

# LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

José René OLIVOS CAMPOS<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Noción de la Democrática.* III. *La Democracia Representativa y la Democracia Participativa.* IV. *La Democracia Participativa en el Constitucionalismo Local.* V. *Consideraciones Finales*

## I. INTRODUCCIÓN

México vive crisis, retrocesos y avances en la democratización del poder institucionalizado, en las que se inscriben las formas de la democracia representativa y la democracia participativa.

En efecto, desde la década de los años ochenta, democracia es reivindicada en México, la cual resultó una de las cuestiones relevante para la sociedad mexicana, al constituirse en el impulsor de todo un conjunto de transformaciones en el sistema político. Se genera la pluralidad y competitividad entre los partidos políticos para acceder y retener el poder; así como la alternancia en el gobierno que se produce a escala nacional, estatal y municipal.

No obstante, la democracia en México llevada a efecto, ha resultado insuficiente para lograr que las transformaciones culminen en un nuevo orden político constitucional democrático que consigne distintas formas de participación, más allá de la democracia representativa que se ha constituido en un sistema partidocrático pluralista, habiendo omitido la democracia participativa, el cual es uno de los componentes fundamentales en la Constitución Federal, como son los derechos políticos de los ciudadanos en términos de estar facultados para realizar la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, entre otros, que podemos identificar como formas democráticas participativas.

En tanto en las constituciones locales se inscriben dichos derechos de democracia participativa, lo que complementa a la democracia representativa, lo cual constituye uno los

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Profesor Investigador Titular de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

requerimientos para asegurar y desarrollar la capacidad y la legitimidad de ejercicio del gobierno democrático.

En el debate de un nuevo orden político constitucional democrático, se inscribe el presente trabajo con el objetivo de examinar la democracia participativa del régimen constitucional local, que se encuentra ausente en la Constitución Federal, no obstante que constituye un tema crucial para el funcionamiento político y el rendimiento social de la democracia, que reivindica los derechos políticos de los mexicanos, necesarios para fortalecer la democracia en el México contemporáneo.

## II. NOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

La democracia, en su sentido etimológico, deriva de dos vocablos, del griego *demos*, que significa pueblo y *cratos* que se comprende poder o gobierno.

De este modo, la democracia en su sentido literal, se entiende el gobierno del pueblo o el gobierno para el pueblo. Esta definición en su sentido primigenio refiere a la democracia del modelo ateniense de la época antigua considerado el más acabado de la democracia directa.<sup>2</sup> Ésta fue practicada por los ciudadanos griegos que, reunidos en asamblea, ejercen el poder soberano, cuyo ámbito de acción incluye todos los asuntos comunes de la ciudad. Es una democracia autogobernante.

No obstante, en esa época antigua, la participación de la ciudadanía ateniense es restringida, la ejercen sólo los varones que eran libres. Las mujeres, los extranjeros residentes y los esclavos estaban excluidos de ella.

En la actualidad, la democracia directa se lleva a cabo en la asamblea anual de ciudadanos, de pequeñas comunidades, como en los cantones suizos de alta montaña.

Daniel Webster, en 1830, se refirió a la democracia como "un gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo".<sup>3</sup> Esta definición se relaciona con la concepción primigenia antes anotada y agrega elementos que, a casi dos

---

<sup>2</sup> Un análisis del modelo de democracia practicado en Atenas en el siglo V a. C., ver: Held, David. *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza editorial, 2001, pp. 29 y ss.

<sup>3</sup>Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000, p. 13.

siglos con respecto a nuestros días, nos parece un significado que sigue siendo relevante para la comprensión de otras definiciones que han ampliado el contenido de éste término.

Empero, la democracia no era bien aceptada en los tiempos antiguos. Platón y Aristóteles no fueron partidarios de ella, por considerarla el gobierno de la tiranía.

El término democracia adquirió mayor universalidad desde el siglo XIX, con la garantía de los derechos humanos en el constitucionalismo que consideró los derechos políticos de las personas. Con ello se dio paso para que los gobernantes no dimanaran de un poder supraterrrenal sino del pueblo, en tanto se reconoce el derecho político otorgado a los ciudadanos, que los facultada para elegir y ser elegidos gobernantes, es decir, en un sistema democrático representativo.

Por ejemplo, en la Constitución Mexicana de 1857 se estableció en su artículo 40, literalmente reproducido por la de 1917, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal; en cambio, la Constitución de 1824, señalaba en su artículo 4, que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, sin manifestarse expresamente democrática.

El término democracia al institucionalizarse el sufragio universal, en el siglo XX presupone la igualdad de todos los individuos, es decir, de los ciudadanos.

En las sociedades contemporáneas, el democracia se enlaza en la soberanía popular y sus expresiones que pueden adoptar en el ejercicio de esa soberanía, como son la elección de los gobernantes y la participación ciudadana en ejercicio del gobierno, como en el consulta que se hace a los ciudadanos por parte del gobierno sobre una decisión política, en la aprobación de una ley o en la proposición de una iniciativa de ley por parte de la ciudadanía.

En los tiempos modernos, en la idea de Kelsen "La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos."<sup>4</sup>

En la actualidad, la democracia adquiere una configuración específica que se da por la soberanía ciudadana que es reconocida constitucionalmente y garantizada institucionalmente para el ejercicio de sus derechos políticos.

---

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, trad. Eduardo García Máynez, 28 ed., México, UNAM, 1979, p. 337.

En efecto, en el constitucionalismo moderno la idea de la democracia se consigna en las normas supremas. Por ejemplo, en la Constitución mexicana de 1917, que en el inciso a) de la fracción II de su artículo 3° la define no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; además, dispone que el criterio que oriente la educación que imparta el Estado, será democrático.

En tanto, el artículo 25 constitucional asigna al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que fortalezca su régimen democrático, propósito que se reitera en el artículo 26 constitucional que obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la democratización política, social y cultural de la nación. Lo referente a la organización ejidal, la fracción VII del artículo 27 constitucional previene la elección democrática del comisariado ejidal.

En lo que respecta a la forma de gobierno, el artículo 40 constitucional expresa la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa y democrática. Por último, el artículo 41 constitucional establece como finalidad de los partidos políticos, promover la participación del pueblo en la vida democrática.

En suma, la democracia es comprendida como una forma de Estado, una forma de gobierno, una forma de vida y un orden económico y social.

A nuestro entender, a la democracia la comprendo como el reconocimiento jurídico de la participación ciudadana y el aseguramiento institucional de la misma, para que intervenga en toda forma representación o en cualquier decisión política o gubernamental, así como en todo asunto público que es constitutivo de la voluntad política ciudadana.

### III. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A la concepción de la democracia directa que se ejerció en la Grecia y Roma antigua, se contrapuesto el problema técnico del número de participantes, vinculado al tamaño y a la complejidad de las sociedades modernas que imposibilita la reunión y deliberación permanente del conjunto de los ciudadanos, lo que condujo a la democracia representativa.

Este problema lo advertía Jean Jacques Rousseau, en el siglo XVIII, al señalar que los aspectos problemáticos de sostener el modelo de la democracia directa en las sociedades modernas que son de mayor escala, debido a que:

”No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de asuntos públicos,” debido a que para esto, se requieren de muchas condiciones difíciles de reunir: “En primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo,” y, concluye: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente, pero no conviene a los hombres un gobierno tan perfecto.”<sup>5</sup>

Este reconocimiento de conjunto de problemas, planteó el establecimiento del modelo institucional democrático representativo, el cual, consideramos, se sustentan en el principio de soberanía popular, entendido éste por el "conjunto de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente, participar de un modo u otro en la constitución de la voluntad política colectiva".<sup>6</sup> Este principio es lo que permite distinguir las formas en que puede ser ejercida la democracia por los ciudadanos que participan en las decisiones y acciones públicas.

Dicho modelo democrático se caracterizan en términos generales, de la siguiente manera. La democracia representativa es considerada una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna.<sup>7</sup> No obstante, son los ciudadanos quienes eligen a los representantes que los gobiernen y representen en la asamblea, es decir, deciden las políticas y actos legislativos del pueblo.

A la democracia representativa se le caracteriza por:

- “a) En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable ante sus electores y en consecuencia no es revocable; y
- b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está

---

<sup>5</sup> Rousseau, Jean Jacques. *El Contrato Social*, Madrid, Ediciones EDIMAT, 2000, pp. 100 y 101.

<sup>6</sup> Salazar, Luis y Woldenberg, José. *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral 1993, p. 18.

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia; 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, p. 150.

llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión”.<sup>8</sup>

De este modo, la democracia representativa se delimita en el momento en que los elegidos para representar a la comunidad, dejan de ser responsables ante los electores, empero existe el nexo en tanto deben de tutelar aquéllos, los intereses generales de la colectividad y no de unos cuantos, a través de la representación política que se les ha conferido.

Esta vinculación entre los ciudadanos que participan como electores de los representantes de la colectividad había sido contemplada en el siglo XVIII, como en la percepción de James Madison (1788) en sus escritos en *El Federalista*, quien considera que la representación política supone la delegación del gobierno en reducido número de ciudadanos elegidos por el resto, lo que implica que los representantes actúan como fiduciarios de los electores decidiendo por sí mismos y emitiendo sus propios juicios en relación con los intereses de dichos electores y su satisfacción adecuada. Las instituciones de representación sirven para anular a las facciones y salvaguardarlo de la tiranía.<sup>9</sup>

Una de las preocupaciones que se inscribe en las democracias representativas contemporáneas, es la falta de plenitud de la participación en la elección de los gobernantes. Situación que se manifiesta en los sistemas políticos que la practican o en los regímenes políticos que la han reinstaurado en países de América Latina y de Europa oriental.<sup>10</sup>

Este mismo sentido, se aprecia en la idea de Norberto Bobbio, al señalar que en las actuales democracias representativas se encuentran dominadas, entre otros aspectos por:

a) La falta de un comportamiento de extensa participación ciudadana en los procesos

---

<sup>8</sup>Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 37.

<sup>9</sup>Held, David, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

<sup>10</sup> Arend Lijphart identifica veinte países que han mantenido el sistema democrático desde los años cuarenta de forma ininterrumpida, con rasgos de naciones desarrolladas y veinticinco países que desde los años ochenta y noventa han instaurado características de regímenes democráticos especialmente América Latina y Europa oriental. Al respecto ver: Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados de treinta y seis países*, Editorial Ariel, Barcelona, pp. 59 y ss.

Por otra parte, Samuel P. Huntington observa que desde el siglo XIX se presentan tres grandes olas de democratización en el mundo, en que diferentes países establecen sistemas democráticos, luego fracasan, después lo reinstalan, o bien lo establecen otros. Una larga primera ola inicia en 1828 y se extiende hasta 1926, una segunda ola corta se da de 1943 a 1962 y una tercera ola que empieza en 1974. Sobre las características de los procesos democratizadores de los países en cada ola, ver: Huntington, Samuel P. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

decisionales y en espacios en los que puedan ejercer plenamente los derechos;

b) Las insuficiencias de una cultura participativa que está comprometida con los procesos y formación de las decisiones.<sup>11</sup>

Desde esta perspectiva, en los regímenes democráticos representativos modernos se carece de la concurrencia de ciudadanos a participar con una amplia capacidad de juicio para elegir a los gobernantes, con una concepción meditada sobre los representantes y dispuesto mediante su voto, a depositar la voluntad hacia valores que sean expresión de decisiones colectivas. Con lo que no se logra una oferta de igualdad y participación en las tomas de decisiones.

Ante el realismo o las imperfecciones de las democracias representativas modernas, se ha considerado a los procedimientos del modelo denominado de la democracia participativa, que según Maurice Duverger, consiste en una colaboración entre los ciudadanos y sus representantes. En los que se comprenden dos tipos de procedimientos:

1) La iniciativa popular en la petición que formulan un determinado número de ciudadanos sobre un proyecto de ley, que es propuesta ante el órgano legislativo para su posible aprobación; y,

2) El referéndum, en donde los ciudadanos se manifiestan mediante el sufragio universal si aceptan o rechazan una ley proveniente del parlamento o del gobierno.<sup>12</sup>

De este modo, se alude a dos formas de la democracia participativa dadas a través de los instrumentos de la iniciativa popular y el referéndum.

Dicho modelo denominado democracia participativa, nos parece se sustenta en el principio de la soberanía popular, en la que los ciudadanos tienen el derecho para participar en las decisiones públicas, en este caso las que son materia legislativa en la toma de decisiones políticas, en tanto es producto de la voluntad popular en el ejercicio directo de sus derechos humanos.

En los presupuestos procedimentales de este tipo de democracia participativa, se debe considerar los procedimientos del plebiscito, la revocación del mandato y la consulta popular, que son formas de participación democrática y constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas de representación.

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto *op. cit.*, pp. 14 y ss.

<sup>12</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, México, Ariel, 1980, pp. 80 y ss.

Éstos son mecanismos de la democracia participativa que aparecen en el constitucionalismo democrático moderno que complementan a las instituciones de la democracia representativa.<sup>13</sup>

El referéndum es el acto más utilizado en que participa la ciudadanía, al someter las leyes al voto directo de los electores para su ratificación o desaprobación, en las que recae la decisión soberana constitucional. Butler y Ranney<sup>14</sup> establecen la tipología del referéndum, siguiente:

a) El referéndum controlado por el gobierno: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

b) El referéndum exigido por la Constitución: En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse, por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no a la Constitución.

c) El referéndum por vía de petición popular: En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

Estos dos últimos tipos de referéndum implican más a los ciudadanos en el proceso de generación de las leyes. Los cuales se apegan a los siguientes rasgos de referéndum: “legislativo si tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma

---

<sup>13</sup> Jean-François Prud'homme examina los casos de Canadá, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña y Suiza que han utilizado y establecido en algunas legislaciones los instrumentos de consulta ciudadana. Al respecto, ver: Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, pp. 29 y ss.

<sup>14</sup> David Butler y Ranney Austin citados por Prud'homme, Jean-François, *op. cit.*, pp. 26 y ss.



constitucional; aprobatorio si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley; abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional.”<sup>15</sup>

El plebiscito “es un procedimiento de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos,”<sup>16</sup> que puede referirse a un documento de carácter no legislativo, una política concreta o a una persona. El plebiscito es consultivo si la decisión del cuerpo del electorado no vincula jurídicamente a los titulares de la potestad a que corresponde la decisión, o vinculante, sí se produce efecto vinculatorio.

La iniciativa popular en la cual la ciudadanía organizada puede participar directamente en una modalidad del acto que proporciona apertura a los procesos legislativos. “La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. Los países de Italia y Suiza han utilizado esta fórmula a nivel nacional.”<sup>17</sup>

La revocación de mandato es la desposesión del mandato parlamentario por decisión de quienes los eligieron, lo que constituye una variante invertida de la elección de representantes. Cuyo procedimiento se puede dar a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley.<sup>18</sup>

La consulta popular permite opinar a los ciudadanos sobre el diseño de determinado plan gubernamental para el desarrollo nacional, regional o local.

De este modo, se alude a las formas de participación en la democracia, dadas a través de los instrumentos procedimentales, tales como: la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato y la consulta popular. Lo que interesa finalmente con un sistema de democracia participativa es que los ciudadanos participen en el ejercicio del poder público.

---

<sup>15</sup> González Schmal, Raúl, “Democracia semidirecta y democracia participativa”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Democracia y gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, (2001) pp. 94 y 95.

<sup>16</sup> *Diccionario de política y administración pública* (s. f.), Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, .s f. e., t. 2, p. 246.

<sup>17</sup> Thomas Cronin citado por Prud'homme, Jean-François (1997), *op. cit.*, p. 25.

<sup>18</sup> David Butler y Ranney Austin citados por Prud'homme, Jean-François, *op. cit.*.

En estos términos, de la democracia participativa, a la que hemos aludido en un sentido moderno, son formas de participación que complementan las instituciones de la democracia representativa, con lo que se produce un continuo de procedimientos democráticos, fundados y establecidos con la participación ciudadana.

#### IV. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL CONSTITUCIONAL LOCAL

La democracia participativa en México, en el sistema constitucional de los estados, es producto de la democratización del poder dada en las tres últimas décadas y por la crisis de la democracia representativa que presenta en los tiempos actuales.

En efecto, el arribo de la democratización del poder en el año de 1988, con la renovación del Ejecutivo Federal, el hito de la democracia representativa del México contemporáneo, fin de la etapa de partido hegemónico, fue fallido en ese momento histórico, al tener resultados dudosos o fraudulentos en la contienda electoral presidencial.

Después se dio paso a la alternancia y competitividad en la renovación del poder público a escala nacional, en la elección del año 2000 y después con resultado dudoso en el año 2008. En tanto en los estados y municipios, desde los años noventa, se genera la alternancia y renueva el poder puntualmente, cada sexenio y trienio respectivamente. También se generaron los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y en los estados, asimismo se producen los gobiernos yuxtapuestos en las entidades federativas.

No obstante, la democracia representativa del México contemporáneo con rasgos pluripartidistas, con competencia electoral, alternancia en el gobierno, con pesos y contrapesos entre los poderes públicos, se sustenta jurídicamente, se organiza y funciona como sistema partidocrático, que es excluyente las candidaturas ciudadanas independientes para participar en la renovación del poder público. Sólo los partidos políticos son facultados constitucionalmente para participar en las elecciones para renovar los poderes federales, estatales y municipales, cuentan con recursos públicos, medios legales, instituciones electorales y con órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos.

En consecuencia, podemos entender que el sistema partidocrático en México, se constituye como el régimen jurídico constitucional que faculta a los partidos políticos para

acceder y retener el poder político otorgándoles recursos, medios institucionales y derechos para tal efecto, en el que la ciudadanía sólo cuenta para emitir su derecho al voto para elegir a los candidatos propuestos por aquéllos para ocupar los cargos de elección popular.

Empero, el sistema partidocrático y pluripartidista enfrenta la crisis de credibilidad ciudadana en cada elección electoral, que se expresa por el abstencionismo. Basta recordar que la última elección para diputados federales del año 2009, no voto el 56.0% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral (IFE, *Sistema de Consulta de las Elecciones Federales 2008-2009*). Por lo tanto, persiste la crisis de credibilidad de la mayoría ciudadana electoral, debido a que no cree en los partidos o candidatos que llegaron al poder, con promesas incumplidas, con acciones deficientes, erróneas y costosas para los mexicanos, lo que ha conducido a la crisis de la democracia representativa.

La crisis de la democracia representativa en México, no ha logrado que culminen en un nuevo orden político en la Constitución Federal, que consigne distintas formas de participar. No sólo la democracia representativa (artículo 40 constitucional) y la consulta popular para la planeación (apartado A del artículo 26 constitucional), sino también instituciones de la democracia participativa como: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación del mandato, las cuales constituyen componentes fundamentales para asegurar y desarrollar la capacidad y la legitimidad de ejercicio del gobierno democrático.

Desde el año 2000 al 2009 fueron presentadas 43 iniciativas de reforma a la Constitución General para establecer las formas de la democracia participativa (el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación del mandato, entre otras). 42 iniciativas fueron formulada por los legisladores federales y presentadas en el Congreso de la Unión (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica, 2008) y una por el Ejecutivo Federal en diciembre de 2009, sin que hasta la fecha se haya aprobado alguna.

El mejor de los casos fue cuando el texto de la Constitución General estableció, el 6 de diciembre de 1977, el referéndum y la iniciativa popular, en que facultó al Congreso de la Unión para que, en lo relativo al Distrito Federal, pudiese legislar en dicha materia. El Congreso federal nunca legisló en la materia, por lo que los mecanismos del referéndum y de la iniciativa popular jamás se pudieron ejercer por los ciudadanos del Distrito Federal.

Es más, la reforma del 10 de agosto de 1987, al artículo 73, fracción VI, se conservó el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que eran competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero se excluyó al referéndum del texto Constitucional, con diez años de vigencia. Posteriormente, con la reforma del 22 de agosto de 1996, se derogó la fracción VI del artículo 73, y con ella el derecho de iniciativa popular.

Dichas formas de la democracia participativa que han sido motivo de expectativas y pronunciamientos de los distintos actores políticos y académicos, porque se incluyan dichas instituciones en la Ley Fundamental, para producir un nuevo orden político constitucional más democrático, ha sido un propósito frustrado y la expresión de la falta de voluntad política del Congreso de la Unión para ampliar los derechos de los mexicanos. Más aún, esto está siendo ratificado con la reforma política que se encuentra en el Senado de la República, que tiene un proyecto de dictamen para incorporar en la Constitución Federal, la consulta ciudadana cada tres años para atender “temas de interés nacional”, excluye al referéndum, iniciativa popular, revocación del mandato; asimismo incluye a las candidaturas ciudadanas únicamente a nivel municipal, pero no considera a los ámbitos estatales y federal.

Como se puede advertir de lo anteriormente expuesto, en la Constitución Federal se reconoce el régimen jurídico de la democracia representativa, en tanto la democracia participativa es un tema pendiente.

No obstante, la carencia de un régimen constitucional federal que reconozca los derechos políticos para el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación del mandato, en los estados de la República Mexicana, es en donde se tiende a establecerse el reconocimiento de dichos derechos del ciudadano para que puedan ejercer dichas formas de participación democráticas, al consignar las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular en sus constituciones locales.

En las entidades federativas se han reformado las Constituciones locales desde los años noventa hasta la fecha, en veintinueve Estados, en sus ordenamientos constitucionales consigan determinadas formas de la democracia participativa, con que complementa al régimen democrático representativo, con lo que se reivindica la soberanía nacional que

prescribe el artículo 39 de la Constitución Federal, al establecer que: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.”

En efecto, de las constituciones locales se puede advertir los distintos derechos políticos que se otorgan para el ejercicio de la democracia participativa.

La Constitución Política del Estado de Aguascalientes con la reforma al artículo 17, publicada, en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, el 17 de noviembre del 2008, establece dentro de los derechos de los ciudadanos, el poder participar en el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce tres instituciones de la democracia participativa.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California con las reformas a los artículos 8º y 28 publicadas en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, el 1 de octubre de 1997, establece los derechos ciudadanos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular que son instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce tres instituciones de la democracia participativa al igual que la Constitución del Estado de Aguascalientes.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur con las reformas a los artículos 28 y 37 publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, el 7 de junio de 2001, consigna los derechos ciudadanos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular que son instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce tres instituciones de la democracia participativa.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas con la reforma al artículo 10, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 20 de octubre de 2000, establece los derechos del plebiscito e iniciativa popular como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce sólo dos instituciones de la democracia participativa.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua con las reformas a los artículos 21, 27, 36, 39,73, 77 y 202, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 3 de septiembre de 1997 y el 11 de febrero de 2009, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación del mandato y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cinco instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza con las reformas a los artículos 2º y 59, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 20 de marzo de 2001 y el 9 de febrero de 2007, establece los derechos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima con las reformas a los artículos 13, 37, 96 y 130 publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 11 de diciembre de 1999, establece los derechos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal con las reformas a los artículos 46 y 68, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de diciembre de 1997, establece los derechos de iniciativa popular y plebiscito, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho Estatuto, reconoce los derechos de dos instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango con las reformas a los artículos 17 y 50, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango*, el 9 de febrero de 2006, establece los derechos del referéndum, iniciativa popular y plebiscito, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política para el Estado de Guanajuato con las reformas a los artículos 14, 23, 24, 30, 56, 57 y 143, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 19 de abril del 2002, establece los derechos del referéndum, iniciativa popular, plebiscito y consulta popular como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de cuatro instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero con las reformas a los artículos 17 y 18, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno de Guerrero*, el 28 de

diciembre de 2007, establece los derechos del referéndum, iniciativa popular y plebiscito como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado de Hidalgo, con las reformas a los artículos 47 y 87, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 9 de febrero de 2006, establece los derechos de iniciativa popular y consulta popular como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de dos instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado de Jalisco con las reformas a los artículos 8º, 11 y 28, publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 9 de febrero de 2006, establece los derechos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con las reformas a los artículos 14 y 51, publicadas en el *Gaceta del Gobierno del Estado*, el 27 de febrero de 1995, establece los derechos de referéndum e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de dos instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo con las reformas a los artículos 8º y 36 publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 8 de noviembre del 2000, establece los derechos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos con las reformas a los artículos 14, 15, 19bis, 42 y 119, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 1 de octubre de 1999, establece los derechos de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de cuatro instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León con las reformas al artículo 36 publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 10 de abril de

1987, establece el derecho de iniciativa popular, como institución de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, al reconocer sólo un derecho para la participación ciudadana resulta limitado.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca con las reformas a los artículos 24 y 50, publicadas en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, el 16 de agosto del 2008 y el 29 septiembre de 1992, establece los derechos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce tres derechos para la participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla con las reformas a los artículos 22, 63, 68 y 85, publicadas en *Periódico Oficial del Estado*, el 22 de septiembre del 2000, establece los derechos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce tres derechos para la participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado de Querétaro con las reformas a los artículos 7º y 18, publicadas en *Periódico Oficial del Estado*, el 31 de diciembre de 2008, establece el derecho de la iniciativa popular, como institución de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, sólo reconoce un derecho para la participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo establece en el artículo 68 publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, el 17 de julio de 2002, el derecho de la iniciativa popular, como institución de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, sólo reconoce un derecho para la participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí con las reformas a los artículos 26, 31, 38 y 61, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 20 de noviembre de 1996, establece los derechos del referéndum, iniciativa popular y plebiscito, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que en dicho ordenamiento constitucional, reconoce los derechos de tres instituciones de participación ciudadana.

La Constitución Política del Estado de Sinaloa con las reformas a los artículos 9º, 10, 45 y 150, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 10 de octubre de 2006, establece



los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora con las reformas a los artículos 25-E, 53 y 57, publicada en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*, el 23 de octubre de 2003, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco con las reformas a los artículos 6º, 7º, 8ºbis y 33, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 27 de noviembre del 2002, establece los derechos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer tres instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado de Tamaulipas con las reformas a los artículos 4º, 7º, 22 y 64, publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 6 de junio de 2001, el 7 de diciembre de 2006 y el 25 de diciembre de 2008, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala con las reformas a los artículos 22, 29, 46 y 120 publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 1 de agosto de 2008, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Valle con las reformas a los artículos 15, 16, 17, 34 y 84 publicadas en la *Gaceta Oficial*

*del Estado*, el 3 de febrero 2000, establece los derechos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer tres instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado de Yucatán con las reformas a los artículos 7, 16 y 35, publicadas en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado*, el 24 de mayo 2006, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas con las reformas a los artículos 14, 15, 45, 46, 47, 48 y 60 publicadas en el *Periódico Oficial del Estado*, el 15 de marzo de 2000, establece los derechos del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato, como instituciones de la democracia participativa. Con lo que el orden constitucional de dicho Estado de la República, reconoce amplios derechos al establecer cuatro instituciones de participación ciudadana en el ejercicio y control del poder público.

De la exposición de las Constituciones locales y del Estatuto del gobierno del Distrito Federal con respecto a las instituciones consignadas de democracia participativa se pueden observar las siguientes características al compararlos.

El Estado de Chihuahua consigna en su Constitución local mayores derechos políticos a sus ciudadanos para participar en las formas democráticas de referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y consulta popular.

Los Estados de Guanajuato, Morelos, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán comprenden en sus constituciones el referéndum, plebiscito, iniciativa popular y la consulta popular.

Los Estado de Sinaloa y Zacatecas consideran al referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

En los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco

y Veracruz establecen en sus Constituciones locales, los derechos de los ciudadanos para participar en el referéndum, al plebiscito y a la iniciativa popular, como son:

Las entidades federativas de Chiapas y del Distrito Federal contemplan al plebiscito y a la iniciativa popular en sus ordenamientos jurídicos.

El Estado de Hidalgo instituye a la iniciativa popular y a la consulta popular; mientras que el Estado de México establece el referéndum y la iniciativa popular.

Los Estados de Querétaro, Quintana Roo y Nuevo León consideran únicamente el derecho a la iniciativa popular en sus respectivas Constituciones.

Los Estados de Campeche y Nayarit no consideran ninguno de los derechos para participar en la democracia participativa.

No obstante, 14 entidades federativas no cuentan ley reglamentaria de la Constitución que otorga dichos derechos, por lo que resultan ineficaces o inalcanzables.

Los 17 Estados que han expedido su legislación reglamentaria en materia de las formas de democracia participativa, no han regulado la revocación del mandato.

En suma, estamos ante despertar del federalismo, en donde los estados de la República son nuevamente la vanguardia que reivindica la democracia de manera extensa, al reconocer los derechos políticos de la ciudadanía de manera más amplia en sus constituciones locales y con ello representa el reto para que se incluyan en la agenda legislativa del constituyente para reconocerlos en la Ley Fundamental, que en los tiempos actuales resulta un tema que debe ser inaplazable ante los requerimientos de legitimar el ejercicio del gobierno democrático y dar estabilidad al sistema político en su conjunto.

Por otra parte, la democracia participativa en México, en las entidades federativas presenta avances y limitaciones. Situación que resulta crítica en los tiempos actuales, en la crisis que se tiene en la democracia representativa, que requiere un nuevo orden constitucional y legal para el ejercicio del buen gobierno, que se complemente con las formas de la democracia participativa, que reivindique el principio de que el poder dimana del pueblo, que la democracia sea entendida y hecha realidad, como "un gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000, p. 13.

Los legisladores federales y estatales requieren superar la falta de voluntad política e impulsar la democracia participativa. Existen varias razones para ello, como es la ampliación de los derechos políticos de los mexicanos; favorecer la legitimidad del gobierno democrático; fortalecer la participación en la solución de la magnitud de los problemas sociales, políticos y económicos; mejorar la calidad de vida a través de la participación ciudadana; aprovechar las capacidades de la ciudadanía en asuntos que son de interés común en ámbitos locales, estatales y nacional.

En los tiempos presentes, es preferible la democracia en un sentido amplio, que mantener un sistema partidocrático, que propicia la corrupción, la perversidad de las instituciones y a la insensibilidad de los problemas sociales y humanos. Como bien apuntó Thomas Jefferson: “Cualquier gobierno degenera cuando se confía solamente a sus gobernantes. Por lo tanto, el pueblo mismo es su único depositario seguro.”<sup>20</sup>

En consecuencia, es importante fortalecer la democracia participativa en el ámbito nacional, estatal y local, para dar rumbo cierto a la ciudadanía y a la sociedad a través de la participación garantizada constitucional y legalmente, con instituciones para hacer valer los derechos políticos.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

*Primera.-* Hoy en día, en los presupuestos procedimentales de la democracia, se debe considerar las formas de la democracia participativa, en tanto constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación, actualmente tan desacreditadas por la omnipotencia de la partidocracia que se expresa por los altos índices de abstencionismo del electorado. En todo caso, lo que interesa es que los ciudadanos participen en distintas formas en el poder público, que se produzca un continuo de formas democráticas, fundadas y establecidas con la participación ciudadana.

*Segunda.-* La participación ciudadana no se debe de reducir a los confines de la representación política, es importante también dar énfasis en la Constitución General a las formas directas de participación ciudadana, como en las instituciones del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato, como se anotó anteriormente.

---

<sup>20</sup> JEFFERSON, Thomas, *Notas sobre Virginia, cuestión XIV*. Autobiografía y otros escritos. Traducción de A. Escotado y M. Sáenz de Heredia, Madrid, Editorial Tecnos, 1987.

Éstos son mecanismos de la democracia directa que aparecen en el constitucionalismo democrático moderno que complementan a las instituciones de la democracia representativa.

*Tercera.-* La democracia ofrece grandes ventajas y atractivos, pero también enfrenta grandes retos y riesgos que, de producirse, se traducen en graves inconvenientes, por cuya razón, los regímenes políticos constitucionales que opten por la democracia requieren sortear adecuadamente esos peligros para no sufrir deformaciones, como la posible ingobernabilidad derivada de la falta de consensos entre los depositarios de las funciones del poder público para la toma de decisiones, lo que redundaría en parálisis gubernamental, es decir en ingobernabilidad.

*Cuarta.-* La reivindicación mexicana de la democracia en el régimen constitucional olvidó los valores, temas y propuestas de la tradición republicana y liberal, con el efecto de propiciar que la democracia se entendiera como la elección universal y directa de los gobiernos por sus ciudadanos, pero también y principalmente que el ejercicio de gobierno es ante todo un orden político, estructurado y animado por la ciudadanía hecha de libertades, igualdad y el derecho a participar en las decisiones de los asuntos públicos a fin de dar certeza, seguridad y prosperidad general de la sociedad política a la que pertenecen.

*Quinta.-* La democracia participativa y la democracia representativa se fundan en la participación ciudadana y las formas que puede asumir ésta, en donde prevalecen los elementos jurídicos-políticos, constitutivos del ciudadano, en tanto portador de determinados intereses sociales, está en posibilidad de participar en las actividades políticas, en las decisiones y acciones gubernamentales.

*Sexta.-* En suma, se trata de que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de participar en más espacios públicos, lo que conduzca a concretar más plenamente la democracia tanto representativa como la directa. La reivindicación de los derechos de los ciudadanos para expresar sus intereses y preferencias múltiples es lo que ha conducido a la extensión y a la validación de las políticas participativas.