciudadana propias de las teorías participativas y deliberativas. Por otra parte, el segundo apartado enunciará las propuestas de participación ciudadana, en sus diferentes modalidades, esto es referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato que se han presentado en el Congreso de la Unión. Finalmente, el ensayo abrochará con una breve reflexión en la que una vez ponderados los pros y contras de la democracia participativa se entregará una conclusión respecto de la posibilidad y plausibilidad de las figuras de participación ciudadana, puntualmente, en materia federal.

#### 1. Antecedentes y Perfeccionamiento del Modelo

Es casi un lugar común decir que la democracia liberal moderna tiene poco que ver con la democracia de los antiguos griegos. Lo cierto es que el avance de los gobiernos *populares* no ha seguido una línea ascendente a partir de las deliberaciones en la *ecclesia* ateniense, ni ha gozado de de la mejor de las famas a lo largo del tiempo. Todo lo contrario, Aristóteles le consideró una de las formas nocivas de gobierno y Platón, en *La República*, aduce a través de las metáforas del *patrón del navío* y del *guardián* que la forma de gobierno

---

\* Departamento de Estudios Jurídicos y Parlamentarios del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado

<sup>1</sup> Held, David. *Modelos de Democracia*. Alianza Editorial, 2008. Madrid. Pg. 57.

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial, 2007. Madrid Pg. 32.

democrática margina a los hombres sabios (quienes tienen la capacidad y los conocimientos para dirigir un gobierno), a favor de liderazgos pueriles preocupados por mantener una posición.<sup>3</sup>

El gobierno democrático de Grecia y, en parte, el de Roma fueron poco exitosos en lo que refiere a la inmediata permanencia del modelo, Dahl afirma que la dirección de la historia democrática “se parecería al camino de un viajero que atraviesa un desierto llano y casi infinito, interrumpido sólo por unas pocas colinas hasta que el sendero inicia la larga ascensión hasta las alturas actuales.”<sup>4</sup> La democracia, eso sí, enfatiza “puede ser inventada y reinventada de manera independiente dondequiera que se den las condiciones adecuadas.”<sup>5</sup>

Las condiciones se dieron en la Atenas del siglo V a.C. por varias razones, la ciudad-estado era relativamente pequeña y la economía de base esclavista dejaba el suficiente tiempo libre a los ciudadanos como para preocuparse por los asuntos públicos y asistir a la asamblea. Estos, los *ciudadanos*, siempre fueron una pequeña minoría en relación con el número de habitantes de la ciudad (únicamente los varones mayores de veinte años, las mujeres, niños y esclavos no tenían derecho de participar en la vida pública), por lo que el debate y el consenso podían suscitarse con relativa agilidad.

Fueron, precisamente, los griegos quienes le dieron voz al modelo de gobierno popular, *demokratia* (*demos*, el pueblo y *kratos*, gobierno), si bien es cierto en principio la democracia era *isonomía* (gobierno de leyes, igualdad). La democracia clásica, fundamentalmente la desarrollada en Atenas, aunque también en algunas de las ciudades-estado vecinas, se sostenía en los principios de igualdad política, libertad y respeto por la ley. Los ciudadanos estaban facultados para debatir en espacios públicos y participar directamente en las funciones legislativa y judicial. El poder soberano lo ejercía la asamblea, la cual incluía a todos los ciudadanos atenienses. Las instituciones helénicas estaban diseñadas de tal forma que buscaban mitigar la desigualdad política por considerarle antagónica de la libertad para gobernar y ser gobernado de los ciudadanos.

Al mismo tiempo, a unos cuantos cientos de kilómetros a la distancia, en la península itálica, la *res* (cosa) *publicus* (pública) romana “fijo un modelo de gobierno que no sólo vinculaba la libertad con la virtud, sino también la libertad con la gloria cívica y el poder militar”.<sup>6</sup> Atendiendo al principio de interés común de los ciudadanos, las facciones sometían sus intereses por virtud de un delicado balance institucional que únicamente se vio superado por la incapacidad de adaptarse al exponencial aumento tanto en número de ciudadanos como en kilómetros de superficie.

Si bien resulto efímero el periodo durante el cual la república fue la forma de gobierno dominante, el *republicanismo* ejerció una profunda influencia que se vería reflejada en los modelos de gobierno popular instaurados en las ciudades-república renacentistas.

Desembarazándose de la concepción medieval en la que la sociedad era visualizada como un conjunto hermético sostenido por la divina gracia del monarca cristiano, las ciudades-

<sup>3</sup> Platón. *La República*. Editorial Panamericana, 1993. Pg. 262.

<sup>4</sup> Dahl, Robert. *La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos*. Editorial Taurus, 2006. México. Pg. 15.

<sup>5</sup> *Ídem*. Pg.15.

<sup>6</sup> Held, David. *Op. Cit.* Pg. 64.



república italianas de Florencia, Siena y Venecia, entre otras tantas a lo largo del continente europeo, defendieron con aplomo el modelo de gobierno secular legitimado por virtud de la voluntad popular. Si bien los modelos gubernamentales representativos renacentistas estuvieron *ab initio* restringidos a las clases altas, el auge del desarrollo comercial experimentado en Europa, con la conducente redistribución de los elementos productivos y riquezas, dotaría a las clases populares y medias-altas de nuevas facultades políticas.

El auge republicano de corte proteccionista se manifestó principalmente en las obras de Marsilio de Padua y Maquiavelo. Mientras que el primero, abogaba por la consolidación de la soberanía popular, por la que únicamente el pueblo tiene la atribución de crear la ley al erigirse en sí mismo en el principio legitimador que, únicamente, concede al gobernante el poder de gobernar en apego a esa ley<sup>7</sup>, este último, por su parte, en los *Discursos*, exponía la necesidad de un gobierno republicano que sirviera de lazo entre los dos *espíritus* de la sociedad, el pueblo y los gobernantes. Aunado a lo anterior, Maquiavelo encontraba en la libertad de los individuos el puntal de cualquier posibilidad de prosperidad y en la aplicación de la ley el mecanismo de fomento a la virtud cívica.<sup>8</sup>

Así las cosas, al inicio del iluminismo las bases fundamentales de las instituciones democráticas estaban sentadas. Los orígenes republicanos y liberales de la democracia producirían consecuencias no sólo en Europa, sino también en América. El ginebrino J.J. Rousseau preconizaba la necesidad de cierto grado de igualdad material para efectos de garantizar la igualdad política, y distinguía entre *voluntad general* y *voluntad de la mayoría*<sup>9</sup>, para rematar contundente afirmando que la única democracia *real* es la democracia directa. Rousseau nació y creció en una especie de ciudad-república, Ginebra, donde las características poblaciones permitían el ejercicio directo de la democracia y, si bien su concepción es este sentido excepcional, los motivos de la misma parecen dibujar en buena medida las coyunturas actuales, para Rousseau la identidad de intereses entre representantes y gobernados era más que una utopía. Knowles sintetiza la postura del contractualista al decir que “sería sumamente irracional que los ciudadanos que valoran la libertad y la igualdad pusieran en peligro estos valores entregando su poder soberano.”<sup>10</sup>

Por otra parte, *Los Federalistas* norteamericanos, y también Rousseau, estaban conscientes de las necesidades *reales* de una democracia de gran tamaño. El sistema representativo era entendido como la solución a las desviaciones y exceso de las democracias de asamblea. Aunado a esto, la democracia representativa americana se enriqueció con elementos de otras teorías, particularmente las ideas de división del ejercicio del poder patentes en la escritura de Montesquieu gozó de gran influencia. El sistema de pesos y contrapesos se popularizó con rapidez gracias a Madison, el poder no sólo debía dividirse en tres órganos – legislativo, ejecutivo y judicial – , sino que un sistema federal debería servir como camisa de fuerza ante los abusos del poder frente a los derechos de los individuos. Tocqueville fue preciso, “en América, la democracia está entregada, pues, a sus propias inclinaciones.”<sup>11</sup>

<sup>7</sup> De Padua, Marsilio. *El Defensor de la Paz*. Ed. Tecnos, 2009. Madrid. Págs.22 y ss.

<sup>8</sup> Maquiavelo, Nicolás. *Obras Políticas*. Ed. Instituto Cubano del Libro, 1971. La Habana. Págs. 151 y ss.

<sup>9</sup> “La voluntad general es...un simple acto de entender cuáles son las razones...sobre las que un hombre puede preguntar a sus semejantes y cuáles son las que sus semejantes tienen derecho a preguntarle...”. *Vid.* Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Ed. Losada, 2008. Buenos Aires.

<sup>10</sup> Knowles, Dudley. *Introducción a la Filosofía Política*. Ed. Océano, 2009. México. Pág. 273.

<sup>11</sup> De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Editorial Gernika, 1997. México. Pág. 127.



El siglo XIX introdujo cambios ahora imprescindibles en aras de entender la democracia en términos modernos. El surgimiento de los partidos políticos entrañó una nueva forma de canalización de la voluntad popular y la apertura del derecho al sufragio a favor de obreros y campesinos. El debate sobre las formas directas o representativas de la democracia pareció agotarse a favor de la segunda. El agudo utilitarista J.S. Mill, “justificó el gobierno representativo porque permitía la participación de todos, contribuyendo a mejorar la información y aptitudes de la ciudadanía.”<sup>12</sup>

El pluralismo partidista y la renovación de los canales participativos dispersaron los recursos políticos y económicos, la igualdad material devino en ciudadanías heterogéneas en las que las mayorías comenzaron a jugar un papel sustancial en la conformación de las nuevas *voluntades sociales*. Un teórico consistente como lo fue Kelsen no dudó en afirmar que “la democracia solo es posible cuando los individuos se reúnen en organizaciones diversos fines políticos en forma de partidos”<sup>13</sup>

Hoy por hoy la democracia se condiciona en el Estado liberal-constitucional, un sistema político sustentado en la voluntad popular, en el que el titular del poder es el pueblo y, solamente se confiere el ejercicio del mismo a los representantes mediante elecciones periódicas en las que se garantiza la participación universal.

Sin entrar en los debates mecanicistas que han dominado la escena política a partir de la obra de K.J. Arrow<sup>14</sup>, la democracia liberal, se argumenta, debe satisfacer ciertos criterios para efectos de considerarse como tal, así mismo, el grado de aplicación real de cada uno de estos criterios puede servirnos como referencia al momento de evaluar que tan buena o *democrática* es una democracia particular.

Afirma Dahl, que la democracia a gran escala requiere de, por lo menos, seis elementos, a saber: a) *cargos públicos electos*: esta afirmación implica, siguiendo a Sartori, que la democracia *en grande* únicamente puede ser representativa. B) *elecciones libres, imparciales y frecuentes*: en las que no exista coerción de parte de la autoridad y, también, implica la preexistencia de un ordenamiento institucional que sirva como marco de la competencia electoral. C) *libertad de expresión*: en sentido amplio, esto es que las opiniones críticas contra las instituciones gubernamentales, religiosas, económicas o de cualquier tipo no deben ser sofocadas, por el contrario debe garantizarse dicho derecho en un orden constitucional democrático. D) *acceso a fuentes alternativas de información*: no únicamente información oficial, sino libre circulación y publicación de prensa sin sometimiento al orden administrativo. E) *autonomía de las asociaciones*: como partidos políticos u organizaciones no gubernamentales (ONG). F) *ciudadanía inclusiva*: ningún ciudadano puede ser objeto de privación arbitraria de sus derechos, libertades y oportunidades.<sup>15</sup>

### **1.1. La Democracia Participativa**

Si bien es cierto la democracia poliárquica de Dahl implica la existencia de una ciudadanía, por lo menos, medianamente participativa, lo cierto es que los mecanismos institucionales de

<sup>12</sup> Baños, Jessica. *Teorías de la Democracia: Debates Actuales*. En Andamios, Revista de Investigación Social, junio año/vol2. No. 4. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México, D.F. Pág. 47.

<sup>13</sup> Kelsen, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Ed. Labor, 1977. Barcelona. Pág. 77.

<sup>14</sup> Vid. Arrow, Kenneth Joseph. *Social Choice and Individual Values*. Ed. Yale University Press, 1963. New Heaven.

<sup>15</sup> Dahl, Robert. *Op.Cit.* Pág. 99-101.



participación hasta ahora han sido poco abordados. Durante el presente epígrafe se buscará hacer mención de los elementos esenciales de dichos mecanismos con la intención de dotar al lector de herramientas que serán de utilidad al momento de realizar los análisis descriptivos coyunturales.

Pues bien, la democracia como participación, sobre todo a partir de la obra de Macpherson, es considerado un modelo de democracia liberal que tiene sus orígenes en las revueltas estudiantiles parisienses de 1968.<sup>16</sup> Es a partir de entonces que las exigencias de espacios políticos de participación y deliberación, demandaban que la democracia fuera mucho más allá del acentuado contenido electoral que había adoptado a partir del nacimiento de los partidos políticos y deviniera en un proceso de consulta, de decisión o control de los ciudadanos ante las políticas públicas.

Macpherson, sabedor de los problemas de mecanización que la democracia directa plantea en las comunidades de gran escala, argumenta a favor de una transformación política que armonice tanto el sistema de partidos propio de la democracia representativa como el desarrollo institucional de la democracia directa.

La democracia participativa fomenta el desarrollo de la persona humana, intensifica la eficacia política y coadyuva en la reducción del sentimiento de enajenación frente al poder. Su valor fundamental estriba en que alimenta la preocupación de los ciudadanos por los problemas colectivos, es una especie de retorno a la ciudadanía activa de los griegos. La democracia participativa es un mecanismo de control ciudadano del poder.

Sartori es, en buena medida escéptico ante los efectos reales de la democracia participativa, “en un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale un quinto, en un grupo de cincuenta un quincuagésimo y en cien mil casi nada.”<sup>17</sup> Las implicaciones que acarrea dicha afirmación son sustanciales, ya que mientras por un lado podemos concluir que la democracia participativa *ab origine* está diseñada para operar en niveles locales, debido a que sólo en comunidades relativamente pequeñas la participación puede ser considerada efectiva, por otro lado es viable aceptar que mediante instituciones sólidas y bien diseñadas –como el plebiscito- la democracia participativa puede dar el salto del nivel local al nacional.

Básicamente, la democracia participativa puede resumirse en la obra de Carole Pateman<sup>18</sup> y C.B. Macpherson<sup>19</sup>, dichos autores representan un modelo de democracia emergente que comparte puntos de partida y compromisos. El modelo de participación es la respuesta al movimiento de democracia legal divulgado por Nozick y hace hincapié en no dar por sentados los supuestos de libertad e igualdad que defienden los liberales.

Precisamente, una vez más en la búsqueda de libertades e igualdades palpables justifica su origen la democracia participativa. Sólo mediante la participación directa y continua de los ciudadanos en la regulación del estado y la sociedad puede alcanzarse la verdadera libertad y el desarrollo personal. Sin embargo, grandes masas de individuos han visto limitadas tales prerrogativas por motivos complejos que se originan tanto en la falta de recursos materiales, como de oportunidades reales de participar en la vida política de la sociedad. Aunado a

<sup>16</sup> Macpherson, C. B. *La Democracia Liberal y su Época*. Ed. Alianza, 1982. Madrid. Pág. 121.

<sup>17</sup> Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Editorial Taurus, 2008. México.

<sup>18</sup> Vid. Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Ed. Cambridge University Press, 1970.

<sup>19</sup> Vid. Macpherson, C.B. *OP. Cit.*



esto, la discriminación por motivos raciales, sexuales, y de las más diversas índoles, agrandan la distancia hacia la verdadera libertad.

<b>Democracia Participativa</b>	
<b>Principio Justificativo</b>	El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una “sociedad participativa”, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.
<b>Características Fundamentales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local.</li> <li>b) Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido responsables directamente ante sus afiliados.</li> <li>c) Funcionamiento de los “partidos participativos” en la estructura parlamentaria o del congreso.</li> <li>d) Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas</li> </ul>
<b>Condiciones Generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales.</li> <li>b) Reducción (erradicación, si fuera posible), en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos.</li> <li>c) Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas</li> <li>d) Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad de participar.</li> </ul>

Tabla 1<sup>20</sup>

Si bien es cierto existe consenso en lo que refiere al deseo de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones de política pública del ente gubernamental, no por esto han sido ambiguas las objeciones al modelo que nos ocupa. En principio hay dos tipos de réplicas a la democracia participativa que merecen ser mencionadas. De una primera parte, la llamada *nueva derecha democrática*, vinculada con los escritos de Nozick<sup>21</sup> y F.A. Hayek<sup>22</sup>, acusa al modelo de haber tratado de resolver, de manera prematura y sin la

<sup>20</sup> El cuadro se extrajo de: Held, David. *Op.Cit.* Pág. 307.

<sup>21</sup> Vid. Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y Utopía*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991. México.

<sup>22</sup> Vid. Hayek, Friedrich August, Von. *Camino de Servidumbre*. Ed. Alianza, 2002. Madrid.



sistematización necesaria, las relaciones altamente complejas entre libertad individual, las cuestiones distributivas y los procesos democráticos. El modelo participativo, se argumenta, al caracterizar a la democracia como un valor supremo que debe prevalecer sobre cualquier otra consideración olvida que las negociaciones de carácter colectivo deben subsumirse frente a la dignidad de la persona humana. La falta de consistencia interna en el modelo participativo abre cuestiones sobre las que merece versar una reflexión aparte, ¿Debe dejarse a la decisión democrática la naturaleza y el ámbito de la libertad de los individuos y las minorías? ¿Deben existir contrapesos frente a la *ciudadanía*? ¿Es, verdaderamente, sabia la *razón democrática*? Son cuestiones, todas estas, que requieren de un análisis precavido y congruente que, al final, decantará el modelo hacia el colectivismo o hacia el individualismo.

La segunda objeción que se plantea al modelo de participación democrática es menos normativo y más un análisis de política positiva y puede resumirse en una pregunta fundamental. Los teóricos participativos asumen que los ciudadanos quieren participar más en las tomas de decisiones políticas, dan por hecho que tienen un rol que jugar en los procedimientos políticos nacionales, ¿verdaderamente le importa a los ciudadanos participar en todos los procesos políticos? Asumiendo que la información es costosa y escasa, y que por tanto la participación ilustrada requiere de redistribuciones en los recursos de los individuos, es apropiado cuestionar si éstos están dispuestos a transferir los activos de su patrimonio hacia la búsqueda de la información necesaria para participar en los procedimientos de decisión política. La participación, no debe olvidarse, se sustenta en una base amplia de cultura cívica y entendimiento de los programas públicos.

## **1.2. Figuras de Participación Ciudadana**

Hasta aquí se ha esgrimido que la democracia participativa implica una interacción constante entre ciudadanos y representantes, Macpherson, sentencia “ el sistema piramidal es lo único que permitiría incorporar una democracia directa en una estructura nacional de gobierno, y hace falta una medida importante de democracia directa para llegara a algo que se pueda calificar de democracia participativa.”<sup>23</sup> ¿qué instituciones nos acercan hacia la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos? ¿Qué figuras se han probado a lo largo de la historia como respuestas ante la enajenación de los gobiernos ante los ciudadanos?

En este apartado se hará mención a cuatro figuras puntuales que recogen, mediante la participación, la búsqueda por dotar al ciudadano de un poder real de decisión sobre las políticas del gobierno.

### **1.2.1. El Referéndum**

El referéndum es una de las figuras participativas por excelencia y se entiende como la institución de consulta ciudadana por la que mediante el voto universal, libre, directo y secreto se expresa la voluntad ciudadana sobre un tema de carácter constitucional o legal, pero nunca sobre cuestiones de gobierno y administración.

Por sus efectos, el referéndum, puede ser: constitutivo, modificativo y abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser: obligatorio o facultativo; por su origen puede ser: popular, gubernativo, o presidencial, parlamentario, estatal y regional. Especial mención merece el *referéndum* consultivo y el arbitral: el primero consiste en un llamamiento popular para

<sup>23</sup> Macpherson, C.B. *Op. Cit.* Pág. 145.

obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional, que tuvo un amplio desarrollo en la Constitución de Weimar. De igual manera, por su materia, el referéndum puede ser *constitucional* cuando versa, precisamente, sobre la constitución de un estado o *legislativo*, cuando lo hace sobre el marco legal subyacente a la ley fundamental.<sup>24</sup>

Aunque dicha figura data de la antigua Grecia, durante el siglo XX fueron notorios dos referéndums constitucionales acaecidos en Europa. Tanto en Italia (2 de septiembre de 1946), como en Bulgaria (8 de septiembre del mismo año) los ciudadanos esgrimieron la controversia entre monarquía y república a favor de esta última. En Latinoamérica, los antecedentes son, por igual, relativamente recientes y se sitúan en Chile (1925) y Uruguay (1942).

Si bien es cierto el referéndum, en su origen, pretende vigorizar la participación ciudadana, dotando de voz al pueblo en materia legislativa o constitucional, puede argumentarse en su contra la capacidad real, tanto del gobierno en turno, como de los poderes fácticos de influir poderosamente en el desarrollo del mismo. Podría decirse, en todo caso, que dicha dolencia no es característica de la figura, sino de todo mecanismo de votación, sin embargo por su propia materia normativa el referéndum suele versar sobre cuestiones técnico-jurídicas que en la gran mayoría de los casos están lejos de la comprensión del ciudadano medio. Una vez más, la información es costosa y quien la posee, en circunstancias como las reguladas por esta vía, tiene incentivos de aprovecharla para su beneficio privado (mediante una legitimación encubierta) y no para el fortalecimiento del sistema.

### **1.2.2. El Plebiscito**

De similar diseño que la figura precedente, el plebiscito es una forma de consulta ciudadana, en la que mediante el voto universal, libre, secreto y directo se le inquiere al conglomerado social sobre la pertinencia, en forma enunciativa, de una determinada política pública, obra o acción de gobierno. Arteaga Nava, en su manual *Derecho Constitucional*, define al plebiscito como “la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica.”<sup>25</sup>

En términos generales, si bien es cierto que ambas figuras comparten el principio de consulta ciudadana, la diferencia estriba en el contenido de dicha consulta. Mientras que en el referéndum, la indagación versa sobre un tema legislativo –el sí o no a alguna reforma, derogación o abrogación de ley-, en el caso del plebiscito la pregunta se sujetará a temas políticos o sociales.

En el siglo XX importantes plebiscitos provocaron la separación de Noruega y Suecia en 1905 y la integración de la región del Sarre en Alemania en 1935. Históricamente el plebiscito ha tenido, marcadamente, una connotación territorial, un buen ejemplo, además de los ya mencionados, es el *no* a la independencia de la región canadiense de Quebec sufragada tanto en 1980 como en 1995.

<sup>24</sup> <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/referendum.htm> (última consulta 20 de marzo del 2010).

<sup>25</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Ed. Oxford University Press, 1999. México. Pág. 90.



### 1.2.3. La Iniciativa Ciudadana

Éste es otro de los mecanismos de consulta popular e implica que a petición de un número previamente establecido de ciudadanos se sometan a debate legislativo temas de especial trascendencia para la nación o la entidad federativa.

La iniciativa ciudadana tiene su origen en el ideal de permitir al ciudadano delinear los espacios, las políticas, los derechos, en pocas palabras la agenda parlamentaria que se someterá a debate. El interés radica en garantizar que el interés de los ciudadanos no quede desatendido por sus representante, por esto parece un requisito *sine qua non* que la iniciativa ciudadana se revista de la característica de preferencialidad, de esta forma se logra el objetivo primario, que los ciudadanos sean escuchados y echen a andar el andamiaje legislativo.

Para la mecanización de tal figura, resulta menester que la autoridad electoral certifique el número de firmas requisitadas para tales efectos. Además, la iniciativa puede ser tanto directa como indirecta. En el primer caso, la presentación de la iniciativa conducirá, dependiendo de su materia, a un plebiscito o referéndum para su aprobación a rechazo. Por otro lado, en el caso de la iniciativa indirecta la misma se somete a evaluación del poder legislativo, quien en ejercicio de su soberanía decide sobre someterla o no a referéndum, plebiscito, o darle el trámite de iniciativa ordinario.

La figura de la iniciativa ciudadana es especialmente exitosa en países con sociedades eminentemente activas. Un hito en la historia de la figura lo representa la aprobación del Tratado de Lisboa, en vigor desde finales del 2009, en el que se estipula que una vez han sido reunidas un millón de firmas de ciudadanos de al menos un tercio de los países miembros de la Unión Europea, la Comisión Europea tendrá la obligación de presentar ante los países miembros una iniciativa que aborde temas, que de acuerdo con los ciudadanos europeos, sean necesarios para la implementación de los tratados que dan vida a la Unión. De acuerdo con el calendario, y a falta de su aprobación por parte del Parlamento y Consejo Europeo, se espera que a partir del 2011 empiecen a recibirse iniciativas ciudadanas europeas.<sup>26</sup>

### 1.2.4. La Revocación del Mandato

Finalmente, la figura de la revocación del mandato tiene por objetivo establecer la posibilidad de que un funcionario público sea destituido durante su mandato. El *recall* es originario del sistema anglosajón de derechos o *common law*, y en su espíritu persiste la idea de que los ciudadanos pueden “despedir” a los funcionarios públicos que dejan de inspirarles la suficiente confianza en el ejercicio de la atribución gubernamental.

Si bien es cierto la mecanización de la figura varía sustancialmente en cada sistema político, pueden desprenderse rasgos comparables que deben tomarse en cuenta al momento de aplicación. En primer lugar, la revocación surge por petición popular, esto implica que es condición de existencia contar con un número suficientemente grande de electores que se encuentren en franco descontento con el ejercicio del funcionario a revocar. Así por ejemplo,

<sup>26</sup> No omito mencionar que, a la fecha, 12 países miembros de la Unión contemplan en su legislación interna iniciativas ciudadanas a escala nacional (Austria, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y Holanda). También, 5 países miembros contemplan iniciativas ciudadanas regionales (Austria, Alemania, España, Suecia y Holanda) y 8 lo hacen con las iniciativas ciudadanas de orden local (Bélgica, Alemania, Hungría, Italia, Luxemburgo, Eslovenia, España and Suecia).

mientras que en California el Gobernador Greg Davis fue sometido (y finalmente sería revocado en su mandato) a la elección de revocación gracias al 12% de firmas de electores que hubieren votado en la elección de la que resulto ganador, en Venezuela, por ejemplo, se demanda hasta el 20% de electores para iniciar dicho procedimiento. Por otra parte, también cabe distinguir que mientras en ciertos sistemas políticos, mayoritariamente los latinoamericanos –Ecuador, Venezuela, Bolivia-, se requiere que el funcionario haya superado en el encargo por lo menos el 50% de la duración legalmente fijada, en otras legislaciones, como vg.r. la californiana, el elemento temporal no juega papel alguno. Un tercer elemento comparativo se erige sobre el funcionario que puede ser objeto de revocación. Mayoritariamente, es indispensable que éste sea producto de una elección abierta, sin embargo existen casos en la legislación estatal estadounidense donde no existe dicho requisito y la revocación del mandato se extiende a cualquier funcionario público.

La principal virtud del mecanismo de revocación, sin duda, estriba en que incentiva el ejercicio responsable y la cordura en el desempeño de los funcionarios públicos. Dicho argumento, puede decirse, es una característica de orden individualista, sin embargo también existen mejoras de orden sistémico que pueden ser destacadas. En primer lugar robustece el control del pueblo sobre los actores gubernamentales, además contribuye a la educación política y electoral del ciudadano porque provee a este último con herramientas que deben ser utilizadas con responsabilidad y que requieren de organización y participación activa.

Así las cosas, quizá la característica más controversial de la revocación del mandato es su intermitencia. Es decir, ahí donde existe la posibilidad del mandato ahí donde es difícil presenciar antecedente exitoso alguno. Valga decir que en los EE.UU. únicamente dos gobernadores en los últimos 100 años han sido revocados en su mandato.<sup>27</sup> Esto quiere decir, tal vez, que la revocación es más una figura de prevención y cuidado, que en sí mismo de corrección en el ejercicio del poder.

## **2. La Participación Ciudadana y la Reforma Política**

En el presente apartado se intentará exponer el trato que en las Iniciativas presentadas tanto por el Presidente Calderón, como por la representación en el Senado del Partido Revolucionario Institucional y de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y del Partido Convergencia, se ha dado a las figuras de participación ciudadana que han sido estudiadas en el capítulo precedente.

### **2.1. La Iniciativa presentada por el Ejecutivo**

Presentada el 15 de diciembre del año 2009, la iniciativa de Reforma Política elaborada por el Ejecutivo Federal surge con la doble intención, tanto de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que consoliden las instituciones políticas mexicanas. Puntualmente, el documento de marras advierte que “El país requiere una reforma política de fondo que permita ampliar el ejercicio de las libertades y las

---

<sup>27</sup> El ya mencionado caso del Gobernador Davis en California, año 2003, y el de Lynn Frazier, Gobernador de Dakota del Norte, quien fue revocado en su mandato en 1921.



capacidades ciudadanas y que haga posible traducir en acciones públicas concretas el mandato de los ciudadanos.”<sup>28</sup>

En la iniciativa de Decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales se incorpora la figura de la iniciativa ciudadana. El objetivo trazado por el Presidente es claro, y pasa por reconocer el derecho social de presentar propuesta de ley generadas en el seno del debate cívico. La iniciativa ciudadana, “incentivará una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía en tanto que la propuesta no considera que este derecho deba estar acotado a alguna materia. Los legisladores en ejercicio de su función de deliberación, se beneficiarán de un nuevo canal de comunicación irrestricto con la ciudadanía. A través de este mecanismo, se busca promover un círculo virtuoso de representación efectiva, pero también responsable.”<sup>29</sup>

La propuesta presidencial exige que para el ejercicio del derecho de iniciar leyes o decretos, las mismas cuenten con el respaldo de, por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional. Es decir si en el 2006 el padrón electoral ascendía a casi a 78 millones de ciudadanos con derecho a voto, para que una iniciativa ciudadana prospere se requiere de la firma de apoyo de casi 80 mil ciudadanos, cifra nada sencilla de conseguir en tanto las leyes reglamentarias, seguramente, exigirán ciertos requisitos para las mismas.

La inclusión de la figura de iniciativa ciudadana se traduce sustancialmente en la adición de una fracción al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual dentro de las prerrogativas del ciudadano incluiría, “ejercer el derecho de iniciativa ciudadana, en los términos que establezcan esta Constitución y la ley”<sup>30</sup>. Aunado a lo anterior, dentro de las atribuciones conferidas al Instituto Federal Electoral (IFE) por virtud del arábigo 41 de la misma Carta Magna, se manifiesta “la validación de firmas para la iniciativa ciudadana”. En este sentido el numeral 71 establecería la facultad que los ciudadanos tendrían de impugnar la validación de firmas efectuada por el IFE para efectos de la iniciativa que nos ocupa bajo los parámetros establecidos en el artículo 99 de la misma Constitución.

Por otra parte, el Ejecutivo de la Federación no es omiso en la inclusión de la figura del referéndum. Si bien es cierto la misma se encuentra, en la propuesta presentada ante la Cámara de Senadores, acotada a las *iniciativas preferentes* (facultad por la que el Presidente de la República pueda remitir al Congreso un número determinado de iniciativas, dos al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluya dicho periodo),<sup>31</sup> su declaración representa un claro avance en tanto, señala Calderón, “ la inclusión en el texto constitucional de este mecanismo de democracia directa ofrecerá a la ciudadanía una oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Ley fundamental. A través de este mecanismo serían los propios ciudadanos quienes determinen la aprobación o rechazo de iniciativas de reforma constitucional que el Presidente haya propuesto como

<sup>28</sup> Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús. *Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 15 de diciembre del 2009. Pág. 19.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pág. 27.

<sup>31</sup> *Ibíd.* Pág. 29.



relevantes para el desarrollo de la nación, pero sobre las cuales el Congreso de la Unión no se haya pronunciado”.<sup>32</sup>

Dentro de las pautas de mecanización de la figura, el funcionario manifiesta que el procedimiento de referéndum habrá de ser convocado por el Instituto Federal Electoral dentro de los diez días hábiles siguientes a la conclusión del periodo que corresponda. También, deja claro que sólo se considerarán aprobadas las iniciativas que obtengan el respaldo de dos tercios de los sufragios emitidos a nivel nacional, a la vez que más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas. Para que el referéndum sea validado por la autoridad electoral es óbice que participe la mitad de los ciudadanos dados de alta en el padrón electoral, además de que se eximen las materias electoral, fiscal, presupuestal, de seguridad nacional, de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada.

El referéndum constitucional, mismo que se dispondría en el último párrafo del artículo 71 de la CPEUM, se sujetaría a las bases del adicionado *apartado B* del artículo 135 de la misma legislación fundacional, mismas que a continuación se exponen:

“**a)** Podrán ser sometidas a referéndum las Iniciativas preferentes cuando no sean dictaminadas, y votadas en ambas Cámaras antes de que concluya el periodo de sesiones correspondiente, y siempre y cuando no se trate de materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. **b)** La convocatoria será hecha por el Instituto Federal Electoral, previa solicitud que haga el Presidente de la República dentro de los diez días hábiles posteriores a la conclusión del periodo correspondiente; **c)** La votación se llevará a cabo el primer domingo del mes de julio del año correspondiente; **d)** Se reputarán aprobadas las iniciativas que cuenten con las dos terceras partes de los votos válidos emitidos a favor a nivel nacional en el referéndum y con más de la mitad de los votos válidos a favor en la mayoría de las entidades federativas; **e)** Para que los resultados del referéndum sean obligatorios es necesaria la participación del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; **f)** El Instituto Federal Electoral hará los cómputos de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, y **g)** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de las impugnaciones que se presenten respecto del procedimiento de referéndum, en términos del artículo 99, fracción III, de esta Constitución.”<sup>33</sup>

## **2.2. La Iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional**

Señala el documento presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Senadores que “la sociedad mexicana demanda actualmente superar el dilema de cooperación política a ultranza o bloqueo partidario dogmático, dado que esta alternativa inhibe el correcto ejercicio de los contrapesos que se deben dar entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, impidiendo la construcción de soluciones viables”.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> *Ibíd.* Pág. 23.

<sup>33</sup> *Ibíd.* Pág. 40 y 41.

<sup>34</sup> Beltrones Rivera, Manlio Fabio et al. *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan, y Derogan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 23 de febrero del 2010. Pág 1.



El PRI aboga por reestructurar el actual diseño político constitucional en diversas áreas. Por ejemplo, su iniciativa se pronuncia sobre la ratificación por el Senado de los nombramientos del gabinete presidencial y otros cargos relevantes de la regulación económica, también lo hace por la regulación de la suspensión de derechos y garantías con aprobación del Congreso y supervisión de la Suprema Corte, o por el acotamiento del fuero constitucional al estricto desempeño del cargo, dejando en manos de los jueces los casos de abuso. Sin embargo para efectos de la investigación que se propone el tema central estriba en la llamada *Consulta Popular*.

Mencionan los Senadores priistas que la adopción de figuras de consulta popular es un paso que en los últimos treinta años ha preponderado en América Latina. La democracia de carácter representativo, se arguye, ha caminado hacia la democracia participativa. El objetivo que se persigue con el injerto de la figura que nos ocupa “es involucrar al conjunto de la población en el proceso de toma de decisiones, más allá de la simple elección de sus representantes políticos.”<sup>35</sup>

La razón primordial para su adopción, se dice, “tiene que ver con la falta de canales adecuados para la participación popular directa en las cuestiones que afectan a la ciudadanía. Con estos instrumentos de democracia directa, los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes, en el caso de sentir que sus demandas no son interpretadas adecuadamente.”<sup>36</sup>

El PRI fortalece su argumentación con aportaciones de análisis comparado, particularmente se observan los casos de El Salvador, Honduras y Paraguay, donde sí existe la posibilidad de convocar a consulta popular.

Además de lo mencionado, el PRI procura distinguir entre consultas populares obligatorias y facultativas u opcionales. Aquellas pueden ser automáticas y acotadas. “Las Consultas obligatorias automáticas se presentan en Brasil, El Salvador, Guatemala y Panamá. En el caso de determinadas resoluciones que afecten...a la soberanía nacional, de forma automática se convoca a consulta para su referendo.”<sup>37</sup>

Por su parte, completa la iniciativa, “Chile, Uruguay y Venezuela cuentan con consultas obligatorias acotadas. Es decir, en el caso de los dos últimos las modificaciones constitucionales deben ser sometidas a la opinión popular. En el caso chileno, únicamente cuando el Presidente y el Congreso discrepan sobre el contenido de la modificación constitucional.”<sup>38</sup>

Por lo que roca a la mecanización de la propuesta de consulta popular, el PRI aboga por que la misma pueda ser convocada en temas de especial trascendencia mediante tres opciones:

- A solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

---

<sup>35</sup> *Ibíd.* Pág 36.

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> *Ibidem.* Pág 37.



- A petición del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, previa certificación del número de firmas por la autoridad electoral, y con el acuerdo de ambas Camaras del Congreso de la Unión; y
- A solicitud de dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso.<sup>39</sup>

La propuesta de artículo 41, dictaría que el Instituto Federal Electoral se erigiría en máxima autoridad para el caso que nos ocupa, haciendo el recuento de las firmas y los dictámenes que corresponda; muy importante es mencionar, que el IFE no sólo organizaría la consulta popular, sino que elaboraría la pregunta o preguntas que serían sometidas a votación, “con el apoyo de un comité de expertos que se integre al efecto”<sup>40</sup>

Se niega la posibilidad de que las materias fiscal y electoral sean susceptibles de la consulta popular y se exige, para la validación del procedimiento, que participe más de la mitad de los integrantes del padrón electoral.

### **2.3. La Iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia**

En una manifestación colectiva de la *izquierda mexicana*, los legisladores federales de los tres partidos mencionados, presentaron en febrero del año en curso, una iniciativa que se permite ser respuesta al trabajo realizado por el Ejecutivo Federal, además de establecer figuras que pretenden crear “potestades ciudadanas para tomar parte decisiva, no testimonial o simplemente propositiva, en los procesos de formación de políticas públicas...”<sup>41</sup>

Por lo que toca a las figuras del plebiscito y del referéndum, la iniciativa de la izquierda, manifiesta que, “Ambas figuras han probado su efectividad a lo largo del tiempo para propiciar una nueva relación estable entre la sociedad y las autoridades del Estado. Lo mismo en las naciones latinoamericanas, en donde las formas de partición ciudadana han fungido como el medio para las grandes transformaciones, como en las europeas, cuyo avance democrático ya les permite considerarlas además como efectivos mecanismos de co gobierno (sic).”<sup>42</sup>

Se propone que vía referéndum se sometan a ratificación las reformas constitucionales o la posible derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando se presente dentro de los sesenta días posteriores a la conclusión del proceso legislativo constitucional que les dio origen.

En concordancia con las iniciativas que ya se han analizado, el PRD *et al* dispone que las normas en materia fiscal, presupuestaria y de defensa no estén sujetas a los mecanismos que nos ocupan.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> *Ibíd.* Pág 58

<sup>41</sup> Navarrete Ruiz, Carlos. *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan Legisladores y Legisladoras de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de COntvergencia de Ambas Cámaras del Congreso de la Unión.* México. 18 de febrero del 2010. Pág 4.

<sup>42</sup> *Ibíd.* Pág 8



Por otro lado, vía plebiscito, se propone, en concordancia con la teoría, la consulta a la ciudadanía en materia política, administrativa y gubernamental. Se exige que, para su mecanización, sea solicitado “por un número no menor al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, dentro de los treinta días posteriores a la fecha en que se determine la realización del acto o en que se haga pública la determinación.”<sup>43</sup>

Tanto el referéndum como el plebiscito, en sus resultados, tendrían un carácter vinculante. Esto quiere decir que en el caso mexicano dichas figuras, por su naturaleza jurídica, serían obligatorias y, por su origen, popular.

Una vez más la organización y vigilancia de dichos procedimientos se encomienda a la autoridad electoral federal esgrimiéndose, en una manifestación deliberativa, se regule con equidad la propaganda relativa en los medios de comunicación.

La reforma recaería, fundamentalmente, en la adición de un apartado C a la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política. Ésta quedaría como sigue:

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

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

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

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

Sólo podrá realizarse un referéndum por año.

La propaganda relativa a los procesos de referéndum que se realice en los medios de comunicación social sólo se podrá difundir con criterios de equidad entre las opciones sometidas a consulta, en los tiempos que correspondan al Estado; y

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

El plebiscito será válido cuando en la votación participe al menos el cincuenta por ciento más uno de los ciudadanos incluidos en la lista nominal y su resultado será vinculante para la autoridad de conformidad con el voto de la mayoría de los participantes.

---

<sup>43</sup> *Ibíd.* Pág 9.

Las leyes establecerán los supuestos de procedencia del plebiscito, así como los periodos en que deba convocarse, atendiendo a las características de las políticas, obras públicas o acciones de gobierno sometidas a consulta”.<sup>44</sup>

Yendo más allá en la regulación de los mecanismos de democracia participativa, los partidos de izquierda consideran que la iniciativa ciudadana es el mecanismo oportuno para empatar la agenda parlamentaria con las necesidades sociales. En su breve fundamentación, advierten que “Para garantizar que la propuesta es efectivamente del interés común de algún sector social, consideramos que vasta que la iniciativa sea respaldada por el equivalente al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. En congruencia, para garantizar que el interés ciudadano no quede desatendido por el Congreso, otorgamos a la iniciativa ciudadana el carácter de preferente.”.<sup>45</sup>

La reforma, en este sentido, recae básicamente sobre el numeral 71 de la CPEUM. Se reconocería el derecho de iniciar leyes o decretos a los ciudadanos, por virtud de una adicionada fracción cuarta que manifestaría lo siguiente:

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

I. ...

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por los ciudadanos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento. Las iniciativas de los ciudadanos deberán presentarse suscritas al menos por el equivalente al 0.1 por ciento de los incluidos en la lista nominal de electores de los comicios inmediatos anteriores de diputados federales....

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

No tendrán carácter de preferente las iniciativas en materia electoral y de partidos políticos ni de seguridad nacional.”<sup>46</sup>

Finalmente, la revocación del mandato también es abordada en la multicitada iniciativa. Bajo la premisa de que “las formas clásicas de la democracia directa pueden ayudar a canalizar el creciente descontento ciudadano respecto de las políticas públicas y los proyectos legislativos.”,<sup>47</sup> la *izquierda mexicana* propone que para efectos de la revocación del mandato “La consulta necesaria será iniciada por petición popular y será capaz de revocar el mandato del Presidente de la República, gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, presidentes municipales y titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El mecanismo sólo podrá operar antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste, procurando con ello que la gestión de los funcionarios esté en las mejores posibilidades de evaluación.”<sup>48</sup>

<sup>44</sup> *Ibíd.* Pág 33 y 34.

<sup>45</sup> *Ibíd.* Pág. 9.

<sup>46</sup> *Ibíd.* Pág 38.

<sup>47</sup> *Ibíd.* Pág 8.

<sup>48</sup> *Ibíd.* Pág 9.



En la propuesta de adición al artículo 128 de la Carta Magna, se resume la visión que sobre la figura sostienen los partidos políticos que hemos mencionado, se propone consigne:

“Artículo 128...

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

I. Podrá efectuarse antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste. No podrá llevarse a cabo un proceso revocatorio respecto a un servidor público cuando éste sea provisional, interino, sustituto o encargado. Las legislaturas no admitirán la renuncia del servidor público después de que se haya solicitado formalmente el proceso de revocación de mandato; la licencia temporal o la ausencia no interrumpirán el proceso.

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

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

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

V. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirán las respectivas legislaciones de revocación de mandato, las cuales no estarán sujetas a observaciones de parte del Poder Ejecutivo.”<sup>49</sup>

Con el impulso de las figuras de democracia participativa, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia pretenden alcanzar objetivos específicos se que refieren a la acción facultativa de la población para tomar parte vinculante en las decisiones políticas a través la participación en las urnas

### **3. Conclusiones**

El tránsito hacia el perfeccionamiento de la democracia implica un camino sinuoso. La característica deliberativa que se le impone a inicios del siglo XXI conlleva la confrontación constante de programas y visiones de nación. En México, las pugnas entre partidos

<sup>49</sup> *Ibídem*. Pág 51 y 52.

## ***La Democracia y sus Condiciones***

inherentes a los sistemas democráticos, parece ser, han adoptado un papel trascendental en el desarrollo de las instituciones políticas. Aunado a lo anterior, la crisis del sistema político nacional se ha manifestado, cada vez a mayor escala, en el alejamiento entre ciudadanos y partidos políticos, y también entre ciudadanos y representantes.

Si en un inicio las formas representativas de la democracia aparecieron como respuesta a los problemas de tamaño propios de los estados modernos, hoy en día parece irrenunciable retomar los mecanismos de democracia directa que puedan vigorizar la relación entre representantes y representados.

No basta una carta de buenas intenciones. El fortalecimiento de la democracia como forma de gobierno implica la estructuración de mecanismos inteligentes que incentiven la participación de los individuos y les restituyan el carácter de ciudadano.

El ejercicio es complejo y requiere, fundamentalmente, de congruencia y consistencia. Congruencia con el sistema político que se pretende reformar y consistencia interna en su elucubración. Así las cosas, el debate ilustrado resulta requisito indispensable en aras de afrontar los procesos de reforma con claridad. Hay espacio para el diálogo y el desacuerdo, la democracia ha sentado las bases para tal dinámica.

Los ciudadanos, afirman los demócratas participativos, reclaman el poder soberano que legítimamente les corresponde detentar, no están más de acuerdo en el ejercicio monopólico de la representación por parte de los partidos políticos, pugnan por encontrar más y mejores mecanismos tanto de representación como de participación que les empodere frente al, otrora omnipotente, sistema de partidos. Esta es la idea que resuena detrás de los mecanismos de participación ciudadana, llámese plebiscito, referéndum o revocación del mandato.

En contra partida, y a falta de una cultura del pluralismo, podemos cuestionar si la participación sin educación cívica, política y social, puede conducirnos hacia dictaduras sostenidas por una mayoría enajenada. ¿Una democracia refinada, es una democracia de mayorías o una democracia de argumentos?

El balance solo puede encontrarse en el imperio de la ley. De ahí la importancia de diseñar instituciones consistentes que garanticen la libre participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, pero, más importante aún, que conlleven la responsabilidad de los funcionarios ante sus gobernados.



#### 4. La Democracia en Textos

*Gloria del C. Hernández Morales\**

Con el objeto de difundir el acervo bibliográfico que resguarda la Biblioteca del H. Congreso del Estado de Guanajuato “José Aguilar y Maya”, y con el objeto de ponerlo a su disposición para su estudio y consulta, en este número 42 de *Apuntes Legislativos* abordaremos el tema de la Democracia y sus Condiciones.

El primero de los ejemplares que presentamos se titula “*La consolidación de la democracia en México y América Latina*”. Es una Memoria del Coloquio organizado en el Senado de la República y es editado por Senado de la República. La historia de la democracia en América Latina comienza apenas unas décadas atrás. Coincide con la redefinición mundial que marca nuestros días: la globalización. El fin de la Guerra Fría, la integración informática y productiva... si bien tiene un alto contenido endógeno y una dimensión difícil de anticipar. Se trata, también, de un proceso de transición política aun inacabado, que guarda dificultades y reproduce sinergias de distinta magnitud. A partir de esas premisas, el Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República se dio a la tarea de hacer una amplia convocatoria que incluye a intelectuales, políticos, académicos, periodistas y empresarios con un punto en común: ser testigos de primera mano de las transformaciones que atraviesan la región. Este libro recoge los planteamientos expuestos en el coloquio organizado los días 25 y 26 de Octubre de 2005. En él pueden encontrarse muchas coincidencias que se han formado a lo largo de un pasado de las naciones latinoamericanas que por veces coincide y por veces se aleja, pero también podrá descubrirse el estado particular de cada país, que al final influye sobre el resto. El GPPRD hace pública esta discusión, preocupado por encontrar los instrumentos que permitan consolidar la democracia y afianzar un camino de crecimiento y florecimiento de nuestras sociedades y nuestra cultura.

El segundo de los libros se titula “*Declive y reconfiguración de la democracia representativa*” Pablo Armando González Ulloa Aguirre es el coordinador de la obra. Es coeditado por la Cámara de Diputados, UNAM y Miguel Ángel Porrúa. Este libro tiene como objetivo tratar el tema de la representación política a través de un análisis que complementa teoría y empiria. En estos días hablar de representación se vuelve muy problemático ante la crisis que personifican los partidos y el Poder Legislativo, como muestra, solo hay que revisar los niveles de desconfianza en América Latina. Los ensayos contenidos en la presente obra se preocupan por la democracia representativa, es decir, la aceptación moderna de la representación en la cual ya se incluyen las ideas señaladas por Pitkin de igualdad y justicia. Por ello se espera de un “gobierno representativo que luche por el bienestar popular, y quizá creemos improbables que otros gobiernos también lo hagan. Pero el hecho de que un gobierno se preocupe por el interés de los súbditos es con mucho una evidencia, un criterio necesario pero no suficiente para calificarlo de representativo”. Por ello la representación contiene elementos que son necesarios más no suficientes para llamar a los gobiernos representativos. Solo en el momento en el que se da la suma de todos ellos puede ser nombrado como tal.

---

\* Jefe de Departamento de la Biblioteca “José Aguilar y Maya”

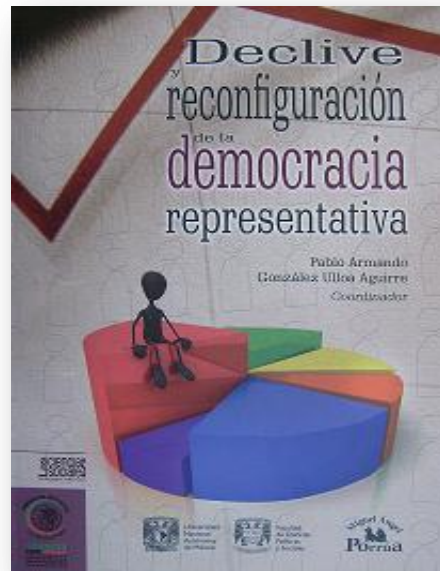
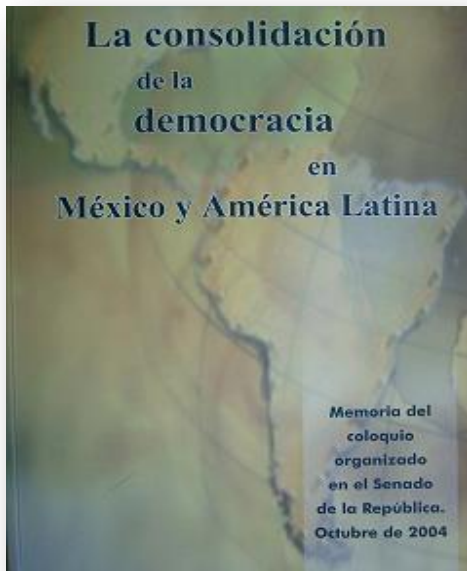
### ***La Democracia y sus Condiciones***

El tercer libro presentado se titula “¿Qué pasa con la representación en América Latina?”. Luisa Béjar Algazi es la coordinadora de la obra. Es coeditada por la Cámara de Diputados, UNAM y Miguel Ángel Porrúa. La insatisfacción con respecto al desempeño de los encargados de representar a la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su vida es especialmente notoria en América Latina, aun cuando en las últimas tres décadas éstos han sido producto de casi todos los casos de elecciones democráticas. El asunto es preocupante al menos por dos razones. La primera, por el gran esfuerzo invertido en la región para lograr el acceso a este tipo de regímenes. La segunda, por el riesgo de ver incrementada la ingobernabilidad, cuando no hasta de experimentar regresiones autoritarias bajo nuevas coberturas populistas. Frente a esta situación, los autores que colaboran en este libro se preguntan ¿qué factores han influido en este desenlace? ¿Hasta dónde los problemas enfrentados en la actualidad por las noveles democracias pueden ser atribuida a fallas en el entramado institucional? ¿Cómo reaccionan los electores y los grupos organizados de la sociedad frente a las anomalías? Por último, pero no por ello menos importante, ¿qué efecto han tenido estas cuestiones sobre la elaboración de las leyes, y las políticas aprobadas en diferentes ámbitos, en el marco de diversas políticas? Estas son algunas de las cuestiones que se tratan de resolver en la obra descrita.

El cuarto de los ejemplares se titula “El camino de la democracia en México” Coeditado por la Cámara de Diputados, AGN y UNAM. Paradigma de organización social desde la antigüedad clásica, la democracia es un símbolo por antonomasia de legitimidad universal. Utopía que ha movido al mundo desde sus orígenes ateniense para establecer un sistema efectivo de control del poder, la democracia ha dado sustento al estado nacional contemporáneo. Como forma de vida es sinónimo de libertad y equidad. Todo sistema democrático demanda la mayor información de los ciudadanos para una responsable y activa participación política. Conocer las tendencias y opciones políticas que ha seguido el pueblo de México a través de su historia, nos lleva a una mejor comprensión de nuestro tiempo. La presente obra aborda los temas de soberanía y democracia; cultura y práctica política: partidos políticos, leyes y reformas electorales, y justicia electoral. Especialistas en el tema hacen una revisión de cada etapa de nuestra historia, su marco jurídico, su entorno social y cultural, para recorrer el camino de la democracia en México.

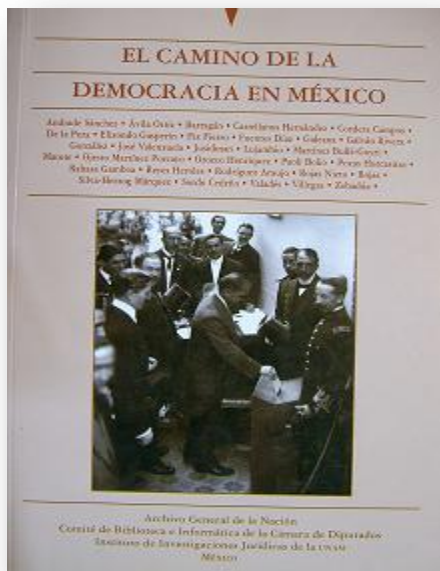
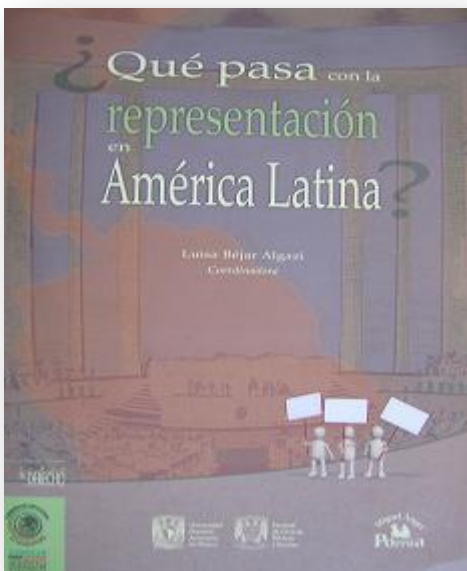


**La Democracia y sus Condiciones**



Senado de la República  
**«La consolidación de la democracia en México y América Latina»**  
 Senado de la República  
 México, D.F., 2004. pp.352

González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (coordinador)  
**«Declive y reconfiguración de la democracia representativa»**  
 Cámara de Diputados: UNAM: Miguel ángel Porrúa  
 México, D.F.2009. pp.201



Béjar Algazí, Luisa (coordinadora)  
**«¿Qué pasa con la representación en América Latina?»**  
 Cámara de Diputados:UNAM: Miguel Ángel Porrúa  
 México, D.F., 2009. pp. 203

Galeana, Patricia (compiladora)  
**«El camino de la democracia en México»**  
 Cámara de Diputados: UNAM: AGN  
 México, D.F., 1998  
 pp. 501





**5. Febrero y Marzo. Fechas relevantes en el desarrollo de la Independencia y Revolución Mexicana en Guanajuato.**

<b>FEBRERO</b>	
<b>DÍA</b>	
<b>2</b>	<b>1871.</b> Nace en la Aldea, Silao, Gto., el profesor revolucionario General Cándido Navarro.
<b>3</b>	<b>1883.</b> La congregación de Silao es elevada a la categoría de Villa.
<b>5</b>	Aniversario de la Promulgación las Constituciones de 1857 y 1917.
<b>6</b>	<b>1853.</b> Muere en San Miguel de Allende, Gto., el General Anastasio Bustamante.
<b>8</b>	<b>1791.</b> Nace en el Mineral de Xichú, Gto., el insurgente Fernando Rosas.
<b>9</b>	<b>1913.</b> Inicia en la Ciudad de México el movimiento armado conocido como la Decena Trágica, que culminó con la muerte del Presidente Francisco I. Madero.
<b>13</b>	<b>1962.</b> Muere en la ciudad de Guanajuato, el historiador y maestro Don Fulgencio Vargas.
<b>15</b>	<b>Apertura del Segundo Período Ordinario de Sesiones del Congreso del Estado.</b>
<b>17</b>	<b>1840.</b> Muere en Silao, Gto., el Gobernador y Comandante General Don Luis de Cortazar y Rábago.
<b>18</b>	<b>1903.</b> Muere en Celaya, Gto., el liberal soldado de la República, ex gobernador de Guanajuato, General Don Florencio Antillón.
<b>22</b>	<b>1822.</b> Se instala en la capital de Guanajuato, la Primera Diputación Provincial. <b>1957.</b> Se concede por el Decreto número 64 al municipio de Apaseo y a su ciudad cabecera la denominación de Apaseo el Grande, Gto.
<b>23</b>	<b>1823.</b> Guanajuato se adhiere al movimiento tendiente a derrocar a Iturbide y su Imperio. <b>1823.</b> Nace en la ciudad de Guanajuato, el General Florencio Antillón, liberal republicano, Gobernado de Guanajuato.
<b>25</b>	<b>1813.</b> Aparece el primer número del periódico el Correo Americano del Sur, publicado en la Ciudad de Oaxaca. <b>1815.</b> Los insurgentes sorprenden el destacamento realista de Chamacuero (Comonfort, Gto.), dando muerte a su jefe, el Capitán Antonio Ormaechea.
<b>27</b>	<b>1811.</b> En el Puerto del Gallinero (en Dolores Hidalgo), el Sargento Mayor del Regimiento de Infantería Provincial de Celaya, José Alonso, dispersa a una partido insurgente y de gente del pueblo de Dolores, que capitaneaba “Cristóbal el Habanero”.

**FUENTES:**

Calendario Cívico 2009. Guanajuato escenarios de la Independencia y la Revolución, que a su vez para su elaboración se consultó el Acervo del Archivo General del Estado de Guanajuato, la Secretaría de Gobernación y al Mtro. Jorge Isaura Rionda Arreguín.

Efemérides Guanajuato. Tomo I, II, III y IV, Universidad de Guanajuato, 1967.

Rionda Arreguín Isaura, Calendario Cívico del Estado de Guanajuato, Archivo General del Estado de Guanajuato,

2003.

[http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1\\_Efemerides](http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Efemerides)

<http://brunelleschi.imss.fi.it/museum/esim.asp?c=300251>

[http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL\\_ID=7588&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=7588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)



MARZO	
DÍA	
4	<b>1817.</b> Asaltan los realistas Cristóbal Ordóñez, Comandante de la Provincia de Guanajuato, la Mesa de San Miguel en los límites de Guanajuato y San Felipe, siendo rechazados por los insurgentes Padre Carmona, Ortiz y Núñez.
7	<b>1800.</b> El General Tomás Moreno, insurgente liberal nace en el actual Moroleón, Gto.
8	<b>1826.</b> La congregación de Irapuato es elevada a la categoría de Villa. <b>1826.</b> La Villa de San Miguel el grande es elevada a la categoría de ciudad y se le nombra San Miguel de Allende, en honor al insurgente, Ignacio Allende.
10	<b>1814.</b> En el Joconoxtle, (localidad de Valle de Santiago), muere el Brigadier Manuel Vargas, con otros tres insurgentes que atacaron a la retaguardia del realista Vicente Enderica, quien hizo amarrar inmediatamente el cadáver de Vargas a una viga que se clavó en medio de la plaza como escarmiento. <b>1817.</b> El realista Ordóñez asalta la Mesa de los Caballos.
11	<b>1814.</b> En Cuesta Grande de Aguilares (Silao), el insurgente Matías Ortiz “El Panchón” sorprende a una partida realista que escolta un cargamento enviado a Guanajuato. El Capitán Gaspar López Comandante Militar de Silao salió en el acto a batir a los insurgentes; quitándoles fusiles y caballos.
16	<b>1821.</b> Proclamación de la Independencia en los Amoles ahora Cortazar, Guanajuato.
17	<b>1821.</b> Se publica el Plan de Iguala proclamado el 24 de febrero de 1821, por el que se declara la Independencia de México y se propone la monarquía constitucional como régimen político.
18	<b>1938.</b> El Presidente Lázaro Cárdenas decreta la Expropiación Petrolera.
19	<b>1821.</b> En Valle de Santiago, proclamó la Independencia Nacional, el Coronel Anastasio Bustamante.
21	<b>1806.</b> Aniversario del nacimiento de Benito Juárez, en San Pablo Guelatao, Oaxaca. <b>1814.</b> El guerrillero Fulgencio Rosales, Teniente del Padre Torres, sorprende en Salvatierra a los religiosos carmelitas, a quien hace prisioneros, escapando únicamente el Padre Prior.
22	<b>1833.</b> Se manda que para atender a la seguridad del Estado, se establezca en la capital un batallón y un escuadrón con el nombre de Seguridad del Estado de Guanajuato. <b>1851.</b> Se le concede a Pénjamo, Gto., la categoría de Villa.
25	<b>1825.</b> Se instala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la que se integran plenamente los tres poderes de la Unión. <b>1814.</b> Entre la congregación de los Dolores y la Hacienda de la Quemada, el realista Teniente Coronel Orrantia derrota al insurgente Fernando Rosas. <b>1824. Se instala el Primer Congreso Constituyente en nuestro Estado de Guanajuato.</b> <b>1945.</b> El Colegio del Estado se convierte en Universidad de Guanajuato.
28	<b>1821.</b> Son retiradas las cabezas de Hidalgo, Allende, Aldama y Jiménez de las



	esquinas de la Alhóndiga de Granaditas e inhumadas en el panteón de San Sebastián de la ciudad de Guanajuato, Gto.
<b>29</b>	<b>1783.</b> Nace Mariano Abasolo en la Congregación de los dolores, hoy Dolores Hidalgo, Gto.
<b>30</b>	<b>1739.</b> Nace en la ciudad de Guanajuato, don José Ignacio Bartolache, médico, químico y filósofo. <b>1824.</b> Se conforman las primeras Comisiones Permanentes del Primer Congreso Constituyente de nuestro Estado.
<b>31</b>	<b>1818.</b> Es fusilado en Pénjamo, por orden del Padre torres, el guerrillero insurgente Lucas Flores, así como don Remigio Yarza, miembro de la Junta de Zitácuaro y Secretario del Congreso, que firmó la Constitución de Apatzingán.

**Fuentes:**

Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre de Guanajuato del año de 1824.

Calendario Cívico 2009. Guanajuato escenarios de la Independencia y la Revolución, que a su vez para su elaboración se consultó el Acervo del Archivo General del Estado de Guanajuato, la Secretaría de Gobernación y al Mtro. Jorge Isaura Rionda Arreguín.

Rionda Arreguín Isaura, Calendario Cívico del Estado de Guanajuato, Archivo General del Estado de Guanajuato, 2003.

Efemérides Guanajuato. Tomo I, II, III y IV, Universidad de Guanajuato, 1967.

[http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=467&Itemid=81](http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=467&Itemid=81)

[http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=468&Itemid=83](http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=468&Itemid=83)

[http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1\\_Efemerides](http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Efemerides)

[http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL\\_ID=7588&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.phpURL_ID=7588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)



Anexo: Mecanismos o Instrumentos de Participación Ciudadana por Entidad Federativa\*

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	NOMBRE DE LA LEY	REFERÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	CONSULTA POPULAR	COLABORACION COMUNITARIA	AUDIENCIA PÚBLICA	REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL	CONSULTA VECINAL	COLABORACION VECINAL	UNIDADES DE QUEJAS Y DENUNCIAS	DIFUSION PUBLICA	RECORDER PRESIDENTES MUNICIPALES	VOZ CIUDADANA EN EL CABILDO	CONSULTA CIUDADANA	COLABORACION CIUDADANA	RENDICION DE CUENTAS	REDD CONTRALORIAS CIUDADANAS	RECORRIDOS DEL JEFE DELEGACIONAL	ASAMBLEA CIUDADANA
1	Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	X	X	X																
2	Baja California	Ley de Participación Ciudadana	X	X	X																
3	Baja California Sur	Ley de Participación ciudadana del Estado de Baja California Sur	X	X	X																
4	Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	X	X	X	X	X	X													
5	Colima	Ley de Participación Ciudadana	X	X	X																
6	Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	X	X	X			X					X			X	X	X	X	X	X
7	Durango	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	X	X	X																
8	Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	X	X	X				X												
9	Guerrero	Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberana de Guerrero	X	X	X	X	X	X					X	X		X	X				
10	Jalisco	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	X	X	X																
11	Morelos	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Morelos	X	X	X																
12	Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	X	X	X																
13	San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí	X	X																	
14	Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	X	X	X																
15	Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado	X	X	X			X	X	X	X	X	X								
16	Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	X	X	X	X									X						
17	Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular	X	X	X																
18	Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que regula el	X	X	X																
19	Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	X	X	X	X															

\* Leyes de partición ciudadana de las entidades federativas.

