

## Los mecanismos de participación ciudadana en las entidades y municipios mexicanos. Hacia una democracia de mayor calidad?

José Arturo Rodríguez Obregón<sup>1</sup>

Resumen: En el trabajo se analizan los elementos más importantes en el diseño de dos mecanismos de democracia directa, como lo son el plebiscito y el referéndum, que se han introducido en los estados y municipios del país, y que pueden tener una influencia determinante en cuanto a: I. Hacer posible que sean los ciudadanos quienes tomen la iniciativa para llevar a la práctica esos mecanismos, y, II. En los casos en que exista esa posibilidad, que los resultados de esos procesos de consulta popular sean obligatorios o vinculantes para los gobernantes, de tal manera que se respete la voluntad ciudadana.

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. Correo: arodrig@sociales.uson.mx.

### A manera de introducción

A través de la historia, la democracia se ha organizado a través de dos modelos básicos: el modelo de democracia directa o antigua y el de democracia indirecta o moderna, conocido también como democracia representativa-electoral. El primero de ellos se originó hace muchos siglos en la polis griega de Atenas, y en su esencia consistió en la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder político, quienes reunidos en asambleas decidían directamente, sin intermediario, sobre los asuntos más importantes de su ciudad. Este modelo de democracia es viable en sociedades constituidas por una cantidad reducida de ciudadanos y un territorio pequeño, de tal forma que las asambleas puedan celebrarse frecuentemente, como fue el caso de algunas antiguas ciudades griegas.<sup>2</sup> Con el surgimiento del Estado moderno, institución con una gran extensión territorial y una cantidad inmensa de ciudadanos, ya no fue posible practicar ese modelo de democracia,<sup>3</sup> por lo que se volvió necesario crear un nuevo modelo, el de democracia indirecta. Así lo reconoce el prestigiado politólogo italiano Norberto Bobbio (1986: 46): “Donde no es posible la democracia directa, a causa de la extensión del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de los problemas que deben de resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa”.

En su esencia, el modelo de democracia moderna consiste en que los ciudadanos eligen periódicamente, a través de elecciones competitivas, a quienes habrán de ejercer el poder político y gobernarlos (Sartori, 1988), y según el mismo profesor Bobbio (1989) los dos modelos de democracia, la directa –de los antiguos- y la indirecta –la moderna-, derivan del principio de soberanía popular, distinguiéndose por las formas en que el pueblo ejerce el poder soberano.

---

<sup>2</sup> Además de que las antiguas polis griegas eran pequeñas en territorio y población, sectores importantes de la población, como los esclavos y las mujeres carecieron de derechos políticos, por lo que la cantidad de ciudadanos fue muy reducida.

<sup>3</sup> Además de que la democracia moderna tiene como uno de sus principios políticos básicos el sufragio universal, lo que implica que a cierta edad todas las personas, sin importar condición social, ni género, ni religión, etc., tienen derechos políticos.

Aun cuando el modelo de democracia moderna está diseñado para que los ciudadanos ya no decidan por sí mismos sobre los asuntos que tienen que ver con el bien común o los asuntos de su ciudad o de su Estado, limitándose a elegir a quienes tomarán las decisiones sobre esos asuntos, en algunos sistemas democráticos modernos se incluyeron mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos pueden decidir directamente, sin necesidad de reunirse en asambleas, en un ejercicio como el de la elección de gobernantes, sobre algunos asuntos públicos trascendentales. Entre esos mecanismos destacan:

- El plebiscito, que consiste en un procedimiento a través del cual se consulta en forma directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos de excepcional importancia para la vida colectiva (Martínez y Salcedo, 1999).
- El referéndum, que es el proceso por el cual los ciudadanos participan en la decisión de aprobar o desaprobar una disposición constitucional o legal, o su reforma (Martínez y Salcedo, 1999).

Actualmente, son varios los países que han incluido en sus sistemas democráticos el plebiscito y/o el referéndum, ya sea en el ámbito nacional de gobierno, en el ámbito local, o en ambos, entre los que podemos anotar a Suiza, Estados Unidos de América, Uruguay, Brasil, Ecuador, Italia, España, Bolivia, Venezuela, Alemania. En América Latina, a excepción de República Dominicana, todos los Estados ya los han incluido en sus leyes.<sup>4</sup>

La existencia de éstos y otros mecanismos de participación ciudadana<sup>5</sup> no sustituyen ni deben alterar la esencia de la democracia moderna: el poder de los ciudadanos para decidir a través de elecciones periódicas y competitivas quiénes serán sus

---

<sup>4</sup> En México, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional es muy reciente, y a la fecha no se ha elaborado la ley reglamentaria. El artículo 35 constitucional reconoce el derecho de petición de consulta popular al Presidente de la República, a las Cámaras del Congreso de la Unión, y a los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al 2 % de los inscritos en la lista nominal de electores. En cuanto al efecto de las consultas, el mismo artículo 35 determina que será vinculatorio si participa al menos el 40 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, y mandata que las consultas populares se desarrollen el mismo día de la jornada electoral federal.

<sup>5</sup> Además del plebiscito y del referéndum, existen otros mecanismos de participación que proporcionan poder de decisión a la ciudadanía en asuntos de interés general, como son la iniciativa popular, la revocación popular del mandato, y el presupuesto participativo.

gobernantes. Debemos verlos como un complemento a la democracia moderna, como un medio para mejorarla.

Ahora bien, si bien es cierto los instrumentos de democracia directa pueden mejorar el sistema democrático moderno, a través de proporcionarle a los ciudadanos poder de decisión en algunos asuntos de interés público, también es cierto que un deficiente diseño puede terminar anulando, o peor aún, deformando su esencia democrática, de tal manera que su ejercicio resulte perjudicial a la misma democracia, sobre todo en aquellos países en los que por su reciente instauración, como México, las instituciones y procesos democráticos aún no se han consolidado. Uno de los principales riesgos es que su ejercicio termine siendo monopolizado o controlado por los gobernantes, y utilizados para sus intereses políticos, y es que además de los ciudadanos, también los gobernantes pueden iniciar el proceso para llevarlos a la práctica.

#### El plebiscito y el referéndum en los estados y municipios del país

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, en el proceso de transición democrática que vivió nuestro país, algunos estados incorporaron en sus constituciones políticas mecanismos de democracia directa. Poco a poco otros estados los fueron incluyendo en su marco legal, de tal manera que actualmente 29 entidades ya incluyeron en sus constituciones políticas los mecanismos de plebiscito y/o referéndum, y la mayoría también ha elaborado la ley secundaria que los regula.

En el estudio comparativo que hicimos encontramos que:

- Tres entidades, Campeche, Hidalgo y Nuevo León, no han introducido ni el plebiscito ni el referéndum en los ámbitos estatal y municipal de gobierno.

En cuanto al plebiscito:

- En 28 entidades se incluyó el plebiscito en el ámbito estatal y/o municipal.<sup>6</sup>
- En 24 entidades se incluyó en los dos ámbitos de gobierno.
- En 4 entidades sólo se incluyó para el ámbito estatal.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> En el estado de México no existe el mecanismo del plebiscito.

<sup>7</sup> Incluido el Distrito Federal.

En cuanto al referéndum:

- En 29 entidades se incluyó el referéndum en el ámbito estatal y/o municipal.<sup>8</sup>
- En 16 entidades se incluyó el referéndum en los dos ámbitos de gobierno.
- En 13 entidades sólo se incluyó en el ámbito estatal.<sup>9</sup>

Sobre el diseño del plebiscito y el referéndum en los estados y municipios del país, pudimos detectar algunos elementos que pueden tener una influencia determinante para la viabilidad de su ejercicio efectivo por parte de los ciudadanos. Entre esos factores destacan:

- Porcentaje de ciudadanos que deben respaldar las solicitudes.

Si el porcentaje que se fija es muy elevado, esto ya se convierte en el primer obstáculo serio para que sean los ciudadanos quienes inicien el proceso para la celebración de un plebiscito o un referéndum, pues desincentiva a la ciudadanía para involucrarse y participar en el proceso.

- Porcentaje de participación ciudadana requerido para que los resultados sean vinculatorios u obligatorios para los gobernantes.

Igual que en el porcentaje de respaldo requerido en la solicitud ciudadana, si el porcentaje de participación que se pide para que los resultados del plebiscito o del referéndum sean vinculatorios, es muy elevado, es probable que también termine desincentivando la participación ciudadana ante la poca probabilidad de alcanzarlo, especialmente en contextos de desinterés o abstencionismo electoral. Si en los primeros ejercicios no se alcanza el porcentaje de participación fijado en la ley, y por ende el resultado de la consulta sólo queda con efectos indicativos o de recomendación para los gobernantes, los ciudadanos empezarán a desencantarse de esos mecanismos y se abstendrán de participar en futuras consultas.

- Tiempos de la consulta.

Si la celebración del plebiscito y el referéndum no es concurrente con elecciones de gobernantes, puede disminuir el incentivo de los ciudadanos para participar en ellos,

---

<sup>8</sup> El Estado de México sí introdujo el referéndum en el ámbito estatal.

<sup>9</sup> Incluido el Distrito Federal.

pues acudir de nuevo a las urnas implica costos, además de que puede generar una especie de hartazgo electoral.

- Órgano responsable de decidir si la solicitud ciudadana para celebrar un plebiscito o un referéndum es procedente o no.

La actuación de este órgano adquiere una importancia crucial en el proceso, pues si existe alguna influencia del gobierno en él, simple y sencillamente no dejará pasar las consultas que resulten inconvenientes o incómodas al gobierno. Aquí es muy importante que se precisen los requisitos para que proceda la solicitud de los ciudadanos, especialmente en lo que a la trascendencia de los actos o decisiones de los gobernantes se refiere, pues si son muy vagos y generales, se facilita una interpretación muy libre por parte del órgano o autoridad que decide.

Los resultados del estudio nos muestran diferencias notorias en el diseño de los mecanismos de plebiscito y referéndum en los estados y municipios, aunque por lo regular cada estado tiene diseños muy similares para sus ámbitos estatal y municipal. En cuanto al diseño, es muy importante analizar si cada uno de los factores que ya anotamos están orientados precisamente a posibilitar que los ciudadanos inicien el proceso de consulta, y que de ser así, el gobierno acate la voluntad ciudadana, pues pudiera ser que uno o algunos de esos factores si tengan esa orientación, pero los demás no, lo que finalmente obstruiría esa posibilidad. Así por ejemplo, aun cuando el porcentaje de firmas de ciudadanos que respalden la solicitud sea muy bajo, si el porcentaje de participación requerido es muy elevado, resultará muy difícil alcanzarlo, con lo que los resultados no tendrán un efecto vinculante para los gobernantes; o siendo muy bajo el porcentaje de participación, pero muy alto el porcentaje de firmas de respaldo, se desmotivaría el inicio del proceso de la solicitud; o siendo ambos porcentajes muy bajos, pero el órgano responsable de aceptar o rechazar la solicitud de los ciudadanos está influenciado o controlado por el gobierno, y ni se diga si ese órgano es el mismo gobierno, de nada servirían esos bajos porcentajes.

Considerando que en cada estado los diseños del plebiscito y el referéndum guardan muchas similitudes, nos centraremos en el diseño del plebiscito en el ámbito estatal,

con lo que tendremos una primera aproximación a las posibilidades que tienen los ciudadanos para ejercerlos en forma efectiva. El análisis del diseño lo haremos tomando en cuenta los cuatro factores que tienen mayor influencia, y a los que ya hicimos referencia.

#### A. Porcentaje de apoyo ciudadano a las solicitudes

Los porcentajes son muy variados, y van desde el 0.4 % de la lista nominal de electores, que es el porcentaje más bajo,<sup>10</sup> hasta el 25 %, que es el más elevado.<sup>11</sup> De los 24 entidades en las que se han fijado porcentajes, en 17 de ellos, éstos son del 3 % o menos; en cuatro estados los porcentajes fluctúan entre 3.01 % y el 5 %; en un estado es del 10 %; en uno del 20 %; y del 25 % en otro. Como ya lo anotamos, entre más elevado es el porcentaje requerido, es más difícil cumplirlo, y puede significar un serio obstáculo para que sean los ciudadanos quienes tomen la iniciativa para llevar a la práctica el plebiscito.

En los otros cuatro estados, Chihuahua, Jalisco, Puebla y Veracruz no se reconoce a los ciudadanos el derecho de solicitar el plebiscito.<sup>12</sup> Este derecho sólo se le reconoce a sus gobernadores y legislaturas.

#### B. Porcentajes de apoyo para el efecto vinculante, y de participación

En este aspecto los diseños son los siguientes:

- En catorce estados es necesario obtener la mayoría de votos para que tenga efectos vinculantes, y los porcentajes de participación ciudadana requeridos fluctúan entre el 20 % y la mayoría absoluta (50 % más uno). El porcentaje más bajo, el del 20 % lo tiene el estado de Yucatán, en tanto que el de mayoría absoluta lo tiene el estado de Oaxaca.

---

<sup>10</sup> Es el caso del Distrito Federal.

<sup>11</sup> Es el caso del estado de Tlaxcala.

<sup>12</sup> En los estados de Puebla y Veracruz tampoco se reconoce ese derecho a los ciudadanos en el ámbito municipal, en tanto que en el estado de Chihuahua y Jalisco si está reconocido, aunque en Chihuahua es sin efecto vinculatorio.

- En dos estados, el requisito para que el plebiscito tenga efectos vinculatorios es que una de las opciones obtenga al menos el 60 % de los votos, y un porcentaje de participación del 30 % en un caso, y del 40 % en el otro.
- En ocho estados el requisito para que el plebiscito tenga un efecto vinculante es que sea aprobado por un porcentaje determinado de los ciudadanos de la lista nominal de electores. Los porcentajes van del 10 % al 40 %.
- En cuatro estados no se fijaron porcentajes de participación ciudadana, aunque le reconocen efectos vinculatorios al plebiscito.

### C. Tiempo de celebración

En la mayoría de los estados y sus municipios no se permite que el plebiscito se desarrolle de manera concurrente con las elecciones de gobernantes. A nuestro parecer esto significa un serio obstáculo para que se alcancen los porcentajes de participación requeridos para que sus efectos sean vinculantes. Y es seguro que una consecuencia de esto será el desinterés ciudadano por ese mecanismo, pudiendo quedar así en manos de los gobernantes como una forma de legitimar “democráticamente” sus decisiones. Otro inconveniente de que las consultas se lleven a cabo en fechas diferentes a las jornadas de elección de gobernantes, es el costo extra que implicaría y la (otra) movilización ciudadana.

### D. Órgano responsable de decidir sobre la procedencia de la solicitud ciudadana

En la mayoría de los estados el órgano facultado es el órgano electoral estatal, aunque en algunos estados, aunque parezca increíble, es el mismo gobernante quien tiene esa facultad, como en el estado de Chiapas y en el Distrito Federal, en el que el Gobernador y el Jefe de Gobierno, respectivamente, son los responsables de analizar y aprobar la solicitud ciudadana del plebiscito.

La independencia, autonomía e imparcialidad de los órganos electorales es un elemento de primera importancia para generar confianza en la ciudadanía y propiciar el ejercicio ciudadano del plebiscito.

Veamos con mayor detalle el diseño del plebiscito en algunas entidades:

- Estados en los que el porcentaje de apoyo ciudadano a la solicitud es muy bajo, pero en los que el porcentaje de participación es alto:

Durango: se fijó un porcentaje de apoyo ciudadano del 0.5 % a la solicitud, pero un porcentaje de participación de al menos el 50 % para que tenga efecto vinculante. Al no permitirse la celebración del plebiscito en forma concurrente a la elección de gobernantes, resulta muy difícil alcanzar el porcentaje requerido de participación. Como un dato indicativo de esta dificultad podemos considerar el porcentaje de participación electoral que registraron las elecciones locales en el estado de Durango en el año 2010: el 53 %.

Michoacán: el porcentaje de apoyo ciudadano a la solicitud es del 1.5 %, pero de al menos el 40 % en la participación, debiendo además obtener una de las opciones el 60 % de votos para que tenga efecto vinculante. Al igual que en Durango, en Michoacán tampoco se permite celebrar plebiscitos de manera concurrente con elecciones de gobernantes. En las últimas elecciones locales del estado, la participación electoral fue inferior al 55 %.

- Estados en los que los dos porcentajes son elevados:

Oaxaca: el porcentaje de apoyo ciudadano a la solicitud es del 20 %, en tanto que el de participación debe de ser superior al 50 % de electores, aunque en este caso sí se permite la celebración concurrente con elecciones de gobernantes, por lo que si consideramos que los porcentajes de participación en las elecciones locales del año 2010 en el estado de Oaxaca (para Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos) fueron superiores al 55 %, es posible alcanzar el porcentaje de participación requerido. Quizá los principales obstáculos para el ejercicio ciudadano del plebiscito es el porcentaje de firmas de apoyo y la actuación del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, órgano responsable de decidir sobre la procedencia de la solicitud de los ciudadanos.

- Entidades en los que ambos porcentajes son bajos:

Distrito Federal: el porcentaje de apoyo a la solicitud es el más bajo de todos, el 0.4 %, en tanto que para que el plebiscito tenga un efecto vinculante es necesario que una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válida, y que ésta represente al menos el 10 % de electores. Si consideramos que los porcentajes de participación en las últimas elecciones locales llevadas a cabo en el Distrito Federal rebasaron el 65 % de la lista nominal de electores, los porcentajes de apoyo y de participación requeridos no representan mayor problema, pero si consideramos que la celebración del plebiscitos no puede ser concurrente con las elecciones de gobernantes, la situación cambia, y puede resultar difícil alcanzar el segundo porcentaje. Otro elemento adverso, como ya lo anotamos, es la facultad del Jefe de Gobierno para analizar y aprobar la solicitud ciudadana del plebiscito.

### Comentarios finales

Como lo hemos visto, el simple reconocimiento e inclusión en las leyes de los mecanismos de democracia directa no significa, en los hechos, la existencia de un sistema más democrático, de un ejercicio del poder político en el que los ciudadanos tomen en sus manos de manera directa las decisiones sobre asuntos de interés público. El estudio del diseño de esos mecanismos nos indica que sus posibilidades y alcances democráticos están muy limitados. En la gran mayoría de los casos, uno o más de los elementos que configuran esos mecanismos son un serio obstáculo para que los ciudadanos puedan tomar en sus manos la iniciativa para llevar a cabo consultas, como el plebiscito y el referéndum, a través de las cuales sea posible introducir en el proceso de toma de decisiones asuntos o problemas de interés general, aun cuando no sean del interés o conveniencia de sus gobernantes, así como para decidir sobre ellos.

Si en verdad se quiere que el sistema político le ofrezca a los ciudadanos vías de participación directa en las decisiones que afectan el interés público, es necesario que sean lo más accesible y factibles como sea posible, pues de otra manera puede

producirse un desencanto de los ciudadanos hacia esos instrumentos, lo que los dejaría en un ejercicio exclusivo de los gobernantes, perdiéndose así su esencia democrática.

### Bibliografía

Anduiza, Eva y Bosch, Agustí. 2004. Comportamiento político y electoral. España: Ariel.

Altman, D. 2005. "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y Gobierno*, Vol. XII (2), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Bobbio, Norberto. 1986. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. 1989. Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Dahl, Robert A. 1993. La democracia y sus críticos. España: Paidós.

Gómez Campos, Steffan. 2010. "Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada", *Derecho electoral*, núm. 10 (2º semestre), Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Mansilla, H. C .F. 2004. Consultas populares y ampliación de la democracia. Bolivia: Corte Nacional Electoral.

Marenghi, Patricia y Alcántara Sáez, Manuel. 2007. "Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia", *Derecho Electoral*, núm. 4 (2º semestre 2007), Costa Rica, Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, 1999. Diccionario electoral. México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.

Rousseau, Juan Jacobo. 1998. El contrato social o principios de derecho político. México: Porrúa.

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

Thibaut, Bernhard. 1998. "Instituciones de democracia directa", en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel (comps.). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.

Zovatto, Daniel. 2004. Democracia directa y referéndum en América Latina. Bolivia: Corte Nacional Electoral.

Tabla 1: Instrumentos de democracia directa en el ámbito estatal

Estado	Plebiscito	Referéndum
Aguascalientes	✓	✓
Baja California	✓	✓
Baja California Sur	✓	✓
Campeche		
Coahuila	✓	✓
Colima	✓	✓
Chiapas	✓	✓
Chihuahua	✓	✓
Distrito Federal	✓	✓
Durango	✓	✓
Estado de México		✓
Guanajuato	✓	✓
Guerrero	✓	✓
Hidalgo		
Jalisco	✓	✓
Michoacán	✓	✓
Morelos	✓	✓
Nayarit	✓	✓
Nuevo León		
Oaxaca	✓	✓
Puebla	✓	✓
Querétaro	✓	✓
Quintana Roo	✓	✓
San Luis Potosí	✓	✓
Sinaloa	✓	✓
Sonora	✓	✓
Tabasco	✓	✓
Tamaulipas	✓	✓
Tlaxcala	✓	✓
Veracruz	✓	✓
Yucatán	✓	✓
Zacatecas	✓	✓

Fuente: elaboración propia con datos de constituciones políticas, leyes electorales, y leyes de participación ciudadana de las entidades del país.

Tabla 2: Instrumentos de democracia directa en el ámbito municipal

<b>Estado</b>	<b>Plebiscito</b>	<b>Referéndum</b>
Aguascalientes	✓	
Baja California	✓	✓
Baja California Sur	✓	
Campeche		
Coahuila	✓	
Colima	✓	
Chiapas	✓	
Chihuahua	✓	✓
Durango	✓	✓
Estado de México		
Guanajuato	✓	✓
Guerrero	✓	✓
Hidalgo		
Jalisco	✓	✓
Michoacán	✓	✓
Morelos	✓	✓
Nayarit		
Nuevo León		
Oaxaca	✓	✓
Puebla	✓	✓
Querétaro	✓	✓
Quintana Roo		
San Luis Potosí	✓	
Sinaloa	✓	
Sonora	✓	
Tabasco	✓	✓
Tamaulipas		
Tlaxcala	✓	✓
Veracruz	✓	✓
Yucatán	✓	✓
Zacatecas	✓	✓

Fuente: elaboración propia con datos de constituciones políticas, leyes electorales, y leyes de participación ciudadana de las entidades del país.