



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA**



**INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
EN DIVERSOS PAÍSES DEL MUNDO**

INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN DIVERSOS PAÍSES DEL MUNDO

INDICE

- INTRODUCCIÓN

- 1. Marco Conceptual
 - 1.1. Principios de la participación ciudadana
 - 1.2. Formas pasivas de participación ciudadana
 - 1.3. Formas activas de participación ciudadana

- 2. Principales Instrumentos de Democracia Participativa
 - 2.1. Referéndum
 - 2.1.1. Clasificación
 - 2.1.2. Argumentos a favor
 - 2.1.3. Argumentos en contra
 - 2.2. Plebiscito
 - 2.2.1. Divergencias y convergencias entre el referéndum y el plebiscito
 - 2.3. Iniciativa Popular

- 3. La participación ciudadana en la estructura político-constitucional en México
 - 3.1. Antecedentes
 - 3.2. Figuras institucionales de participación ciudadana
 - a) Principales instrumentos de participación ciudadana en el Distrito Federal
 - b) Instrumentos de participación ciudadana en la legislación estatal
 - 3.3. Conclusiones

- 4. Otros casos de Democracia Participativa en América Latina
 - 4.1. Argentina
 - 4.1.1. Antecedentes
 - 4.1.2. Figuras institucionales de participación ciudadana
 - a) Derecho de Iniciativa

b) Consulta popular

4.1.3. Conclusiones

4.2. Chile

4.2.1. Antecedentes

4.2.2. Figuras institucionales de participación ciudadana

a) Plebiscito

b) Iniciativa popular

4.2.3. Conclusiones

5. Modelos Ideales de Democracia Participativa

5.1. Estados Unidos

5.1.1. Antecedentes

5.1.2. Figuras institucionales de participación ciudadana

a) Iniciativa y referéndum

5.1.3. Conclusiones

5.2. Suiza

5.2.1. Antecedentes

5.2.2. Figuras institucionales de participación ciudadana

a) referéndum

b) Iniciativa

5.2.3. Conclusiones

- CONCLUSIONES
- RECOMENDACIONES
- BIBLIOGRAFÍA

INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN DIVERSOS PAÍSES DEL MUNDO

INTRODUCCIÓN

Las críticas a los mecanismos de democracia directa y las consecuencias que generan su utilización, tienen que ver con la posibilidad de que las decisiones tomadas en forma directa por el pueblo, le permitan a la mayoría establecer sus preferencias y su voluntad -cualquiera que ésta sea- a todos los ciudadanos, es decir encontrar la legitimidad para avanzar en sus derechos.

En este contexto, los cambios que se presentan actualmente en nuestro país, permiten a la sociedad en su conjunto reflexionar sobre la importancia de su participación con relación a las acciones de gobierno. Esta participación deberá establecerse mediante figuras como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular entre otras; de ahí que el IILSEN considere la importancia de analizar los instrumentos de democracia participativa que se han ido incorporando a la legislación mexicana, sus diversas formas de aplicación y los avances que se han tenido en estos procesos.

Así, estas formas de representación y participación aparecen como una respuesta necesaria para regular y establecer contrapesos al poder gubernamental, ya que son estos mecanismos los que imponen frenos y controles a dicho poder, es por ello, que con la finalidad de aportar algunos elementos para el desarrollo del debate, en el presente estudio se expone un marco conceptual que nos permite conocer de manera general los conceptos básicos de la democracia participativa; en segundo término, se analizan los instrumentos que se encuentran plasmados en la legislación de nuestro país; posteriormente se analizan experiencias en países de América Latina, tales como Argentina y Chile, con el objeto de conocer su legislación en este ámbito y las diversas formas de aplicación de los instrumentos de participación de la sociedad en dichos países.

Por último, se analizarán los casos de Estados Unidos y Suiza, considerados modelos ideales en esta materia, debido a su exitosa aplicación ya que obedecen a un proceso de democratización y a una cultura de participación que se gestó desde que estas naciones se convirtieron en democráticas, para concluir con las aportaciones que pudieran ser consideradas para su aplicación en México.

De esta manera, se pretende aportar elementos que ayuden a encontrar respuesta a la pregunta crucial de que si dado el diseño y el entorno constitucional en el que se insertan dichos instrumentos, contribuirán a poner freno al avance del poder sobre los derechos de las personas y así eliminar el matiz de legitimidad a esas desviaciones.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. Principios de la participación ciudadana

Mucho se ha hablado sobre los mecanismos de democracia participativa o democracia directa. Distintos juristas mexicanos mantienen ciertas reservas para instituir estos instrumentos en el marco constitucional del país y uno de los argumentos más recurridos es que al paso de la historia han sido utilizados para legitimar actos en esencia antidemocráticos, desde las conquistas napoleónicas hasta los gobiernos de Adolfo Hitler, Benito Mussolini, Francisco Franco, Françoise Duvalier y Augusto Pinochet, este último a pesar de todos sus abusos y autoritarismo, estuvo dispuesto a permitir el retorno de la democracia después de perder en el plebiscito de 1988.

Es muy común que se confundan el alcance y significado de los instrumentos jurídicos de democracia participativa por antonomasia: las materias o temas de aplicación y los efectos de ésta, por lo que para evitarlo, es necesario conocer los principios en los cuales radica la participación ciudadana:

I. Democracia, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;

II. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;

III. Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar, que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;

IV. Solidaridad, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos; eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás; así como, nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;

V. Legalidad, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con seguridad para la ciudadanía en el acceso a la información y con la obligación expresa, por parte del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática;

VI. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública;

VII. Tolerancia, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;

VIII. Sustentabilidad, responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno; y

IX. Pervivencia, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva.

Por otra parte, la participación ciudadana, asegura que los representantes electos permanezcan responsables, refleja la opinión pública en forma precisa y disminuye la polarización y el conflicto de los partidos políticos, por lo que ayuda a romper los retrasos en la toma de decisiones parlamentarias y permite revisar decisiones incorrectas en forma relativamente fácil, por lo que es importante diferenciar entre las formas pasivas y las activas de dicha participación:

1.2 Formas pasivas de participación ciudadana¹

Estas formas incluyen la labor de los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos, y para determinar qué percepción tienen respecto a ellos y su opinión acerca de los planes y opciones. Los ciudadanos juegan un papel activo al proporcionar elementos para el sistema de planificación.

Los funcionarios públicos suelen recurrir a las formas pasivas de participación ciudadana para encontrar el apoyo del público y para los proyectos que desean llevar a cabo. Obviamente, el problema que se puede plantear en relación con este punto es, si es legítimo que los funcionarios públicos intervengan para animar a los ciudadanos a apoyar determinados programas.

Con respecto a los aspectos de la información de la participación pasiva, los funcionarios del gobierno preparan y distribuyen publicaciones informativas para despertar el interés y explicar conceptos, temas y procedimientos. Adicionalmente, los funcionarios pueden animar a las estaciones de radio y televisión a transmitir programas relacionados con los problemas públicos y sus soluciones.

La investigación mediante encuestas es una valiosa fuente de información a la que necesitan recurrir los funcionarios y planificadores del gobierno, en el supuesto de que sea realizada correctamente y que los resultados se analicen con esmero. Una pregunta clave concierne al diseño y análisis de encuestas. Se puede aducir que la encuesta debe ser conducida por una organización neutral, posiblemente una universidad o una empresa privada dedicada a la realización de encuestas, al cual no es corresponsable de la preparación o ejecución de los planes.²

1.3 Formas activas de participación ciudadana

Van desde la asamblea popular abierta hasta la iniciativa distrital y la reunión de protesta. En la asamblea popular; los votantes, son orientados en el proceso de toma de decisiones por el comité financiero y el directorio de planificación de la localidad, así como por otros funcionarios locales.

¹ Zimmerman clasifica las formas de participación ciudadana en pasivas y activas.

² Zimmerman Joseph "Democracia Participativa" Op. Cit. P.19

a) **La audiencia pública:** En los gobiernos locales con consejos electos son la forma más antigua de participación ciudadana activa en la toma de decisiones, incluye audiencias públicas formales en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista y en ocasiones, cuestionar a los funcionarios. Los procedimientos administrativos estatales en algunos países ordenan que las dependencias administrativas deben realizar audiencias públicas antes de emitir normas y regulaciones o de emprender proyectos específicos.³

b) **Comités de consulta de los ciudadanos:** Los propósitos legítimos de estos dos tipos de comités (permanente y ad hoc), son similares: 1. Proporcionar a los ciudadanos una oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones; 2. mejorar las comunicaciones bilaterales entre los ciudadanos y los funcionarios públicos; y 3. aprovechar la pericia de los ciudadanos en diversas áreas funcionales.

La mayoría de los comités se componen solamente de miembros designados. Las principales ventajas de este método de selección son, que esta se realiza con base en la pericia y en los intereses de las personas así como el equilibrio en la composición de los miembros, en términos de su situación geográfica, étnica, racial, socioeconómica y otras características.⁴

Otras manifestaciones de democracia directa son: la iniciativa popular, la revocación de mandato y el veto, aunque a este último se le caracterice como una modalidad del referéndum. Al respecto, Hugo Concha señala de la **iniciativa popular**: “consiste en la transmisión de la potestad de iniciar, precisamente, el procedimiento de formación de la Ley, al pueblo mismo”.⁵

Por su parte, **la revocación de mandato** tiene que ver con un procedimiento por el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ésta, puede promover la destitución de los representantes elegidos antes de concluir su periodo, a través de elecciones especiales donde se les confirme o se les destituya.

El **veto**, a su vez, es la atribución otorgada a una fracción del cuerpo electoral para exigir dentro de un plazo determinado que una ley ya aprobada y vigente sea sometida a votación popular de cuyo resultado dependerá la continuación o no de la vigencia de la Ley.

2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

Joseph Zimmerman, afirma que la teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos debe tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno.⁶ En la Democracia participativa; la teoría de la retroalimentación del liderazgo limita el papel de los ciudadanos básicamente a la elección periódica de funcionarios públicos quienes, proponiendo políticas, le brindan el liderazgo. La responsabilidad de la toma de decisiones permanece en manos de los funcionarios.⁷

Así mismo, Zimmerman establece que la democracia participativa presenta los siguientes **beneficios**:

³ Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa" Op. Cit. P. 19

⁴ Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa" Op. Cit. p 21

⁵ Hugo Alejandro Concha Cantú. *Iniciativa Legislativa Popular*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México-Guatemala. 1986 P 15

⁶ Zimmerman Joseph, "Democracia participativa". México D.F. 1992. Op.Cit. P.5

⁷ Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa". Op. Cit. P. 14

La participación ciudadana se deriva de las adopciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales. Facilita la ejecución de los planes y programas además de tener un alto valor democrático.⁸

Como *desventajas* señala el que las demandas de los ciudadanos para la realización de estudios adicionales pueda demorar la preparación y ejecución de los planes, así como el aumento significativo de los costos para su aplicación.

También señala que los ciudadanos pueden no ser competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos de los planes y programas, y los intentos de los funcionarios de explicar las sutilezas técnicas pueden producir mayores retrasos.

Por otro lado, existe el riesgo de que los ciudadanos que participen en los procesos de planificación de puesta en práctica, tengan un punto de vista localista y enfocados solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad y que se genere un conflicto entre lo que es mejor para una determinada comunidad y lo que es mejor para un área geográfica más amplia. Los individuos que participan en los programas y en la toma de decisiones pueden no representar a toda la ciudadanía .

Menciona que puede ocurrir un conflicto de valores, si los valores de los participantes difieren significativamente de los que tienen los funcionarios electos y los burócratas.

Los principales instrumentos de democracia participativa son:

2.1. referéndum

Es una institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo. Se define como el procedimiento mediante el cual, el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba de modo definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos.⁹

Es una institución característica del régimen democrático; supone una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano y el consiguiente interés por los asuntos públicos.¹⁰

es el procedimiento mediante el cual, el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba de modo definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos representativos.¹¹

Es considerado como el principal instrumento de democracia semidirecta, por medio del cual, el electorado participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisional¹² de sus representantes en asambleas constituyentes o legislativas.¹³

Zimmerman hace un estudio complejo sobre la figura del referéndum afirmando que por medio éste, los ciudadanos tienen, con frecuencia, la oportunidad de hacer saber a quiénes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población sobre algún punto controvertido, y pueden, también llegar a tomar decisiones acerca de algún asunto. Un

⁸ Zimmerman Joseph “*Democracia Participativa*” Op. Cit. P. 15

⁹ Propuesta de iniciativa de Ley Por el diputado Gilberto Parra Rodríguez.

¹⁰ De Pina, Rafael. “Diccionario de Derecho”. Ed. Porrúa. P.435.

¹¹ Propuesta de iniciativa de Ley Por el diputado Gilberto Parra Rodríguez.

¹² Propuesta de iniciativa de Ley Por el diputado Gilberto Parra Rodríguez.

¹³ Ricardo Arredondo Álvarez. et. al. “*Referéndum*”, Documento de discusión del Partidos de la Revolución Democrática. . México; 1996: P 3

órgano de gobierno puede decidirse a emplear el referéndum de recomendación. En otros casos, el órgano gubernamental puede elegir que los votantes tomen la decisión, en virtud de lograr importancia del asunto o por un deseo de evitar el enfrentamiento con un gran número de votantes.

Los ciudadanos pueden utilizar el referéndum de protesta o de petición para retrasar y posiblemente evitar que entre en vigor una ley promulgada por una legislatura local o estatal.¹⁴

2.1.1. Clasificación del referéndum

- 1. Consultivo:** Se pone a consideración de la ciudadanía el tema o asunto sobre el cual se pretende conocer si hay lugar a designar o no.
- 2. De ratificación:** Se somete a consideración del cuerpo electoral un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.
- 3. Resolutivo:** Se somete a consideración del cuerpo electoral un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.
- 4. Constitucional:** Tiene dos aspectos; uno como soporte de la organización constitucional de un estado y otro, como acto decisorio sobre un documento constitucional aprobado por un constituyente.
- 5. Legislativo:** Se refiere a la ratificación de la legislación ordinaria.
- 6. Facultativo:** Es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración.
- 7. Obligatorio:** Es ineludible para los ciudadanos por disposición constitucional. Es el que está impuesto como un requisito necesario para validez de las leyes ordinarias, la Constitución o la Ley exige su aplicación con carácter general o parcial;
- 8. Consultivo:** Da lugar a la implementación de una medida legislativa.
- 9. Abrogativo:** Se utiliza para abrogar alguna disposición legislativa vigente.
- 10. Controlado:** El gobierno decide si lo lleva a cabo o no.
- 11. De recomendación:** Hay dos variedades de referéndum de recomendación o facultativo, el cual expresa la opinión de los votantes sobre un determinado asunto. La primera de ellas sucede cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para colocar una determinada cuestión en la boleta. El órgano legislativo solamente se orientará por el resultado del plebiscito, pero no estará obligado a adoptarlo. La segunda variedad requiere la circulación de peticiones por parte de los ciudadanos, para colocar un asunto en la boleta del referéndum no obligatorio. Esta variedad se ha hecho bastante común desde que los grupos de interés, tanto regionales como nacionales, descubrieron que el referéndum de recomendación es un medio eficaz para dar publicidad a sus puntos de vista.¹⁵

¹⁴ Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa" Op. Cit. P. 23

¹⁵ Zimmerman, Joseph, "Democracia Participativa" Op. Cit. P.52

12. Voluntario: El referéndum voluntario o *indirecto* es iniciado por un órgano legislativo que decide permitir que los votantes determinen la política acerca de una cierta cuestión, frecuentemente por tratarse de asuntos controvertidos.

13. De petición: Conocido también como referéndum de protesta o directo, completa el veto de los ciudadanos permitiendo que los votantes, a través de peticiones, detengan la ejecución de una ley hasta que se determine mediante un referéndum si se debe o no rechazar la misma.

Es similar a la iniciativa en el sentido de que la acción para colocar una ley en la boleta del referéndum se origina en los votantes. La recolección positiva del número requerido de firmas tiene como resultado un referéndum obligatorio.¹⁶

La disposición constitucional para el referéndum de petición excluye ciertos temas, tales como religión, apropiaciones, legislación especial (una ley que afecta a un único gobierno local) y asuntos judiciales.

14. General: cuando debe ser aplicado para la sanción o reforma de toda norma. (por la extensión o alcance con que debe ser aplicado).

15. Parcial: cuando debe serlo solo para determinadas normas. (por la extensión o alcance con que debe ser aplicado).

16. Además de la distinción oficial entre referéndum **estatal o local y constitucional o estatutario**, se pueden identificar otros cuatro tipos de referéndum; algunos autores establecen otras modalidades según la naturaleza que lo regula: especial, jurídico, eficacia y grado de influencia. Puede ser también: **gubernativo, nacional, regional o local**.¹⁷

17. Si se hace referencia a la oportunidad o momento, dentro del proceso constituyente o legislativo, puede ser: **post legem** o **ante legem**, según el proyecto sea sometido a la votación del cuerpo electoral después o antes de haberse pronunciado sobre el mismo órgano representativo.¹⁸

2.1.2. Argumentos a favor del referéndum:

1. El ciudadano es el soberano y el referéndum es un mecanismo de democracia "pura".
2. El referéndum de petición tiene la capacidad de hacer a los legisladores más responsables frente a la ciudadanía puesto que coloca a los ciudadanos en posición de cuestionar la capacidad deliberada de los legisladores.
3. Reduce la apatía de los ciudadanos e incrementa su interés en los asuntos gubernamentales puesto que el referéndum de petición proporciona la posibilidad de emitir un veto sin que por ello se quiten sus responsabilidades a los legisladores.
4. El referéndum de petición y el obligatorio promueven un movimiento altamente deseable para acortar las constituciones estatales y las cartas consultivas locales, dado que se necesitan menos restricciones sobre los poderes legislativos cuando éstos se hallan sujetos a éste.

¹⁶ Zimmerman Joseph "Democracia Participativa" Op. Cit. P. 57

¹⁷ Propuesta de iniciativa de Ley por el Diputado Gilberto Parra Rodríguez.

¹⁸ Idem.

5. Las campañas asociadas con el referéndum producen la discusión y el debate acerca de los asuntos públicos y, por tanto, contribuyen a la educación del pueblo.
6. El referéndum opcional se puede usar para lograr un desempate legislativo.
7. El referéndum de protesta es una extensión natural del principio de pesos y contrapesos inherentes al actual sistema de gobierno.
8. El referéndum ayuda a legitimizar decisiones y actos gubernamentales.
9. Las decisiones y los programas son enriquecidos por el conocimiento y la experiencia de muchas personas, por lo que se tiene una mayor posibilidad de corresponder a las necesidades reales y de ser eficientes.
10. Cuando se substituye la pasividad por la participación, se da a los interesados la oportunidad de ampliar sus conocimientos y perfeccionar su competencia.

2.1.3. Argumentos en contra:

1. Debilita al gobierno no representativo al desalentar a los líderes enérgicos e innovadores para buscar su propia elección como legisladores.
2. Propicia que los legisladores dejen al electorado el hecho de decidir sobre asuntos que tienen una gran carga emocional.
3. El electorado no está suficientemente preparado para tratar racionalmente los asuntos técnicos y complejos.
4. Se basa en el supuesto poco realista de que se puede responder a preguntas complejas con una respuesta tipo "sí" o "no" y fomenta la proposición.
5. No revela la intensidad de los sentimientos que se hallan detrás de cada voto afirmativo o negativo.¹⁹
6. Los grupos de interés tienen la oportunidad de emplear el referéndum de protesta para rechazar leyes cuya promulgación serían incapaces de evitar.
7. El argumento de la "tiranía de las mayorías" se utiliza contra el empleo del referéndum.
8. En los estados donde el cuerpo legislativo no puede rechazar o enmendar los puntos aprobados por los votantes, el resultado es la inflexibilidad.

2.2. plebiscito

El plebiscito puede caracterizarse como: "la consulta que los órganos legislativos o ejecutivos someten a la consideración de los ciudadanos respecto a una decisión política trascendental sin que el resultado del voto sea vinculatorio jurídicamente a los órganos constituidos, teniendo en todo caso trascendencia política si la decisión gubernamental fuere contraria a los resultados de la auscultación".²⁰

Algunos autores consideran que "existe plebiscito cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales y cita a Max Weber que dice "el plebiscito no

¹⁹ Zimmerman Joseph "Democracia Participativa". OP. Cit. P. 68

²⁰ Amaud Fauzi, Hamada. "Referéndum: institución genuinamente democrática no debe circunscribirse a su aplicación del Distrito Federal, sino hacerlo extensiva en el ámbito federal". Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 9. Núm. 4. P. 348.

es siempre elección, sino el reconocimiento de un liderazgo carismático personalmente calificado”.²¹

Suele emplearse en situaciones singulares generalmente no previstas en la Constitución ni en ninguna Ley, se prescribe normativamente como un mecanismo regular de consulta popular; no afecta actos de naturaleza normativa, se refiere más a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente se aplica a cuestiones de carácter territorial y de materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país ya que su contenido siempre alude a cuestiones de soberanía.²²

Tiene por objeto la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter (manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos estados, etc.).²³

2.2.1. Divergencias y convergencias entre el referéndum y el plebiscito

El referéndum y el plebiscito son para algunos, dos “formas semidirectas” diferentes y, para otros, dos nombres diferentes de una misma forma.²⁴

Diego Valdés señala: el referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implementar, modificar o derogar una o varias disposiciones de *carácter legislativo*. La diferencia con el plebiscito reside en que éste es un mecanismo *de consulta popular* acerca de cuestiones de carácter político.²⁵ El autor considera que la diferencia se encuentra en la materia de la que va a tratar la consulta.

Francisco Rivera Aveláis: establece que es pertinente diferenciar el referéndum del plebiscito, que teniendo similar connotación son utilizados con propósitos de mayor especificidad, el primero para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia directa, aunque en ciertos y determinados casos se apela mediante el referéndum y el plebiscito.²⁶ Rivera considera que no existe diferencia entre ambos.

Manuel García Pelayo: considera que en las sociedades extensas como las modernas, no es posible el ejercicio normal y continuado de la democracia directa, aunque en ciertos y determinados casos se apela a ella mediante el referéndum y el plebiscito,²⁷ El autor los considera nombres diferentes de una misma forma.

Karl Loewenstein: refiere que en el lenguaje corriente el concepto “plebiscito” ha sido utilizado para una amplia variedad de actos de participación popular en el proceso del poder; y por otra parte agrega que aunque esta expresión se haya usado para designar votaciones para la forma de estado, debería quedar reservada sobre *cuestiones no constitucionales y no legislativas*.²⁸ Establece que el plebiscito y el referéndum no deben confundirse en su aplicación, ya que son dos formas distintas.

²¹ Liliana B. Constante y Beatriz Rajiland. “Mecanismos de democracia semidirecta incorporados a la constitución Nacional Argentina”. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México-Guatemala; 1996: P 128

²² Ibid. P. 4

²³ Propuesta de iniciativa de Ley Por el diputado Gilberto Parra Rodríguez.

²⁴ Se encuentran entre los primeros Duguit, Posada, Burdeau y Duverger; entre los segundos Kelsen y Sánchez Viamonte.²⁴

²⁵ Diego Valdés. *Anuario Jurídico*, Vol. VI, México; 1979. P 375

²⁶ Francisco Rivera Aveláis. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. P. 820

²⁷ Manuel García Pelayo. *Tipología de las estructuras sociopolítica*. Revista de la Facultad de Derecho. Núm. 32. Caracas Venezuela; 1965

²⁸ Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. Buenos Aires; 1973. P 331

2.3. *iniciativa popular*

La iniciativa popular es el derecho o la facultad de una determinada fracción del cuerpo electoral de proponer una reforma constitucional, un proyecto de ley u otra medida de gobierno, poniendo en actividad, según los casos, el Poder Constituyente, el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Dicha institución se diferencia del derecho de petición, en razón de que este último es un derecho individual, es decir, puede ser ejercido por cualquier persona, y además porque pone efectivamente en ejercicio el “poder” respectivo.

Es conocida también como “legislativa popular”, es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de Ley al Poder Legislativo, estableciéndose como único requisito cierto número de ciudadanos.

En general, se ha implantado la iniciativa popular conjuntamente con el referéndum.

La iniciativa popular se clasifica como: constitucional y legislativa; y simple y formulada.

Varía el contenido o la materia de iniciativa popular, según se trate de normas constitucionales, legislativas o de menor jerarquía, y también varían de un régimen a otro, los requisitos para su procedencia necesitan la manifestación de voluntad de un determinado número de ciudadanos como mínimo; otras veces, se requiere igualmente como mínimo, que se pronuncie determinada proporción porcentual del cuerpo electoral.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ESTRUCTURA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

3.1. ANTECEDENTES

En nuestro país, las instituciones que principalmente soportan el concepto de *democracia directa* son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el veto y la revocación de mandato. En contraposición se encuentra la llamada *democracia indirecta* manifestada en la delegación de la voluntad popular en representantes elegidos por el pueblo.

Las bases en que se funda la democracia directa, surgen de la interpretación extensiva del marco Constitucional; el Artículo 39 establece: “*La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste*”. Empero, en lo que parece un dique a la posición participacionista, el artículo 41 Constitucional prevé que “el ejercicio de esa soberanía se deposita en los Poderes de la Unión”.²⁹

En la práctica, el *referéndum* tiene como antecedente el realizado para la incorporación del Estado de Chiapas a la Federación en 1824. El 24 de Marzo del mismo año, mediante Ley de Convocatoria, el Congreso del Estado determinó realizar una consulta con el objeto de que el pueblo chiapaneco decidiera el futuro del Estado. De manera opcional se formularon tres alternativas: a) se excluía de la decisión; b) por la Federación con Centroamérica; y c) por la Federación con México.³⁰

Esta figura se incorporó al marco constitucional por primera vez en 1856 durante los trabajos de la reforma a la Constitución, la comisión encargada de presentar el proyecto del artículo

²⁹ J. Vicente Loredó Méndez. “*Democracia directa, referéndum y plebiscito*”. .Op. Cit. P. 1

³⁰ Loredó Méndez, J. Vicente. “*Democracia directa, referéndum y plebiscito*”. P. 6.

125, propuso en el proyecto original, que las reformas se publicaran en todos los periódicos de la República tres meses antes de la elección del Congreso y que los electores al verificarla, manifestaran si estaban conformes en dicha reforma, constatándolo en los respectivos poderes de los diputados; después de un importante debate, quedó excluida la propuesta del referéndum constitucional y sólo se estableció el requisito de la mayoría calificada del Congreso Constituyente y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados³¹ y posteriormente se incorporó en la reforma a la fracción V del artículo 73 de la Constitución en cuya exposición de motivos se planteó la posibilidad de mejorar la vida política del Distrito Federal.³²

Entre los estados de la República Mexicana en los que existe referéndum, se encuentran: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Querétaro, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala; donde los ciudadanos sólo pueden hacer uso de sus derechos democráticos con un “sí” o un “no”, lo que limita la participación ciudadana al restringirse a ratificar o derogar algún ordenamiento legal o expedición de leyes.

El **plebiscito** se pretendía instrumentar en una consulta el 14 de Agosto de 1867, cuando el Presidente Benito Juárez emitió la convocatoria a elecciones de Presidente de la República, presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia y diputados, y al mismo tiempo un conjunto de reformas constitucionales, pero dicha consulta nunca se llevó a cabo.

La forma de plebiscito ciudadano no estaba contemplada en la jurisdicción, sin embargo, no era un hecho ilícito, había un antecedente importante: el referéndum se reglamentó constitucionalmente cuando la reforma política de 1976 estableció en su artículo 73 fracción VI, segunda base, que: “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, (para el D.F.) serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular; conforme al procedimiento que la misma señala”: No obstante, dicha disposición fue derogada en agosto de 1987 sin que hubiera llegado a aplicarse alguna vez.

Esta figura la adopta Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala, en donde su instrumentación abarca también la creación o supresión de municipios.³³

En el caso del Distrito Federal, la aplicación de ésta figura se remonta a finales de 1992, en donde nueve integrantes de la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF) de cinco partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PFCRN y PARM), durante el mes de diciembre, decidieron convocar a una consulta con el fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre la reforma política del D.F. Se refería a tres temas fundamentales: si los gobernantes del D.F. debían ser electos por los ciudadanos mediante voto universal; articulación de un poder legislativo propio del D.F.; y por último, se buscaba opinión respecto a la creación del estado número 32 en el territorio del actual D.F.

Otra experiencia fue el plebiscito ciudadano del 21 de Marzo de 1993, en el contexto de la reforma política del D.F., el entonces jefe del D.D.F., Manuel Camacho Solís, auspició el establecimiento de una mesa de concentración que integraron todos los partidos políticos. Entre octubre de 1992 y enero de 1993, se llevaron a cabo audiencias públicas orientadas por cuatro temas: 1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3. Hacienda pública, aspectos

³¹ Arrendondo Alvarez, Ricardo. “Referéndum”. P. 5.

³² Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 6 de Octubre de 1997. P. 10.

³³ Op. Cit. P. 9.

financieros y económicos del D.F.; y 4. Procuración y administración de justicia.³⁴ A la consulta asistieron 331,367 habitantes del D.F; en promedio se presentaron 115 personas a cada una de las casillas.

La **iniciativa popular** en nuestro país, tiene su primer antecedente en las Leyes Constitucionales suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836. La tercera Ley Constitucional, denominada del Poder Legislativo, en su artículo 30 disponía que: “cualquier ciudadano particular podrá dirigir su proyecto en su derecho a algún diputado para que haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quien, si lo califican de útiles los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si esta los aprueba, los elevará a iniciativa”.³⁵

La mayoría de los Estados no incluyen esta figura en sus Constituciones. Sólo dos estados prevén la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia pueda presentar iniciativas: Baja California y Querétaro; esta facultad es extensiva al Instituto Electoral del Estado. Asimismo, únicamente Chihuahua y Jalisco establecen porcentajes mínimos para la procedencia de la iniciativa.³⁶

La **revocación del mandato** en México, únicamente la Constitución del Estado de Chihuahua ha incorporado esta figura, entendida como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos destituyen a un representante elegido por ello antes de concluir su mando, a través de una elección especial donde se dictamina revocación de mandato o la conformación de éste. En Yucatán se prevé pero sólo el Congreso tiene facultad para aplicar la destitución además de que en el caso del gobernador, es necesario la unanimidad en la votación del Congreso.³⁷

En los demás estados se advierte la revocación de mandato como una acción antidemocrática, ya que sólo se puede realizar contra los miembros de Ayuntamientos, lo que ocasiona que sea un instrumento de poder que en la mayoría de los casos se utiliza para presionar y mantener la subordinación de alcaldes y funcionarios municipales.

3.2. FIGURAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la República Mexicana las figuras institucionales de la participación ciudadana son contempladas a nivel estatal.

En el caso de la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal prevé el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Este nuevo marco jurídico al introducir éstas figuras pretende alentar la participación ciudadana en la capital del país. Se busca así involucrar a la ciudadanía en la solución de los problemas que aquejan a la ciudad, así como escuchar y recoger sus principales inquietudes.

Con ésta ley se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal del 10 de junio de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995 y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

³⁴ González Martínez, Enrique. “Iniciativas Ciudadanas”. P. 73.

³⁵ Propuesta de Iniciativa de Ley por el diputado Gilberto Parra Rodríguez.

³⁶ Loredó Méndez, J. Vicente. Op. Cit. P. 10

³⁷ J. Vicente Loredó Méndez. “*Democracia directa, referéndum y plebiscito*”. Op. Cit. 11

A continuación se presenta un cuadro que ilustra las principales características de las figuras más importantes contenidos en dicha ley en el Distrito Federal, para posteriormente, presentar uno a nivel nacional, indicando cuales son las figuras de democracia participativa que se contempla según cada Estado.

Estas figuras tienen distinta aplicación tratándose del Distrito Federal y del resto de los Estados de la República que los aplican. En el caso del D.F. se utilizan de la siguiente manera:

Mediante el *plebiscito* el Jefe de Gobierno consulta a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo de actos o decisiones del mismo, trascendentes para la vida pública de la Ciudad de México.

A través del *referéndum* los ciudadanos opinan antes de que la Asamblea Legislativa del D.F. asuma decisiones en relación a leyes.

Por *Iniciativa popular* los ciudadanos pueden presentar ante la Asamblea Legislativa iniciativas de creación, reforma, derogación o abrogación de leyes de competencia local, a excepción de lo que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Se podrá apreciar que solamente 17 estados contemplan en su legislación instrumentos de democracia participativa, tales como el plebiscito y el referéndum. En el caso de Chihuahua, Morelos, Querétaro y Tamaulipas, se establece la figura de la iniciativa popular, y sólo en Chihuahua se contempla la revocación del mandato. Sin embargo, únicamente 14 contemplan tales figuras en sus Constituciones locales, y en la práctica sólo Chihuahua y el Distrito Federal las han aplicado.

En el caso de los estados, el *plebiscito* es utilizado en los casos de supresión o creación de nuevos municipios o en la designación de los funcionarios del mismo y, es para someter a consideración actos o decisiones del gobierno trascendentes para la vida pública del Estado. Ligado con este se encuentra la *iniciativa popular* está ligada al plebiscito ya que es para reformar, adicionar o derogar la legislación.

El *referéndum* se utiliza para someter a consideración de la ciudadanía, las reformas o adiciones de leyes que expida el Congreso del Estado o de la misma Constitución, exceptuando las de índole tributario o fiscal.

En todos los casos se le otorga atribución al Consejo Estatal Electoral para coadyuvar con apoyo material y logístico en la realización de estos procesos, siendo que su Tribunal se encargará de los recursos que se deriven de los mismos.

A) PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

	OBJETIVO	MATERIA	REQUISITOS	ÓRGANOS AUXILIARES	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PLEBISCITO	A través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del D.F. podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechaza previo a actos o decisiones del gobierno, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del D.F.	Los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del D.F. relativos a: -Materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos del D.F. -Régimen interno de la Administración Pública del D.F. -Actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables. -Los demás que determinen las leyes.	-Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial electoral, cuyo cotejo lo realizara el IFE. -La solicitud debe contener: el acto o decisión de gobierno sometida a plebiscito y exposición de motivos y razones por las que se considera trascendente.	El Jefe de Gobierno podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.	-Sólo podrán participar los ciudadanos del D.F. que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos 60 días antes de día de la consulta. -Los resultados tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda mínimo a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del D.F.
REFERÉNDUM	Es un mecanismo de participación directa mediante el que la ciudadanía manifieste su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación,	No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre: -Tributaria o fiscal, así como Egresos del D.F. -Régimen interno de	-Podrán solicitar a la A.L. la realización del referéndum: uno o varios diputados; y el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. -Se observarán los	El Instituto Electoral del D.F. desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo y remitirá los resultados definitivos a la	-Sólo podrán participar los ciudadanos del D.F. que cuenten con credencial de elector, expedida por lo menos 60 días antes de día de la consulta. -Los resultados no

	<p>modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última.</p>	<p>la Administración Pública del D.F. -Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda. -Las demás que determinen las leyes.</p>	<p>mismos requisitos para la solicitud del plebiscito. -El procedimiento se debe iniciar mediante convocatoria, expedida y difundida mínimo 90 días antes de la fecha de realización del plebiscito.</p>	<p>Asamblea Legislativa.</p>	<p>tendrán carácter vinculatorio para la A.L.D.F., sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p style="text-align: center;">INICIATIVA POPULAR</p>	<p>Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del D.F. podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación, o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir.</p>	<p>No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal; -Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; -Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; -Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal; y -Las demás que determinen las leyes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verificará los requisitos de procedibilidad de la iniciativa. -Debe estar apoyada por un mínimo de 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del D.F. -Es necesario especificar que se trata de una iniciativa popular. -Se debe presentar con exposición de motivos, articulado y cumplir con los principios básicos de técnica jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> -La comisión especial verificará el cumplimiento de los requisitos, en caso de que no se cumplan desechará de plano la iniciativa presentada. La comisión especial deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. -La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá informar por escrito al representante de los ciudadanos promoventes de la iniciativa popular el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión. -El cotejo de la participación ciudadana lo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> -La iniciativa es presentada por los ciudadanos del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa. -Debe quedar fehacientemente comprobado, mediante nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 1% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal.
--------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p align="center">CONSULTA VECINAL</p>	<p>Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan.</p>	<p>-La ley no determina las materias que pueden ser objeto de consulta vecinal.</p>	<p>-En la convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. -La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación.</p>	<p>La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.</p>	<p>-La ley no determina un porcentaje de participación ciudadana, para la validez del mismo. -Las conclusiones de la consulta vecinal se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. -Los resultados no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.</p>
<p align="center">COLABORACIÓN VECINAL</p>	<p>Los vecinos del D.F., podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.</p>	<p>-La ley no determina las materias que pueden ser objeto de colaboración vecinal.</p>	<p>-Toda solicitud de colaboración vecinal deberá presentarse por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos solicitantes, o por el representante que estos designen, señalando su nombre y domicilio. -El órgano político administrativo tiene un plazo no mayor de 30 días naturales para resolver la procedencia de la solicitud de colaboración vecinal.</p>	<p>-Únicamente participa el órgano político administrativo de la demarcación territorial, que resuelve sobre la procedencia del instrumento y puede concurrir con recursos para coadyuvar la ejecución de los actos solicitados.</p>	<p>-La ley no determina un porcentaje de participación ciudadana, para la validez del mismo.</p>

<p style="text-align: center;">AUDIENCIA PÚBLICA</p>	<p>Los vecinos en el D.F. podrán proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; y recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean de su competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial.</p>	<p>-La audiencia pública podrá ser para proponer la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; o para que el órgano político administrativo de la demarcación territorial reciba información con relación a determinadas actuaciones, siempre y cuando sean de su competencia.</p>	<p>-La solicitud debe hacer mención del asunto sobre el que versará. La contestación que recaiga a las solicitudes de audiencia pública debe ser por escrito, señalando día y hora para la realización de la audiencia y en caso de no asistir el titular del órgano requerido se mencionará en el documento. -La autoridad tiene tres días naturales para dar respuesta a los solicitantes.</p>	<p>-Participa el órgano político de la demarcación territorial en cuestión, y en su caso, los servidores públicos de la administración pública del D.F. requeridos.</p>	<p>La audiencia pública puede ser solicitada por: -Los representantes de elección popular electos en el Distrito Federal, -El o los comités vecinales de la demarcación territorial interesados. -Representantes de los sectores que concurren en la demarcación territorial en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados.</p>
-------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Asamblea Legislativa 1999

B) INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

ESTADO	ORDENAMIENTO LEGAL	INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
BAJA CALIFORNIA	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política (Arts. 5, 8, 27, 34, 112) 	<ul style="list-style-type: none"> El Instituto Estatal Electoral tendrá a su cargo la realización de los procesos de plebiscito y referéndum. Es derecho de los habitantes del Estado participar en términos de la Constitución en los procesos de plebiscito y referéndum. Se hará consulta previa mediante plebiscito para suprimir o crear nuevos municipios. Se podrá someter a referéndum las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal. Las reformas o adiciones efectuadas a la Constitución podrán ser sometidas a referéndum.
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (Art. 11) 	<ul style="list-style-type: none"> Establece que la Legislatura del Estado, decretará la constitución de nuevos municipios, para lo cual deberá crear una comisión especial, la cual estará a cargo de la organización de un plebiscito, con el fin de que esto sea ratificado.
BAJA CALIFORNIA SUR	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política (Arts. 27ª y 27c) 	<ul style="list-style-type: none"> Establece que los nombramientos de los delegados deben hacerse mediante la celebración de un plebiscito, en donde el ayuntamiento calificará los plebiscitos y hará la declaratoria correspondiente que pasará al Presidente Municipal para su ejecución. Se utiliza el plebiscito en caso de falta absoluta de los Delegados Municipales en la primera mitad del periodo constitucional del Ayuntamiento.

ESTADO	ORDENAMIENTO LEGAL	INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
CHIHUAHUA	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política (Arts. 21, 36, 37, 39, 46, 64, 68, 73, 77, 93, 141, 202) 	<ul style="list-style-type: none"> La ley electoral se encargará de la celebración de procesos de plebiscito y referéndum y revocación de mandato. El Tribunal Estatal Electoral, conoce y resuelve de las impugnaciones de referéndum, plebiscito y revocación de mandato. Consagra el derecho de la iniciativa popular como derecho de los ciudadanos chihuahuenses para iniciar leyes y decretos. Los reglamentos y disposiciones administrativas de los ayuntamientos podrán ser sometidos a referéndum. Se requiere previa consulta mediante plebiscito para erigir nuevos municipios dentro de los límites existentes. El Gobernador puede solicitar al Instituto Estatal Electoral un plebiscito en materia de actos o decisiones e gobierno trascendentes para la vida pública del Estado. Las reformas o adiciones aprobadas de la Constitución serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, excepto las de carácter tributario o fiscal.
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica del Poder Legislativo (Art. 30) 	<ul style="list-style-type: none"> Establece la figura de iniciativa popular.
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Electoral (Arts. 1, 54, 159, 161, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 222) 	<ul style="list-style-type: none"> Las autoridades electorales se encargarán de organizar los procesos plebiscitarios y de referéndum. En estos casos se creará el Congreso Estatal de Elecciones. Su tribunal se encargará de los recursos que se presenten en procesos de plebiscitos y referéndums. Establece los procedimientos correspondientes para que los ciudadanos del Estado hagan valer ante las autoridades competentes las figuras de plebiscito y referéndum. Es improcedente el plebiscito y el referéndum en materia fiscal o tributaria.
	<ul style="list-style-type: none"> Código Municipal (Arts. 6, 13, 45) 	<ul style="list-style-type: none"> Establece las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum. La iniciativa popular es para reformar, adicionar o derogar legislación El plebiscito se utiliza en el caso de creación de nuevos municipios o suprimirlos.
	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento Interior del Tribunal Estatal de Elecciones (Arts. 4, 7, 87, 90) 	<ul style="list-style-type: none"> Establece la figura del plebiscito para votación de ordenamientos legislativos o actos del gobierno.

ESTADO	ORDENAMIENTO LEGAL	INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DURANGO	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política (Art. 45) 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece las figuras del plebiscito y referéndum.
GUANAJUATO	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política (Art. 34) 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el plebiscito como requisito para la constitución de un nuevo municipio.
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica Municipal (Arts. 15, 16, 216) 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituye como mecanismos de consulta popular el plebiscito y el referéndum, el primero para aprobación o ratificación de actos de gobierno del ayuntamiento, y el segundo para ratificar iniciativas de reformas y adiciones a los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general.
	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Poder Legislativo (Arts. 216n, 216º, 216p) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece el plebiscito para determinar la constitución de un nuevo municipio del cual se pretenda escindir del territorio para la creación de otro.
GUERRERO	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política (Art. 25) 	<ul style="list-style-type: none"> • El Poder Ejecutivo someterá a consulta ciudadana, conforme a las técnicas y métodos de referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales.

ESTADO	ORDENAMIENTO LEGAL	INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
JALISCO	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política (Arts. 8, 11, 12, 33, 34, 35, 47, 50, 68, 70, 78, 84, 117) 	<ul style="list-style-type: none"> Establece las figuras del plebiscito y referéndum como expresión de la voluntad popular. El Consejo Electoral del Estado tiene a su cargo de forma integral y directa, la realización de los procesos de plebiscito y referéndum. Mediante el referéndum se puede derogar una ley o disposición. Las leyes que expida el Congreso, trascendentales para el orden público o interés social, los reglamentos y disposiciones de carácter general, las reformas o adiciones a la Constitución se someterán a referéndum derogatorio total o parcial. El Congreso del Estado y el Gobernador puede solicitar al Consejo Electoral que someta a plebiscito propuestas de decisiones o actos del mismo Gobernador y a referéndum derogatorio, los reglamentos y decretos emanados por éste. El Tribunal Electoral resuelve de forma definitiva las impugnaciones o recursos que se presenten en el desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum. Los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal se pueden someter a plebiscito.
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Electoral (Arts. 7, 119, 132, 176) 	<ul style="list-style-type: none"> Es derecho y obligación ciudadana votar en los procesos de plebiscito y referéndum. El Consejo Electoral del Estado preparará, desarrollará y vigilará los procesos de plebiscito y referéndum
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica del Poder Judicial (Arts. 73, 77) 	<ul style="list-style-type: none"> El Tribunal Electoral del Poder Judicial es la máxima autoridad jurisdiccional competente para resolver las controversias que se susciten en los procesos de plebiscito y referéndum.
ESTADO DE MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política (Art. 14) 	<ul style="list-style-type: none"> El Gobernador y los ciudadanos del estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución y a las leyes excepto las de carácter tributario o fiscal.

ESTADO	ORDENAMIENTO LEGAL	INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
MICHOACÁN	• Constitución Política (Art. 124)	• Los Jefes de tenencia o encargados del orden de los municipios serán nombrados en plebiscito .
	• Ley Orgánica Municipal (Art. 70)	• Los Jefes de tenencia o encargados del orden, propietarios y suplentes serán electos en plebiscito .
MORELOS	• Constitución Política (Art. 119)	• Mediante consulta popular a los sectores que integran la sociedad civil, se recogerá las aspiraciones y demandas populares para integrar los planes y programas de la administración pública.
QUERÉTARO	• Constitución Política (Art. 13)	• Regula las figuras del voto, iniciativa popular y referéndum , como mecanismos mediante los cuales los ciudadanos ejercerán sus derechos políticos electorales.
NUEVO LEÓN	• Ley del Sistema de Seguridad Pública (Art. 45)	• Se promoverá la integración de Comités de Consulta y Participación Ciudadana .
OAXACA	• Ley Orgánica Municipal (Art. 11)	• Dos municipios podrán fusionarse en uno solo cuando lo acuerden en plebiscito mayoritario los pobladores de sus respectivas jurisdicciones.
PUEBLA	• Ley Orgánica Municipal (Art. 68, 69)	• Las Juntas Auxiliares serán designadas en plebiscito .
SAN LUIS POTOSÍ	• Constitución Política (Arts. 26, 30, 38, 39, 57, 80, 116, 8 Transitorio)	• Los procesos de referéndum se pueden solicitar y convocar a partir del 1 de Enero de 1997. • Es una prerrogativa de los ciudadanos votar en los procesos de referéndum y plebiscito . • El Gobernador del Estado puede someter a referéndum total o parcial, las reformas a la legislación estatal y a la Constitución, excepto las de carácter tributario o fiscal; así mismo puede solicitar se someta un plebiscito sobre los actos que pretenda efectuar. Puede solicitar también un plebiscito . • El Congreso someterá a plebiscito los asuntos de creación, supresión o fusión de municipios.
	• Ley del Referéndum y Plebiscito	• Es ley reglamentaria de los artículos 38, 39 y 116 de la Constitución Estatal y tiene por objeto determinar las materias, requisitos, alcances, términos y procedimientos a que se sujetarán el referéndum y el plebiscito .
	• Ley Electoral (Art. 64)	• Se da atribución al Consejo Estatal Electoral para coadyuvar con apoyo material y logístico, cuando el organismo competente así se lo solicite, en la realización de los procesos de plebiscito y referéndum .
	• Ley Orgánica del Poder Legislativo (Art. 33)	• Para erigir, suprimir y fusionar municipios se consultará a la ciudadanía de los mismos a través de plebiscito .
	• Ley Orgánica del Municipio Libre (Art. 44)	• Para erigir, suprimir y fusionar municipios se consultará a la ciudadanía de los mismos a través de plebiscito .

ESTADO	ORDENAMIENTO LEGAL	INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
SINALOA	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento Interior del Consejo Estatal de Seguridad Pública (Art. 2) 	<ul style="list-style-type: none"> La comunidad participa a través de Consejos y Comités Municipales.
SONORA	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Seguridad Pública (Art. 9) 	<ul style="list-style-type: none"> Para que la sociedad participe en el sistema estatal de seguridad pública se crean Comités de Consulta y participación de la comunidad.
TABASCO	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política (Art. 64) 	<ul style="list-style-type: none"> Para la creación de un municipio es requisito previo un plebiscito, en donde se confirme el deseo de integrarlo.
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica de los Municipios (Arts. 30, 64) 	<ul style="list-style-type: none"> Para la creación de un municipio es requisito previo un plebiscito, en donde se confirme el deseo de integrarlo.
TAMAULIPAS	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política (Art. 132) 	<ul style="list-style-type: none"> Los Ayuntamientos por sí o a iniciativa popular podrán expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas.
TLAXCALA	<ul style="list-style-type: none"> Constitución Política (Arts. 2, 10, 12, 21, 48 bis) 	<ul style="list-style-type: none"> El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea Popular. El Instituto Electoral del Estado se encargará de la organización de los procesos plebiscitarios y de referéndum. Es prerrogativa del ciudadano tlaxcalteca participar en las consultas populares, plebiscitarias y referéndum. Es requisito previo el plebiscito para constituir un municipio. Los órganos de gobierno pueden auscultar la opinión de la población, mediante la consulta popular, el referéndum y el plebiscito. El referéndum se llevará a cabo para todas las leyes y decretos, excepto las de carácter tributario. Se considera al plebiscito como la facultad del poder público estatal, y mediante él, se podrá someter a consulta de los ciudadanos tlaxcaltecas, los actos que la ley de la materia determine.
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica del Poder Legislativo (Art. 2) 	<ul style="list-style-type: none"> El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea Popular.
	<ul style="list-style-type: none"> Código Electoral (Art. 5) 	<ul style="list-style-type: none"> Es prerrogativa del ciudadano tlaxcalteca participar en las consultas populares, plebiscitarias y referéndum.
	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica Municipal (Art. 44) 	<ul style="list-style-type: none"> Los representantes municipales serán electos por los ciudadanos de su localidad reunidos en Asamblea Popular.

Fuente: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Legislación estatal.

3.3. CONCLUSIONES

- Los referentes históricos y las experiencias remotas y recientes de la aplicación efectiva de ese tipo de consultas arrojan las siguientes reflexiones:
 - Existe una serie de factores que inciden negativamente en la instrumentación de esas figuras. Uno de ellos es la política de medios de comunicación ya que no promueven el desarrollo equitativo de los procesos plebiscitarios o de referéndum.
 - La falta de experiencia de los instrumentadores de estos mecanismos podría traer como consecuencia interrogantes mal formuladas y manipuladoras.
 - La falta de una cultura política en la sociedad conlleva el riesgo de legitimar políticas cuestionables de los gobernantes o bien aprobar decisiones aberrantes.
 - Pese a los cambios positivos en materia de instituciones que organizan y califican las elecciones, existen aún algunos comportamientos que no responden a la nueva realidad del país.
- Es necesario establecer un marco legal como en el Distrito Federal, en donde se especifica claramente las formas en que se pueden operar estos instrumentos de democracia participativa.
- Se debe regular cualquier pretensión del uso de estos instrumentos, como elementos de lucimiento personal en épocas electorales.
- En la República Mexicana los instrumentos de participación democrática que se establecen en las legislaciones estatales son los siguientes:

ESTADO	PLEBISCITO	REFERÉNDUM	INICIATIVA POPULAR	REVOCACIÓN DE MANDATO
BAJA CALIFORNIA	X	X		
BAJA CALIFORNIA SUR	X		X	
CHIHUAHUA	X	X	X	X
DISTRITO FEDERAL	X	X		
DURANGO	X	X		
GUANAJUATO	X	X		
GUERRERO		X		
JALISCO	X	X		
ESTADO DE MÉXICO		X		
MICHOACÁN	X			
MORELOS			X	
QUERETARO		X	X	
PUEBLA	X	X		
SAN LUIS POTOSÍ	X	X		
TABASCO	X			
TAMAULIPAS			X	
TLAXCALA	X	X	X	

4. OTROS CASOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN AMÉRICA LATINA

A continuación se analizan dos experiencias de América Latina, Argentina y Chile, lo cual evidenciará que la democracia participativa se prevé en sus Constituciones y leyes reglamentarias de manera superficial, ya que su aplicación está sujeta a situaciones limitadas.

4.1. ARGENTINA

4.1.1. ANTECEDENTES

El único antecedente registrado a nivel nacional es la consulta no vinculante (ni obligatoria) realizada en 1984 por el conflicto con Chile. Los ciudadanos podían pronunciarse voluntariamente por “sí” o “no” acerca del arreglo de paz en el diferendo austral con Chile.

En 1993, por medio del decreto 2181, se resolvió convocar a una nueva consulta popular en este caso para expedirse sobre la necesidad y oportunidad de convocar a una asamblea constituyente para reformar la Constitución; pero a raíz de que esta decisión logró ser consensada en el Congreso, la convocatoria a la consulta fue suspendida.

Las Constituciones de la provincia de Buenos Aires de 1873 y 1889 previeron el referéndum. También la de Mendoza de 1934 en orden al proceso reformativo de la Constitución local, como lo había hecho también la Constitución de la provincia de Santa Fe en 1921.

La mayor parte de las constituciones provinciales sancionadas en la década de los 50 mencionan algún mecanismo de democracia directa. El referéndum constitucional está admitido en casi todas ellas aunque sólo en la provincia de Buenos Aires, sancionada en 1941, el pueblo era llamado a pronunciarse sobre todas las reformas, cualquiera que sea el número de enmiendas introducidas por la legislatura provincial, cuando no se optara por reunir previamente a una convención encargada de realizar directamente las enmiendas.

4.1.2. FIGURAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la reciente reforma a la Constitución Argentina se prevé que los ciudadanos tiene el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses. Se exigen dos condiciones que le soliciten el 3% del padrón electoral y que preceda de una adecuada distribución territorial. Las reformas incorporadas a la Constitución agregó formas de democracia semidirecta como la iniciativa de leyes y la consulta popular.

a) derecho de iniciativa

La iniciativa sólo asegura el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de leyes que deberán luego ser tratados por los órganos representativos y no hay posibilidad de que los mismos sean puestos directamente a consideración del electorado.

El artículo 39 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, que deberán ser tratados dentro del término de doce meses; asimismo, establece que ésta no podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional, contemplando una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. También dispone que no podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

El derecho de iniciativa se ha consagrado en forma expresa en varias provincias:

- Artículo 114 de la Constitución de Catamarca: “las leyes podrán también ser iniciadas por petición suscritas por el 1% de los electores inscritos en el padrón mediante propuesta de ley, formulada o no, presentadas a la legislatura”.
- Artículo 31 de la Constitución de Córdoba: “ Los ciudadanos pueden proponer a la legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración, la solicitud debe estar suscrita por el porcentaje de electores que la ley determine. No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuesto, creación y competencia de tribunales”.
- Artículo 118 de la Constitución de Jujuy: “Las leyes tendrán origen en proyectos presentados por los diputados, por el Poder Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia, por iniciativa popular, con arreglo a lo que establece esta Constitución y la ley”.
- Artículo 81 de la Constitución de la provincia de Rioja: “Por iniciativa popular, el cuerpo electoral con el porcentaje que la ley determine, que no debe ser inferior al 5% del electorado puede presentar un proyecto de ley o de derogación de leyes en vigencia para su tratamiento por la Cámara de Diputados, incluyendo la reforma constitucional. La Cámara de Diputados está obligada a considerar el proyecto”. Cuando lo rechace o lo reforme sustancialmente, la iniciativa deberá someterse a consulta popular. Si el proyecto no es tratado en el término de tres meses, el mismo quedará aprobado”.
- Artículo 102 de la Carta de Neuquén: posibilidad de iniciar el trámite legislativo por un legislador y por el Poder Ejecutivo, “sin perjuicio del derecho de iniciativa popular”.
- Artículo 58 de la Carta de Salta: “Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, que deben ser avalados en las condiciones prescritas por la ley. No pueden plantearse por vía de iniciativa popular los asuntos concernientes a la aprobación de tratados, presupuesto, creación o derogación de tributos provinciales, a la prerrogativa de gracia y reforma de la Constitución”.
- Artículo 97 de la Constitución de San Luis: “Se reconoce a los ciudadanos la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley que son avalados con el porcentaje que la misma determine, el que debe ser superior al 8% del padrón electoral. No pueden plantearse por vía de iniciativa popular, los asuntos

concernientes a la aprobación de tratados, presupuestos, creación o derogación de tributos provinciales y reforma de la Constitución”.

- Artículo 137 de la Constitución de Chubut: “La legislatura estará obligada a tratar todo proyecto o petición presentada con firma de ciudadanos inscritos en el padrón que totalicen el 4% del mismo”.

En todos los casos, a diferencia de la aplicación del concepto de iniciativa popular en otros países, las legislaturas no se encuentran obligadas a sancionar el proyecto iniciado popularmente y sólo en el caso de La Rioja se contempla una consulta popular en caso de no aprobación de la iniciativa presentada.

b) consulta popular

Según el artículo 40, el Congreso puede someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el Presidente de la Nación podrán convocar a consulta popular no vinculante; en este caso el voto no será obligatorio.

La reglamentación sobre las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta queda en manos del Congreso, que deberá votar esta ley con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara.

La Consulta popular se incorpora como requisito para los siguientes casos:

- Aprobación del régimen electoral. Se considera válida si se emiten más del 50% de los votos correspondientes a los electores inscritos.
- Modificación de límites. San Luis (art. 6), Salta (art. 164), San Juan (art. 6)
- Asuntos de interés general

4.1.3. CONCLUSIONES

- La Constitución de Argentina no prevé expresamente las figuras de plebiscito y referéndum, pero sí formas de democracia semidirecta como el derecho de iniciativa y la consulta popular. Así mismo, el derecho de iniciativa se ha consagrado en forma expresa en las Constituciones de varias provincias.
- Las Constituciones provinciales tienen gran importancia, establecen estas figuras dando especial tratamiento y requisitos según las características de cada una de las provincias.
- La consulta popular y el derecho de iniciativa tienen gran influencia en la vida política del país, ya que son incorporadas como requisito para decisiones de suma importancia a nivel federal y provincial.
- El porcentaje para que los ciudadanos tengan derecho de iniciativa es relativamente bajo, no se exige más del 3% del padrón electoral nacional.

4.2. CHILE

4.2.1. ANTECEDENTES

Las formas específicas en que se expresa la participación ciudadana en los textos constitucionales de los países de América Latina deriva principalmente del grado de desarrollo político, económico y cultural que ha permeado la historia particular de cada uno.³⁸

Así como la participación social en la vida pública de los Estados latinoamericanos se expresa, fundamentalmente, a través de distintas formas de democracia semidirecta o alternativas de participación popular, que la norma a nivel constitucional: iniciativa popular, consulta popular, plebiscito, referéndum, revocatoria popular, justicia popular electiva, y a través de las garantías individuales y de los derechos sociales.

4.2.2. FIGURAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La tradición política chilena se caracteriza básicamente por una escasa (prácticamente ausente) utilización de mecanismos de participación directa, como lo demuestra la siguiente tabla:

AÑO	FÓRMULA	MATERIA	NIVEL
1831	Consulta	Llamado a Asamblea Constituyente.	Nacional
1925	Plebiscito	Disputas territoriales.	Local (Tacna y Arica)
1925	Plebiscito	Aprobación de la Constitución	Nacional
1978	Consulta	Apoyo al Gobierno Militar.	Nacional
1980	Plebiscito	Aprobación de la Constitución.	Nacional
1988	Plebiscito	Extensión del Gobierno Militar.	Nacional
1989	Plebiscito	Reforma Constitucional	Nacional
1993	Consulta	Elección de Proyectos de Inversión.	Local (Comuna de las Condes)
1994	Plebiscito	Cobro por uso de nuevas obras viales.	Local (Comuna de las Condes)
1995	Consulta	Definición de límites comunales.	Local (Comuna de Concepción)
1995	Consulta	Elección de Proyectos de Inversión.	Local (Comuna de las Condes).

a) plebiscito

El **plebiscito** en Chile se prevé como mecanismo a través del cual se ejerce la soberanía (art.5°,15°), en caso de reformas a la Constitución (art.32°,117°,118°,119°) y para la aprobación final de la propia Carta Magna (artículo final).

³⁸ Participación, Organización, Planeación y Descentralización: Op. Cit. P 11

La Constitución Política de Chile señala que es una República democrática, y que la soberanía reside esencialmente en la Nación. Dispone que la forma en que se ejerce esta soberanía es por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas, y también se ejerce por las autoridades que la propia Constitución establece.

La propia Constitución restringe las materias que pueden ser sometidas a elección o plebiscitos al establecer que sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución³⁹, por lo que se desprende que el marco regulatorio general de los mecanismos de participación ciudadana directa en este país son bastante restrictivos, ya que se reducen a elecciones populares y plebiscitos.

En cuanto a elecciones populares, éstas se realizan para la designación de Presidente de la República y de parlamentarios, y a nivel local para la elección de alcalde y concejales.

En relación con los plebiscitos, la Constitución contempla dos instancias plebiscitarias: la primera en relación con el gobierno nacional y la segunda relativa al gobierno comunal.

1. Plebiscito Nacional. Es facultad del Presidente de la República convocar a plebiscito a la ciudadanía en el caso de un proyecto de reforma constitucional que, habiendo sido aprobado por el Congreso y vetado por el Presidente de la República el Parlamento hubiese insistido en el proyecto por él aprobado. En este caso, el Presidente lo promulga directamente o llama a plebiscito para que la ciudadanía apruebe o rechace la reforma.

También puede utilizarse este mecanismo en caso de que el veto presidencial se refiera a una o algunas de las partes de una reforma constitucional aprobada e insistida por el Congreso, en este caso la ciudadanía deberá pronunciarse aprobando o rechazando, en forma separada cada una de las cuestiones en discordia y que fueron insistidas por el Congreso

2. Plebiscito Comunal. Una ley orgánica constitucional determina las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del consejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la someterá a plebiscito, así como la oportunidad, forma de convocatoria y efectos.

De aquí se desprende la que la Constitución entregó la regulación del plebiscito abriendo posibilidad a la iniciativa popular.

b) Iniciativa popular

Establece que cuando por lo menos el 15% de los ciudadanos inscritos en la comuna, requieran por escrito que se someta a plebiscito alguna materia de administración local relativa a inversiones específicas de desarrollo comunal, el alcalde está obligado a convocar el plebiscito.

³⁹ Guzmán Astete, Eugenio. Villagrán, Paulina. Mecanismos de Democracia Directa en Chile. P. 101

El quórum exigido por la ley es mayor al de otros países, lo que constituye una restricción adicional a los mecanismos de democracia directa en Chile.

Los efectos que produce el resultado del plebiscito, sólo son vinculantes para el alcalde cuando haya participado más del 50% de los inscritos en los registros electorales de la comuna.

No se contempla en el derecho chileno la iniciativa popular en materias de ley y ésta queda reducida al gobierno o a los parlamentarios, aceptándose solamente el denominado derecho de petición.

4.2.3. CONCLUSIONES

- La tradición política chilena se caracteriza básicamente por una escasa, casi ausente utilización de mecanismos de participación directa, tan sólo ha habido, en aproximadamente los últimos 150 años, 6 plebiscitos y 5 consultas populares.
- La Constitución de Chile contempla las figuras del plebiscito y la iniciativa popular, como un mecanismo mediante el cual se ejerce la soberanía de la República.
- Los mecanismos de la democracia directa en Chile son considerados de carácter restringido, ya que el quórum de participación exigido por la ley es mayor al de otros países.
- El porcentaje requerido para que una materia se someta a plebiscito o iniciativa popular es del 15% de los ciudadanos inscritos en la columna.
- Los resultados son vinculantes, no se contempla la iniciativa popular en materias de ley, en este caso, únicamente se acepta el derecho de petición.

5. MODELOS IDEALES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A continuación se analizarán los casos de Estados Unidos y Suiza, considerados modelos ideales en esta materia debido a su exitosa aplicación y a que estos países obedecen a un proceso de democratización y a una cultura de participación que se gestó desde que estas naciones se convirtieron en naciones democráticas, lo que nos permitirá deducir las aportaciones que pueden tener aplicación principalmente en nuestro país.

5.1. ESTADOS UNIDOS

5.1.1. ANTECEDENTES

En Estados Unidos de Norteamérica se creó la democracia representativa y presidencialista que luego por extensión se incorporó a las constituciones latinoamericanas.

La democracia directa fue introducida en los Estados Unidos por el movimiento progresista en las primeras décadas del siglo XX; los progresistas desconfiaban profundamente de las legislaturas porque veían a los gobernantes y empresarios cooperando para su mutuo beneficio, en detrimento del ciudadano común.

Fuertemente influenciados por las reuniones comunales suizas y de Nueva Inglaterra, argumentaban que el único camino para asegurar la responsabilidad política era a través de la democracia directa.

Los esfuerzos de los progresistas dieron como resultado una dramática expansión de la participación ciudadana en la política norteamericana; no sólo se convirtieron en algo común varias formas de voto popular, sino que el derecho de voto fue extendido a las mujeres, y los senadores fueron electos directamente por primera vez.

En 1898, Dakota del Sur se convirtió en el primer estado norteamericano en introducir el referéndum; otros siguieron en los sucesivos veinte años, pero para la mayor parte, la democracia directa siguió estando limitada a unos pocos estados del Oeste hasta los años 70, cuando comenzó a expandirse hacia el este. Actualmente veintiséis estados y cientos de jurisdicciones locales han incorporado la democracia directa.

La democracia directa es fuertemente apoyada por un alto porcentaje del electorado norteamericano, tanto conservador como liberal (en el sentido norteamericano del término).

En este país veinticuatro estados reconocen el referéndum para la aprobación de leyes. Los estados en donde existe referéndum son los siguientes: Washington, Oregón, California, Montana, Idaho, Arizona, Colorado, Michigan, Alaska, Nevada, Nueva Dakota, Wyoming, Utah, Dakota del Sur, Nebraska, Oklahoma, Arkansas, Ohio, Massachusetts, Misuri, Maine, Nuevo México, Kentucky y Maryland.

5.1.2. FIGURAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

a) *iniciativa y referéndum*

Todos los estados, a excepción de Delaware, tienen referéndums obligatorios para reformar sus constituciones y en veintiuno de ellos la emisión de bonos y autorización de endeudamiento están también sujetas a referéndums obligatorios. Muchos estados también someten voluntariamente ciertas leyes a la votación popular para asegurar su legitimidad.

Veinticinco estados también permiten a los votantes rechazar leyes recientemente sancionadas, con tal de que éstos presenten una petición con el número de firmas requerido dentro de un periodo específico; sin embargo, el acceso al proceso no es en general tan amplio como en Suiza, y sólo en Arkansas, Idaho y Nevada no existen restricciones respecto de qué leyes pueden ser cuestionadas.

Para 1980, veintitrés estados habían autorizado iniciativas para introducir enmiendas constitucionales o nuevas leyes. La moción puede ser presentada por un 8% del electorado en promedio, y una vez que una propuesta recibe una mayoría a favor se convierte en ley. En algunos estados las iniciativas están restringidas a ciertos temas, por ejemplo las referentes al Poder Judicial.

Las iniciativas directas formulan y dictan una enmienda constitucional o nueva ley. Las iniciativas indirectas proponen una medida para ser sometida a la legislatura para su redacción o sanción. Si la legislatura no aprueba la propuesta dentro de un tiempo específico, o si la redacta de una manera que no es aceptable para el grupo o comité que ha propuesto la iniciativa, se recogen más firmas y el tema se sujeta a votación de los ciudadanos. Tal como en Suiza, algunas veces el gobierno provee una propuesta alternativa.

Algunos estados tienen la figura de la remoción dado que ciertos funcionarios tales como los jueces requieren reconfirmación popular periódica.

El texto para una iniciativa es redactado por un grupo de gente que tiene una propuesta o proposición que quisieran que se transformara en ley. Algunos grupos utilizan un consultor en campañas para ayudarlos a redactar su proposición; generalmente se requiere que quienes proponen una iniciativa registren el texto con el secretario de Estado o fiscal general, quien controla que el título de la proposición no sea confuso y asegura que no sea cambiado una vez que se ha registrado.

Se requiere un cierto número de firmas en una petición antes de que la proposición pueda ser llevada a votación; no se trata de un número fijo como en Suiza sino que está basado en un porcentaje de los votantes, que varía de estado en estado. La mitad de los estados exige firmas distribuidas geográficamente. En los estados donde se exigen firmas por un 8% o menos, alrededor de una de cada tres iniciativas llevada a las urnas es adoptada y en los estados con un mínimo del 10% se adoptan cerca de la mitad.

En la mayoría de los estados, la democracia directa es una cuestión de bajo costo y de amplio arraigo popular. En los distritos y municipios se exigen pocas firmas para las peticiones, y es fácil validar las mismas; sin embargo, a nivel de estados, especialmente

en los grandes, el proceso de autenticar las firmas se vuelve muy costoso, en la actualidad se realiza por medio de muestreos al azar para bajar los costos.

Las firmas son recogidas en los centros comerciales y supermercados y en las filas de los cines, la mayor parte de la gente firma dado que esto permite que el tema sea llevado a las urnas, pero no necesariamente significa que estén a favor de la medida. En las áreas pequeñas las firmas son recogidas por voluntarios. Sin embargo, en California y Ohio, donde los requisitos de firmas son elevados, muchas veces se emplea una empresa profesional de recolección de firmas hacia el final de la campaña para completar el número exigido.

Para asegurar que la gente esté razonablemente informada, en algunos estados se envía a todos los votantes registrados un manual conteniendo una descripción oficial de cada proposición con argumentos a favor y en contra, tres o cuatro semanas antes de la elección (como en Suiza). Algunos estados exigen que los solicitantes publiquen el texto de la proposición treinta días antes de cada votación.

La mayor parte de los referéndums y de las iniciativas tiene lugar a nivel local, donde la gente está más involucrada en los temas y fácilmente se puede entrar en debate. En estas circunstancias, la democracia directa es un mecanismo barato de participación de arraigo popular.

En los Estados Unidos, una mayoría simple es generalmente suficiente para aprobar una proposición. En promedio, son aprobados el 60% de los referéndums propuestos por las legislaturas (para testear la opinión popular) mientras que sólo se adopta el 38% de las proposiciones comunes y 34% de las enmiendas constitucionales propuestas por petición popular. Los peticionantes generalmente prefieren iniciativas constitucionales a legislativas, porque una vez ganadas son más difícil de revertir.

Prácticamente todos los temas imaginables han sido objeto de una iniciativa popular en los Estados Unidos, incluyendo derechos civiles, integración racial, medio ambiente y protección al consumidor, energía nuclear, derechos de la mujer, elección de escuelas, vivienda, regulación del transporte, loterías estatales y juegos de azar, la edad para beber alcohol, aborto, derechos laborales, obscenidad, depósitos de envases de bebidas, planificación urbana, pena de muerte, precios de la leche, y la caza de las palomas gemidoras. Estadísticas muestran que para los votantes las cuestiones relativas a los impuestos y la organización del Estado son las más interesantes, seguidas de la educación, ya que los impuestos y gastos públicos son el objeto más frecuente de proposiciones a nivel de estados y la financiación de escuelas es el tema más común llevado a votación en el nivel local.

El proceso de democracia directa es ideológicamente neutral; los social-demócratas tienden a concentrarse en temas de medio ambiente y política social, y los conservadores en recortes de impuestos y mayor transparencia en el gobierno.

En los Estados Unidos es posible que cualquier legislación, ya sea propuesta por la ente o por los legisladores electos, sea declarada ilegal en términos de la Constitución de los Estados Unidos o del estado en cuestión, a diferencia de Suiza, en donde las decisiones de la gente en elecciones populares no pueden ser objetadas por las Cortes de Justicia.

5.1.3. CONCLUSIONES

- En Estados Unidos, los mecanismos de democracia directa son relativamente nuevos, ya que fueron introducidos en las primeras décadas del siglo XX, convirtiéndose ahora en algo común en la política norteamericana.
- Las figuras institucionales de participación ciudadana en norteamérica son la iniciativa y el referéndum, contemplado en todos los estados de manera obligatoria a excepción de Delaware.
- Tanto para el referéndum como para la iniciativa, la moción puede ser presentada por un 8% del electorado en promedio, una vez que las propuestas reciben una mayoría a favor se convierten en ley.
- Existe restricción para ciertos temas, tal es el caso de las referentes al Poder Judicial, pero se aceptan propuestas alternativas y en general, casi todos los temas han sido objeto de iniciativa popular, incluyendo derechos civiles, integración racial, medio ambiente, protección al consumidor, energía nuclear, derechos de la mujer, elección de escuelas, vivienda, regulación el transporte, loterías estatales y juegos de azar, entre otros.
- En la mayoría de los Estados, la democracia directa es sumamente organizada y profesional, de bajo costo y amplio arraigo popular, lo que significa que la participación ciudadana es de gran importancia para la toma de decisiones en la política norteamericana.

5.2. SUIZA

5.2.1. ANTECEDENTES

El principio suizo de que la gente debería tener la última palabra en la toma de decisiones data de siete siglos atrás en el antiguo *Landesgemeinden* de los cantones del bosque y la montaña. El *Landesgemeinden* era una reunión pública donde los ciudadanos de los cantones se reunían en la plaza del pueblo y decidían cuestiones políticas levantando las manos.

Cuando fue adoptada la actual Constitución de Suiza en 1848, el derecho de los ciudadanos de votar directamente sobre cualquier ley fue extendido al país en su conjunto. Los gobiernos regionales siguieron el ejemplo del Parlamento federal, y hacia el final del siglo XIX los veintiseis cantones y medio-cantones, en su totalidad, habían incluido el derecho a referéndum e iniciativas populares en constituciones.

5.2.2. FIGURAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

a) *referéndum*

Según algunos autores, el *referéndum* tuvo su origen en Suiza, alrededor del siglo XVI y es en dicho país donde ha alcanzado mayor desarrollo. Puede decirse que, con sus caracteres actuales, el referéndum suizo data del siglo XIX. Existe en el orden federal y también en el cantonal. En el orden federal tuvo su primera aplicación en 1802, año en que fue presentada una nueva Constitución a la votación del pueblo (y rechazada), incorporándose a la Constitución Federal en 1874. Entre Ese año y 1939, sobre cuarenta reformas aprobadas por los legisladores sólo nueve fueron rechazadas mediante el referéndum, el cual requiere para la aprobación la mayoría tanto de los ciudadanos como de los cantones. En el orden federal suizo es obligatorio con respecto a las reformas constitucionales, y facultativo con referencia a las leyes. En el orden cantonal, se halla en todos los cantones, con excepción de Friburgo y en lo que existe la asamblea general de todos los ciudadanos, una especie de democracia directa (*Landsgemeinde*). Fue adoptado, sucesivamente, entre 1831 y 1890, en algunos casos es obligatorio (Basilea, Zurich, Berna, etcétera).⁴⁰

Suiza es un país muy pequeño, con sólo siete millones de habitantes, pero económicamente muy exitoso. Dependiendo de las estadísticas que se usen, es uno de los países más ricos del mundo en términos per cápita y sin tener ningún recurso natural. Se enriqueció durante el siglo XIX; antes de eso, era el país más pobre del continente y la única manera parra ganar dinero era exportando soldados a otros países. Adoptaron una Constitución económica muy liberal y se produjo un enorme desarrollo basado en la economía de mercado, con lo que sus ingresos crecieron apropiadamente.

La Constitución Federal de Suiza de 1874 (arts. 20 y 121), al igual que en algunos estados norteamericanos, se encuentra la primera situación de iniciativa popular.

⁴⁰ Propuesta de iniciativa de Ley Por el diputado Gilberto Parra Rodríguez.

En Suiza, en el orden federal, la institución ha existido desde la Constitución de 1848 (art. 113); pero sólo en materia constitucional.

Cuando en Suiza se decidió consultar vía referéndum si el país debía o no incorporarse al espacio económico europeo, los representantes de todos los partidos políticos, el gobierno, los líderes de opinión, los medios, entre otros, coincidieron en que sería positivo hacerlo; pero cuando llegó la votación una gran mayoría de ciudadanos rechazó la propuesta y una enorme mayoría en todos los cantones también dijo que no, con lo cual la decisión resultante fue que Suiza no entraría al espacio común.

Las características de la democracia directa en este país, son las siguientes:

1. Los referéndums se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno.
2. Los referéndums pueden ser sobre todos los temas. No hay excepciones que involucren temas relacionados con derechos individuales u otros.
3. Las barreras para impulsar un referéndum son bajas. En estricto sentido, existen dos tipos de referéndums: uno cuando la Constitución es modificada, en donde es obligatorio siempre, es decir, no se puede cambiar la Constitución Suiza sin preguntarle a la población y a los cantones si aprueban la modificación. Cuando el gobierno o el Parlamento sancionan leyes, está previsto un referéndum opcional, y aquí la barrera para impulsarlo es muy baja: el 1% de los ciudadanos. En el caso de iniciativas, aproximadamente 2% de los ciudadanos deben firmar la petición y luego se consulta a toda la población.
4. Los referéndums son usados en forma intensiva.
5. Los referéndums son realmente vinculantes. Es decir, que el gobierno tiene que ejecutar lo decidido vía referéndum.

Las pequeñas comunidades toman la mayor parte de las principales decisiones políticas en reuniones de la población completa, pero en los cantones y comunidades que son muy populosas para las asambleas, con frecuencia son utilizados los referéndums derogatorios; estos permiten que las nuevas leyes, y en algunos casos incluso regulaciones administrativas, sean expuestas a voto popular dentro de un cierto periodo cuando un número de ciudadanos dado (generalmente entre 1,000 y 5,000) firma una petición requiriendo la votación.

Es la única nación que permite referéndums para vetar leyes e iniciativas a nivel nacional, aunque varios países sí exigen referéndumas nacionales para modificar sus constituciones.

Los referéndums nacionales son comunes en Suiza, debido a que la Constitución establece muchos límites explícitos al poder federal, por lo que cualquier ley federal sobre una materia nueva requiere de una enmienda constitucional. Las enmiendas pueden ser propuestas por cualquier cámara o por iniciativa popular.

Algunos ejemplos de legislación que exigieron una enmienda constitucional y por lo tanto un referéndum obligatorio son: la introducción del derecho de voto para las mujeres, protección del medio ambiente, protección de inquilino/arrendatario, introducción de un impuesto al valor agregado (rechazado), aumento de impuestos a los ricos y mitigar los de los pobres, promoción de la investigación científica, control de la

polución ambiental causada por los vehículos (rechazado), uso de cinturones de seguridad y cascos, y creación del cantón de Jura.

Los grupos de presión de la sociedad civil juegan un rol central en la vida política suiza, los más importantes son: los sindicatos y la Confederación Industrial de Suiza; también ejercen considerable influencia la Asociación de Agricultores, las iglesias y varias organizaciones empresarias. Dada su importancia, la parte más importante del proceso legislativo en Suiza incluye someter los proyectos a consideración de estos grupos.

b) iniciativa

También está incluido en las constituciones cantonales y de las comunidades el derecho de impulsar iniciativas populares, a través de las cuales los ciudadanos puedan promover medidas que se transformarán en leyes si reciben el apoyo de la mayoría.

La *iniciativa legislativa* propone nuevas leyes y las *iniciativas constitucionales* proponen reformas a la Constitución. El *recall* es una iniciativa que permite la remoción de líderes impopulares de sus cargos electivos, aunque esto no ocurre con frecuencia en la práctica.

Cualquier grupo que desee impulsar una iniciativa tiene un periodo específico para hacerlo. En la mayor parte de los cantones y comunidades se requieren entre 1,000 y 5,000 firmas, y el tiempo permitido para su recolección puede ser de varios meses, dependiendo del tamaño del área involucrada. Las firmas deben ser chequeadas y autenticadas por el municipio en el cual reside el firmante.

En el caso de una iniciativa de ley, se redacta formalmente el texto y es elevado a votación. Si la gente vota "sí", aparece una nueva ley dentro de los anales de legislación tal como había sido redactada. En caso de una iniciativa no estructurada en forma de ley, la gente instruye al gobierno para que estructure una ley que implemente el principio adoptado por el voto popular. Se requiere una segunda votación para aprobar la ley una vez redactada.

Una vez que alguna organización ha recogido el número de firmas requerido, las somete al gobierno correspondiente en una pequeña ceremonia. El gobierno estudia entonces la propuesta y da su opinión sobre si la gente debe votar en contra o a favor. En la mayoría de los cantones y en las comunidades más grandes los gobiernos editan un folleto integrador listando los referéndums e iniciativas llevadas a votación; esto incluye los textos de las propuestas, una descripción de las provisiones existentes, un párrafo explicando porqué el gobierno está de acuerdo o en desacuerdo con cada proyecto, y otro asentando los argumentos de las organizaciones que propiciaron cada proyecto.

Ocasionalmente, la legislatura correspondiente recomienda una contrapropuesta moderada que se lleva a votación si la iniciativa es rechazada. Si ya se había planificado una legislación sobre el tema de la iniciativa, el gobierno trata de persuadir al grupo involucrado para apoyar su proyecto.

Las iniciativas populares surgen generalmente de grupos minoritarios. Con frecuencia se refieren a legislación social, y sólo son aceptadas cerca de un 10%; sin embargo,

son muy populares entre los suizos, y sirven a varios propósitos importantes: permiten a la oposición expresarse y conducen a la formación de nuevos partidos políticos (la mayor parte de los partidos políticos suizos comenzaron con iniciativas), con frecuencia dan lugar a debates públicos que proveen de un vehículo para la educación cívica y ayudan a cristalizar la opinión pública; el grado de apoyo que recibe una iniciativa influye sobre las futuras políticas del gobierno; si un proyecto de ley está estancado en la legislatura, aquellos que están a favor de esa ley algunas veces impulsan una iniciativa para presionar al gobierno a adoptarla.

Generalmente, las votaciones en Suiza tienen lugar en un local público, como una escuela. En la mayoría de los cantones y comunidades la gente vota al menos cuatro veces al año (una por estación), sobre alrededor de veinticuatro temas diferentes cada año. Las votaciones son usualmente en domingo, cuando la gente puede fácilmente acercarse a las urnas; los temas de votación pueden ser de cualquier tipo; las papeletas para la votación se distinguen por diferentes colores o algún otro medio para indicar si el referéndum o la iniciativa es a nivel local, cantonal o federal.

La asistencia a las urnas promedia el 35%, pero varía enormemente dependiendo del grado de interés del asunto entre manos. Pero cualquiera que sea el porcentaje de votantes, la mayoría siempre gana.

Los gobiernos locales pagan el costo de imprimir las papeletas; también proveen lugares para la votación y son responsables de contar los votos. Una vez que el mecanismo de votación (que va desde las antiguas urnas hasta máquinas electrónicas o computadoras) para plebiscitos está en su lugar, su ejecución no es cara.

Las Cortes Suizas no tienen el derecho de anular las decisiones populares, por lo que se considera que los suizos gozan de más derechos y libertades que cualquier otro país desarrollado en el mundo.

Dentro de la constitución nacional también está establecido el procedimiento por el cual la gente puede proponer enmiendas. Cualquiera que pueda juntar cien mil firmas puede llevar a votación un proyecto de enmienda constitucional, y si recibe el apoyo de la mayoría la Constitución será reformada. Una vez que una organización ha juntado las firmas requeridas, se somete al gobierno federal.

Algunos ejemplos de iniciativas nacionales que se han votado son: introducción de una jornada laboral de 48 horas semanales (rechazada), la protección de inquilinos (aprobada), aplicación de democracia en la construcción de autopistas nacionales (rechazada), por un futuro sin plantas de energía nuclear (rechazada), por una protección activa de la maternidad (rechazada).

Hoy Suiza es una sociedad extremadamente sofisticada y rica; pero esta sociedad no es la creación de un economista brillante o planificadores centrales con una amplia visión. Sus arquitectos reales son las personas comunes, muchas de las cuales conocen muy poco de teoría económica, pero sí de sus propias vidas y de si deberían sujetarse a nuevas leyes.

5.2.3. CONCLUSIONES

- Suiza es el país que asegura el máximo de la participación directa del pueblo en la operación constituyente.
- En materia de democracia directa, Suiza se puede considerar como un tipo ideal, ya que se le concede a los ciudadanos el derecho de votar directamente sobre cualquier ley, en todo el país y es en donde estas figuras han alcanzado mayor desarrollo.
- Las figuras institucionales de participación ciudadana en este país son el referéndum y la iniciativa popular, y tienen su origen alrededor del siglo XVI.
- Los referéndums se pueden llevar a cabo en todos los niveles de gobierno, sin excepción de temas involucrados, son altamente vinculantes.
- Las barreras para impulsar el referéndum son bajas, los referéndums opcionales requieren un porcentaje del 1% de la votación de los ciudadanos y en el caso de las iniciativas se requiere del 2% de la firma de los ciudadanos para proceder a la consulta a toda la población.
- Como en Estados Unidos, las formas de participación de democracia directa son sumamente organizadas y profesionales, de bajo costo y amplio arraigo popular, lo que significa que la participación ciudadana es de gran importancia para la toma de decisiones en la política.

CONCLUSIONES

La experiencia sobre de la instrumentación de formas de democracia participativa en nuestro país es todavía muy escasa e incipiente, no obstante, cerca de la mitad de los Estados de la República reconocen en sus Constituciones y leyes vigentes las figuras del referéndum y el plebiscito y en menor medida la iniciativa popular, sin embargo su implementación no ha sido tan práctica.

En el ámbito federal, se observa que no existe una definición clara por parte de los actores políticos acerca de qué se quiere para México en esta materia, como ejemplo de esta situación es que legisladores de diversos partidos han presentado iniciativas para reglamentar estas figuras mismas que han quedado rezagadas, los principales partidos políticos consideran en sus respectivas plataformas políticas el impulso de diversas formas de democracia directa, sin embargo no han logrado impulsarlas.

Sumado a lo anterior, existen una serie de factores que inciden negativamente en la instrumentación de esas figuras, tales como la falta de cultura política de la sociedad, el desinterés que existe en la misma por falta de una verdadera promoción de lo que significan estas formas de participación y su aplicación real, también existe una falta de experiencia en la realización estos eventos, lo que podría traer como consecuencia la mala aplicación de dichos instrumentos.

Otros aspectos importantes, se refieren a la utilización de las formas de democracia directa en los estados que cuentan con este tipo de legislación, y que son utilizados básicamente para la remoción de funcionarios; la implementación de aspectos administrativos y solamente en algunos casos la aprobación de leyes.

Respecto a los países analizados de latinoamérica, se desprende que se prevé la democracia participativa en sus Constituciones y leyes reglamentarias de manera superficial, ya que su aplicación está sujeta a situaciones limitadas.

El caso argentino no aporta elementos de análisis importantes, debido a que la Constitución de Argentina no prevé expresamente las figuras de plebiscito y referéndum, sin embargo sí contempla formas de democracia semidirecta como el derecho de iniciativa y la consulta popular, únicamente algunas provincias contemplan éstas figuras en sus Constituciones.

Sin embargo, las Constituciones provinciales tienen gran importancia, debido a que establecen estas figuras dando especial tratamiento y requisitos según las características de cada una de las provincias, estas formas de democracia directa tienen gran influencia en la vida política del país, ya que son incorporadas como requisito para decisiones de suma importancia a nivel provincial.

La tradición política chilena se caracteriza básicamente por una escasa, y casi ausente utilización de mecanismos de participación directa, en su Constitución si bien contempla las figuras del plebiscito y la iniciativa popular, como un mecanismo mediante el cual se ejerce la soberanía de la República; estos

mecanismos son considerados de carácter restringido, ya que el quórum de participación exigido por la ley es mayor al de otros países.

Una aportación que ofrece Chile es que en el caso de un proyecto de reforma constitucional que habiendo sido aprobado por el Congreso y vetado por el Presidente de la República, este último puede llamar a plebiscito para que la ciudadanía apruebe o rechace la reforma.

Los casos de Suiza y Estados Unidos son considerados modelos ideales en esta materia, debido a su exitosa aplicación ya que obedecen a un proceso de democratización y a una cultura de participación que se gestó desde que estas naciones se convirtieron en repúblicas democráticas.

Suiza se puede considerar como un tipo ideal en materia de democracia directa, el ciudadano de este país, tiene el derecho de votar directamente sobre cualquier ley, además, es el lugar en donde estas figuras han alcanzado su mayor desarrollo como lo son el referéndum y la iniciativa popular, estos mecanismo se pueden aplicar en todos los niveles de gobierno, sin excepción de temas involucrados.

Para impulsar un referéndum los requisitos son relativamente bajos, mientras los referéndums opcionales requieren un porcentaje del 1% de la votación de los ciudadanos, para las iniciativas se requiere del 2% de la firma de los ciudadanos para proceder a la consulta a toda la población.

En la política norteamericana, los mecanismos de democracia participativa se han convertido en algo común, sus principales figuras son la iniciativa y el referéndum, contemplado en todos los estados de manera obligatoria a excepción de Delaware.

Tanto para el referéndum como para la iniciativa, es necesario que se presenten por un 8% del electorado en promedio, una vez que las propuestas reciben una mayoría a favor se convierten en ley. Existen algunas restricciones para temas como el referente al Poder Judicial, pero se aceptan propuestas alternativas y en general, casi todos los temas han sido objeto de iniciativa popular.

Como en Estados Unidos, las formas de participación de democracia directa son sumamente organizadas y profesionales, de bajo costo y amplio arraigo popular, lo que significa que la participación ciudadana es de gran importancia para la toma de decisiones en la política.

En síntesis, mientras el referéndum está consagrado en las leyes fundamentales de los países como un instrumento de consulta popular regulado a veces por normas reglamentarias, el plebiscito no; este es utilizado de manera singular y ocasional en decisiones políticas de trascendencia especial, sin que, a excepción de algunos países, se encuentre plasmado en las Constituciones.

Como resultado de la revisión de los instrumentos de democracia participativa en los citados países, así como el contenido y alcances en los mismos, a continuación se presentan algunas recomendaciones cuya implementación e instrumentación son susceptibles de aplicación en México.

RECOMENDACIONES

DIFUSIÓN E INFORMACIÓN

- En el caso de México, en los estados donde existe legislación sobre democracia participativa, se debe impulsar y promover su difusión, así como las ventajas que resultarían de su aplicación, tales como:
 - Los legisladores adquirirían mayores responsabilidades frente a la ciudadanía, ya que éstos últimos se colocarían en posición de cuestionar la capacidad de gobernar de los mismos.
 - Se reduciría la apatía de los ciudadanos y se incrementaría su interés en los asuntos gubernamentales, ya que mediante la aplicación de mecanismos de democracia directa, los ciudadanos podrían emitir un veto sin quitar responsabilidad a los legisladores.
 - Se promovería un movimiento a favor de que el crear, modificar o extinguir legislación, se hará en coparticipación de los legisladores y los ciudadanos.
 - Se produciría la discusión y el debate acerca de los asuntos públicos, contribuyendo a la educación de la ciudadanía.
 - Se legitimarían decisiones y actos gubernamentales.
 - Las decisiones y los programas serían enriquecidos por el conocimiento y la experiencia popular, por lo que se crea una posibilidad de corresponder a las necesidades reales y promover su eficiencia.
- Para los estados donde todavía no se legisla sobre los instrumentos de participación ciudadana, se podrían realizar foros de información y consulta sobre la necesidad de impulsar y elaborar leyes al respecto. Con el objeto de ampliar la cultura política de los ciudadanos, para que las decisiones no sean tomadas a la ligera, para lo cual se implementarían campañas de difusión intensas para sensibilizar a la población sobre la importancia de la participación en las decisiones del gobierno.
- Apoyar la difusión de los resultados que se obtengan de la aplicación de los procesos de participación democrática.

MECANISMOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Los mecanismos de instrumentación y operación que ofrece el caso norteamericano y el caso suizo, podrían tener aplicación en México.
 - De Estados Unidos se puede retomar:
 - a) Establecer referéndums obligatorios para las reformas constitucionales, leyes federales, emisión de bonos y autorización de endeudamiento.
 - b) Someter de forma voluntaria ciertas leyes a la votación popular para asegurar su legitimidad.

- c) Permitir mediante mecanismos de democracia directa, que los votantes rechacen leyes, cumpliendo con un requisito mínimo de número de firmas y estableciendo que leyes pueden ser cuestionadas.
- d) Permitir a los ciudadanos que presenten una petición para la creación o transformación de una ley.
- e) Ratificar nombramientos de funcionarios estatales y municipales.
- f) Proporcionar facilidades para la implementación de estos instrumentos por parte de la ciudadanía.
- g) Para asegurar que los votantes estén bien informados, solicitar que se publique el texto de la proposición establecida, con la debida anticipación.
- h) A nivel estatal, es donde la gente está más involucrada con los temas de la localidad, por lo que sería conveniente fomentar el debate y convertirlos en mecanismos de arraigo popular.
- De Suiza se puede retomar:
 - a) Los referéndums se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno.
 - b) Pueden versar sobre todos los temas.
 - c) Las barreras para impulsar estos instrumentos son bajas.
 - d) Estos mecanismos son utilizados de forma intensiva-
 - e) Los resultados son realmente vinculantes, es decir, el gobierno tiene que ejecutar lo decidido vía democracia directa.
 - f) Cualquier grupo que desee impulsar una iniciativa puede hacerlo, cumpliendo con un cierto número de firmas autenticadas.
 - g) Las formas de participación de democracia directa son sumamente organizadas y profesionales, de bajo costo y amplio arraigo popular, lo que significa que la participación ciudadana es de gran importancia para la toma de decisiones en la política.

LEGISLACIÓN

- En el ámbito federal resulta indispensable la creación de legislación sobre estas formas, o en su caso, discutir las iniciativas presentadas por los diversos partidos políticos en las distintas legislaturas. También se podrían tomar como base las legislaciones estatales y de manera especial la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y la del estado de Chihuahua como las más completas en esta materia.
- Elaborar una legislación integral en los ámbitos federal, estatal y municipal, que contemplen los requisitos necesarios para la implementación de dichos instrumentos y los casos en los cuales deben ser aplicados.

EDUCACIÓN

- Diseño de libros de texto de educación básica y media que contengan los principales conceptos y definiciones de estos instrumentos, así como, las ventajas prácticas de su aplicación, ya mencionadas con anterioridad.
- Establecer en los programas educativos de gobierno, la importancia acerca del fomento a estas prácticas de la democracia. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan General de Educación.

PROFESIONALIZACIÓN

- A nivel estatal, elaborar estudios sobre los principales aspectos socio-demográficos y políticos de cada uno con el objeto de identificar en que ciudades no se aplican estos mecanismos y en cuales es necesaria una actualización de la legislación en la materia a efecto de impulsar la celebración y participación de los ciudadanos en los procesos de aplicación de los instrumentos de democracia participativa.
- Elaborar un sistema que evalúe los resultados de los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular; así como su impacto en la sociedad.
- Crear un instituto de investigación con áreas especializadas, sobre los ámbitos: jurídico, sociológico y en general, la realización de los diversos estudios que por su naturaleza sea necesarios para el correcto desarrollo de los distintos procesos de democracia participativa.
- Para el mejor desarrollo de estos procesos, es necesario implementar mecanismos de participación civil con el objeto de otorgar al ciudadano común instrumentos para participar en su sociedad.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- Comprometer a los medios de comunicación para que difundan campañas de cultura cívica y de participación de la población.
- Apoyar campañas publicitarias en donde se contemplen las consecuencias favorables obtenidas de la realización de los procesos de participación democrática.

BIBLIOGRAFIA

- “*La democracia en América Latina*”. Ed. México S. XXI.
- “*Referéndum. Gobierno representativo y representación*”. Pp. 128-131.
- Aguayo Quezada, Sergio. “*Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos entre la democracia participativa y la electoral*”. Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Angeles, Luis. “*Democratización, Partidos Políticos y procesos electorales*”. México, 1990.
- Barco, Virgilio. “*El fortalecimiento de la democracia; el esquema de gobierno-partidos de oposición, la democracia participativa y la paz*”.
- Códigos y Leyes. “*Instrumentos de la Participación Ciudadana en el Distrito Federal*”. México, 2000.
- Concha, Carlos. “*El plebiscito*”. MacGraw Hill. México, 1996.
- *Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo*. México, 1999.
- Duran Abarca, W. “*Plebiscito (del pueblo para el pueblo)*”. Ed. Thesis.
- Echeverría, Luis. “*Reflexiones y decisiones: Asamblea Popular*”. FCE, México 1990.
- Franco Mantoro, Andre. “*Democracia participativa, análisis de Latinoamérica*”. Argentina, 1995.
- Frey, Bruno S. “*Democracia Directa*”. Buenos Aires, 1998.
- Gobierno de Chile. “*Chile en la encrucijada: el plebiscito de 1988*”. Santiago de Chile, 1989.
- <http://resultados.plebiscito.unam.mx/>
- <http://www.pagina12.com.ar/1998/98-07/98-07-13/pag04.htm>
- <http://www.tercera.cl/diario/1998/02/01/24.html>
- http://www.elcomerciooperu.com.../esp_ant/referendum/fs5n7.htm
- [http:// wysiwyg://17/http://skyscraper.fortunecity.com/byte/757/ee.htm](http://wysiwyg://17/http://skyscraper.fortunecity.com/byte/757/ee.htm)
- Krause, Martín. “*Democracia Directa*”. Ed. Abeledo-Perrot.
- Krause, Martín. Molteni, Margarita. “*Democracia Directa*”. Abeledo Perrot.
- Leyes y Códigos. *Constitución de Suiza*. 2000.
- Leyes y Códigos. *Constitución Política de Argentina*. 2000.
- Leyes y Códigos. *Constitución Política de Chile*. 2000.

- Leyes y Códigos. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2000.
- Lozano, Simonelli, Fabio. *“Política y desarrollo”*. Ed. Tercer Mundo.
- Merino, Mauricio. *“La participación Ciudadana en la Democracia”*. Instituto Federal Electoral. México, 1999.
- Montealegre, Hernán. *“Reflexiones sobre la Constitución y el plebiscito”*. México, 1993.
- Olvera Luna, Pedro. *“El Referéndum en el marco constitucional mexicano”*. Ed. Porrúa, México, 1997.
- Partido Justicialista, Argentina. *“Democracia directa en la Comunidad organizada”*.
- Peña, Ricardo de la. *“Democracia y participación política”*. Ed Porrúa.
- Pérez Oivares, Enrique. *“Democracia Participativa”*. Buenos Aires, 1998.
- Siegfried. André. *“Suiza: un ejemplo de democracia”* Suiza, 1994.
- Toscana. *“Derecho Constitucional”*. Plebiscito. Pp. 217-222.
- Uribe Vargas, Diego. *“El referéndum. Ensayo sobre la democracia semidirecta”*. Ediciones Tercer mundo.
- Vanossi, Jorge Reinaldo. *“Legislación Electoral Comparada”*. Brasil, 1998.
- Vial, Alejandro. *“Los indecisos y el plebiscito”*. México, 1990.
- Zimmerman. *“Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo”*. Noriega Editores.