

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

## **La Política Institucional de la Democracia Directa en América Latina**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN URBANA

P R E S E N T A

**ALBERTO PASCUAL MORALES**

D I R E C T O R

**Dr. Víctor Hugo Martínez González**

Ciudad de México, 5 de marzo de 2019.

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

*Para mi Madre, Sofía y Alexis*

## SUMARIO

|  |     |
|--|-----|
| Agradecimientos.....                                       | 4   |
| Introducción General.....                                  | 6   |
| 1. La Política Institucional de la Democracia Directa..... | 15  |
| 2. La Democracia Directa en América Latina.....            | 52  |
| 3. La Democracia Directa en México.....                    | 99  |
| Conclusión General.....                                    | 153 |
| Bibliografía.....  | 167 |
| Fuentes Periodísticas.....                                 | 175 |
| Índice de gráficas.....                                    | 176 |
| Base de datos.....   | 177 |
| Índice General.....  | 234 |

## Agradecimientos

“Uno, me aventuro, es los libros que ha leído, la pintura que ha visto, la música escuchada y olvidada, las calles recorridas. Uno es su niñez, su familia, unos cuantos amigos, algunos amores, bastantes fastidios. Uno es una suma mermada por infinitas restas”

— Sergio Pitol, *El arte de la fuga*

Recuerdo muy bien, hace un par de años, que le planteé al Dr. Guillermo Elías la siguiente pregunta: ¿si varias investigaciones apuntan a que estamos muy desencantados con la democracia, particularmente con su elemento de representación, por qué no hay una lluvia de plebiscitos y referéndums ciudadanos tocando abundantemente a la puerta de los gobernantes, exigiendo su autogobierno?, él me dijo con una actitud seria: por qué no lo investigas. Yo acepté y comencé mi camino por el estudio de la democracia directa. En mi andar, tuve la oportunidad de intercambiar ideas con amigos y colegas. Pude reflexionar libros y manuscritos que desafiaban y cambiaban mis conocimientos sobre estos mecanismos. Particularmente he de agradecer las clases y pláticas con el Dr. Víctor Hugo Martínez González. Una en específico, cuando me recomendó leer *La política del Cambio Constitucional* de Manuel Negretto (2015) y *La política de la incertidumbre en los regímenes autoritarios* de Andreas Schedler (2016). No exagero al decir que esta investigación es fruto de las reflexiones y discusiones que he mantenido con las obras de estos autores, tampoco que estoy en deuda con los logros que la comunidad internacional y latinoamericana dedicada al estudio de la democracia directa, realiza y publica periódicamente. Esta tesis nace también porque yo mismo quise contribuir en estos análisis y reflexiones, aunque aún no tenga una respuesta para aquella pregunta, al menos no una que me sea satisfactoria.

Con gran aprecio, quisiera dar las gracias a los profesores que en su trabajo me han enriquecido académicamente: Dr. Víctor Hugo Martínez González, Dra. Rebeca Reza, Dra. Citlalli Villafranco, Dr. Víctor Delgadillo, Dr. Orlando Delgado, Dra. Mariana Olmos, Mtra. Julieta Marcone; a los lectores, por sus valiosas sugerencias y observaciones: Dr. Álvaro Aragón, Dr. Enrique Carpio, Dr. Sergio Ortiz; a colegas y amigos a los cuales, reconozco, seguramente aburrí muchas veces por hablar tanto de la democracia y la democracia directa: Fernando Martínez, Julio Cesar Rojas, Jaime Domínguez, Sergio Martínez, Lic. Elizabeth Díaz, Mtro. Ernesto Araiza, Lic. Emiliano Hernández; a mis primos Ricardo Morales, Alexandro Morales, Marco Díaz; a mis hermanas Liliana Pascual, Teresa Morales y Laura Morales; y en general a mi familia que han sido siempre solidarios y pacientes con los caminos que he tomado.

Quiero expresar también mi agradecimiento con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México porque me dio la oportunidad de desarrollar nuevas habilidades y conocimientos; porque fue la institución donde viví inolvidables debates con compañeros, amigos y profesores; y porque gracias esos debates comencé y enriquecí enormemente esta investigación.

Dedico esta tesis a mi Madre, y a mis sobrinos Sofía y Alexis. Gracias a su amor incondicional, en reiteradas ocasiones pude renovar mis fuerzas para continuar escribiendo. Sé que tal vez en un futuro a ellos no les interese su contenido, sin embargo quiero que tengan presente, que la dedicación y el esfuerzo siempre recompensan, como la que me ha dado a mí la realización de este trabajo. Por eso llevo grabadas en mi mente estas palabras, que en alguna ocasión las dijera Gustave Flaubert a su entonces discípulo Guy de Maupassant: “...*el talento, en frase de Bufón, es tan sólo una larga paciencia. Trabaje*”.

## Introducción General

Como institución política la democracia directa estructura procesos políticos y sociales. Puede otorgar estabilidad y legitimidad a decisiones trascendentales; remarcar la presencia ciudadana en la actividad gubernamental; ser usada con intenciones delegativas e incluso empleada para desestabilizar regímenes. Independientemente de la forma de gobierno, su creación y elección institucional posibilita la contienda por el elemento nuclear de cualquier Estado: la legitimidad popular. Con ella, gobierno y oposición intentan influir en el electorado para lograr una decisión favorable a su postura.

En regímenes autoritarios donde los pesos y contrapesos constitucionales juegan un papel marginal, optar por ella suele significar una lucha asimétrica por la legitimidad de alguna decisión. En democracias donde la verticalidad y horizontalidad del poder son activas, sostengo que permite a distintos actores usarlas en diversas estrategias políticas. Particularmente de dos formas: *amenaza y reacción*. La primera referida a la renuncia de usar la democracia directa por parte de algunos actores a cambio del apoyo a cierta política. La segunda, de opción más ciudadana, suele ser usada cuando se percibe que los canales representativos del sistema político no son viables a demandas populares. Es por ello que, para algunas áreas de investigación sobre política comparada, sus distintos diseños son variables cruciales para explicar resultados políticos relevantes.

América Latina ofrece un panorama ideal para examinar el uso y diseño legal de la democracia directa con una perspectiva comparada. Durante el comienzo del siglo XX y parte del XXI, diversos actores políticos de la región han buscado consolidar la representación o intentado reafirmar sus decisiones con la creación y/o selección de distintas instituciones. Con el propósito de evitar una configuración política adversa a ciertas decisiones, para estabilizar cambios abruptos de poder o en momentos que requerían pactos sociales de amplia legitimidad, estos mecanismos fueron y siguen siendo usados.

Con la idea de que un gobierno legítimo nace de la expresión ciudadana libre, desde 1978 la mayoría de los arquitectos constitucionales de la región crearon en su país algún mecanismo. Ello significó instituir y ampliar la capacidad de control ciudadano en las estructuras políticas tradicionales. No obstante, su tasa de uso ha sido altamente favorable a los gobernantes. Por lo menos hasta 2010 era de 85% (Altman, 2010: 21), a diferencia del 15% que proviene de los gobernados. ¿Cómo explicar esta variación? Algunos especialistas sugieren (Lissidini, 2011: 40 y Zovatto, 2014: 46) que es necesario observar el diseño institucional de estas herramientas para determinar si son control político ciudadano o están controladas políticamente por el estamento político.

En esta tesis estudio la política institucional de la democracia directa en América Latina. Analizo de manera novedosa su variación institucional, desarrollando una teoría de su creación, conformación y uso. Y planteo que si bien puede ser creada, diseñada y utilizada para legitimar decisiones gubernamentales, tanto los andamios legales como el contexto político son altamente importantes en su resultado. Resultado que por cierto en muchas ocasiones es adverso a su impulsor.

En estas páginas introductorias sitúo mi perspectiva acerca de la democracia directa en los estudios contemporáneos. Destaco la lógica autónoma de los conflictos políticos en la creación legal, conformación y uso de estas herramientas, por lo cual inscribo mi enfoque dentro del institucionalismo político. Al final, presento el argumento básico de la tesis.

### *El apogeo de la democracia directa*

El uso de la democracia directa para legitimar decisiones relevantes no es ninguna novedad. Mientras que para los antiguos griegos era una forma de organización bastante horizontal, la Roma del siglo IV a.c. la adoptó como institución claramente vertical del poder. Durante la revolución francesa *Jean Antoine Condorcet*, en el anteproyecto llamado “*Constitution Montgnarde*” (1793), fue el primer pensador moderno en esbozar la utilidad de estos instrumentos en la

dinámica del Estado. Indistintamente en el siglo XIX, líderes europeos como Napoleón Bonaparte III (1870) o latinoamericanos como Benito Juárez en México (1867) y José María Medina (1870) en Honduras, la utilizaron para apoyar decisiones controversiales. Dos de los dictadores más reconocidos del siglo XX la usaron, Hitler (1933, 1934, 1936, 1937 y 1938) y Franco (1947 y 1966). En Latinoamérica, el militar chileno Augusto Pinochet (1980, 1988) y el gobierno golpista militar uruguayo (1980) fueron algunos que convirtieron el instrumento en parte del autoritarismo. Hasta 1978 Butler y Ranney (en Prud'homme, 1997:24) tenían registro a nivel nacional de más de 500 ejercicios en el mundo.

No obstante, con la relevancia global de la democracia desde la *revolución de los claveles* en Portugal (1974), punto de partida oficial de la tercera ola de democratización (Huntington 1991), el número de mecanismos utilizados se ha triplicado: hasta 2010 en el mundo se habían usado en 1,683 ocasiones. Sus objetivos han sido contrastantes.

Por un lado, democracias consolidadas se han apoyado en la expresión ciudadana, mediante la democracia directa, para tomar decisiones trascendentales que perturbarían la vida de un país. Para determinar si se debía o no ceder poderes gubernamentales a la Unión Europea fue usada en Dinamarca (1998); en Suecia (1980) y Suiza (1990) sobre la política de energía nuclear; y en Uruguay (1992), en el caso de la pretendida supresión parcial de la ley de empresas públicas.

Por otra parte, como fachada institucional democrática ha servido a regímenes persistentemente autoritarios<sup>1</sup>. Fundamentalmente para ocultar la violación profunda y sistémica de las normas mínimas de la democracia liberal que ejercen. La lógica de activar plebiscitos en Kazajstán (1995) y Kirguistán (1996 y 2003) para inclinar la balanza a favor de los presidentes fue un claro ejemplo. También cuando el dictador iraquí Saddam Hussein (2002) alargó la duración de

---

<sup>1</sup> Si bien la democracia se ha expandido globalmente, se ha demostrado que un número considerable de autocracias aún sobreviven en diferentes partes del mundo (Schedler, 2016)

su presidencia mediante consulta, o cuando Hugo Chávez (2007) sometió a referéndum su deseo, más tarde fallido, de legalizar la reelección indefinida exclusivamente para el presidente.

Una lista incompleta de la utilidad de estos mecanismos incluye aquellos que han sido usados para estabilizar regímenes, como lo sucedido en Colombia (1957) y Argelia (2005). Los que han apoyado procesos de transición, como en Chile (1988), en Uruguay (1980) y en Egipto (2011 y 2012). Y recientemente aquellos que hicieron frente a organismos supranacionales, como en Grecia (2015) y el Reino Unido (2016)<sup>2</sup>. Es evidente, vivimos una época que piensa la democracia directa como altamente útil.

#### *La importancia de la democracia directa*

Debido al apogeo de su uso, desde la década de los setenta una vasta bibliografía sobre la democracia directa se ha ido acumulando. Trazando las primeras vías, *Referendums: A comparative study of practice and theory* de David Butler y Austin Ranney (1978) es sin duda el estudio más significativo y citado. En él los autores dan seguimiento a la cantidad de mecanismos a nivel nacional en el mundo, ofrecen una tipología y abordan algunos aspectos teóricos que hasta el día de hoy son debate académico<sup>3</sup>. Años más tarde, reafirmaron su investigación con *Referendums Around the World* (1994). Kaufmann, Büchi y Braun con *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond* (2010) y David Altman con *Direct Democracy Worldwide* (2011) continuaron con la labor. Recientemente, Matt Qvortrup con *Referendums Around The World: The continued Growth of Direct Democracy* (2014) realizó el proyecto más ambicioso sobre estas herramientas, abarcando Rusia, Europa, América Latina, África, Asia y Oceanía. Este trabajo indudablemente ha permitido la consolidación investigativa de estas herramientas.

---

<sup>2</sup> Ver Pascual (2017).

<sup>3</sup> Como la dificultad terminológica de distinguir “plebiscito” de “referéndum” en las distintas legislaciones nacionales. (Prud’homme, 1997: 25).

En Latinoamérica el estudio de la democracia directa comienza su consolidación en la década de los noventa. Fundamentalmente por dos aspectos. El primero se debió a que como institución, su investigación fue favorecida con el cambio de paradigma predominante en los análisis políticos: de aquellos que se preocupaban constantemente por “*el cambio estructural, en la sucesión de los modos de producción o en la evolución de las formaciones políticas y sociales concretas*” (Cortés, 2015: 189), a otros que destacaban la importancia de las instituciones en la vida política de los Estados. El segundo, por el plebiscito celebrado en Chile de 1988: su resultado desfavorable a la postura del gobierno haría que los investigadores latinoamericanos se interesaran por el fenómeno político de estos mecanismos, permitiendo con ello asentar nuevas rutas investigativas. Cuatro son distintivas:

1. *El uso de la democracia directa.* Este enfoque resalta las experiencias políticas del gobierno y la oposición; del parlamento y el presidente; o de la ciudadanía en su intento de ser partícipe de las decisiones políticas, cuando emplean estos mecanismos. Ejemplos de esta perspectiva son, Jiménez (1992) y Pretch (1989), Chile; Sadek (1995), Brasil; Raventós (2014), Costa Rica; y Rial (1998), Uruguay.
2. *El diseño de la democracia directa.* Esforzándose por analizar los diversos ordenamientos legales de estas herramientas, estos trabajos suelen describir su desarrollo institucional y el significado que conlleva para complementar la democracia. Algunos suelen dar profundidad al análisis de un caso, como Otaño (1990) y Sabsay (2007), Argentina; Romero (2007), Bolivia; Lamounier (1996), Brasil; y De la Calle (2007), Colombia. Otros, prefieren comparar algunos países o toda la región, como Miró (1995) y Gómez (2010).

3. *En el uso y diseño institucional de la democracia directa.* Regularmente apoyados de la estadística, los investigadores de esta perspectiva suelen observar y comparar un número elevado de casos. Su intención es explicar un posible comportamiento regional favorable a los gobernantes, la oposición o a la ciudadanía. Ejemplos son, Altman (2005 y 2010) y Zovatto (2007 y 2014).
  
4. *La democracia directa como arena política.* Para estos autores, ya sea de manera formal o informal, introducir y usar estos institutos en la dinámica política de los regímenes cambia la lógica interna de los Estados. Por lo tanto, constituye una arena de lucha por la legitimidad ciudadana. Suele ser competitiva, en democracias. Ambigua y asimétrica cuando el régimen es autoritario. Puede fortalecer o debilitar gobiernos. Ofrece regularmente amplias ventajas para sus diseñadores: los gobernantes. No obstante, también abre la oportunidad para que la oposición y/o la ciudadanía se movilice, opine, impugne y subvierta decisiones políticas. Si bien no ha sido claramente su objetivo, algunos trabajos ya han contribuido a este enfoque, como Lissidini (2011 y 2012).

#### *La política institucional de la democracia directa*

Contribuyendo al desarrollo de la segunda perspectiva, esta tesis plantea un marco analítico novedoso para el estudio de la conformación comparativa del diseño institucional de la democracia directa en América Latina. Concibiéndola como un elemento clave en la variación de los resultados de la región, el texto mapea sus distintas configuraciones institucionales formales. Ello es así dado que su creación legal añade una nueva balanza de poder en los Estados. Que puede ser favorable a los gobernantes, a la oposición o a la ciudadanía.

*Directicidad* es el término que aquí se acuña en referencia al nivel de control que posibilitan los distintos modelos institucionales. Sostengo en este trabajo, que a mayor flexibilidad legal para que la ciudadanía active la democracia directa, y pueda ejercer un peso relevante con ella en las decisiones políticas, mayor será la *directicidad*. Lo contrario significa una menor flexibilidad, y por lo tanto una menor *directicidad*.

Desde la cuarta perspectiva, entendiendo estos mecanismos como arenas de lucha, afirmo que su uso ofrece una estructura de competencia. Asimétrica en regímenes autoritarios, competitiva en democracias electorales. Sugiero que si bien pueden ser creados y seleccionados para sustentar legítimamente decisiones gubernamentales, independientemente del régimen, su resultado no está enteramente predeterminado. Al ser un acceso directo a la legitimidad popular, en regímenes democráticos defiende que incluso permite a distintos actores utilizarlos como *amenaza y reacción* política.

Si bien es un objetivo de este trabajo destacar estas luchas mediante el uso de estas herramientas, también es importante destacar la relevancia de la confrontación por su elección y fundación institucional. Confrontación que determina altamente quién o quiénes son los actores políticos beneficiados con su inclusión.

Es por ello que, *La política institucional de la democracia directa* también analiza el metajuego por su creación legal. La finalidad es aportar en la explicación de las condiciones bajo las cuales pueden funcionar como control o no.

En ciencia política el denominado *nuevo institucionalismo* gravita en el supuesto de que las “*instituciones importan*”. Que constituyen un pilar fundamental en la vida de los países. Y que diversos resultados pueden explicarse con base en la variedad institucional. De los distintos *neoinstitucionalismos*, una perspectiva teórica y analítica que tome en serio la política para algunos autores está ausente (Schedler, 2016: 24). Ponerla en el centro del estudio institucional de la política es su propuesta.

Por prestar igual atención al conflicto político que estructura las instituciones como a las instituciones que estructuran conflictos políticos, este trabajo se inscribe en lo que se ha denominado *institucionalismo político*. El conflicto institucional es su eje sustantivo.

Se preocupa por la lucha de bienes políticos, no de los materiales. Considera la esfera política como autónoma: lugar donde gobierno, oposición y ciudadanía interactúan con la democracia directa. Subvertir o mantener ciertas decisiones políticas es el objetivo. La legitimidad popular es el medio. Pero acaso, ¿el uso de estos mecanismos logra de facto que los gobiernos alcancen su cometido?, ¿con ellos, realmente puede trastocar la oposición algunas decisiones políticas?, al emplearlos la ciudadanía, ¿es efectiva su oportunidad para intervenir en temas trascendentales de los países? La victoria de los gobernantes, su derrota a manos de la oposición, y la expresión ciudadana mediante estas herramientas tienen en este trabajo una lógica explicativa política.

#### *Estructura de la tesis*

El principal objetivo de esta tesis es desarrollar una explicación de la creación, conformación y uso institucional de la democracia directa. Esta explicación es particularmente necesaria para determinar si son herramientas al servicio de los gobernantes o si pueden apoyar el reclamo ciudadano de control en la toma de decisiones gubernamentales. Esto lo hace en cuatro capítulos.

El primer capítulo se ocupa en elaborar un marco conceptual y teórico que permita analizar tanto la creación, variación y uso de la democracia directa. Comienza por definir lo que es, reconociéndola como una institución política. Muestra el debate argumentativo en torno a las ventajas y desventajas de su inclusión legal. Desarrolla el concepto de *directicidad*, aplicable a los análisis de conformación comparativa institucional. Después plantea que en su elección y creación influyen altamente la identidad y peso político partidario en el parlamento, así como las expectativas futuras de si afectará o no su gobierno. Finalmente, describe que sin importar el tipo de régimen, constituida es potencialmente una

arena de confrontación por la legitimidad de las decisiones políticas de un Estado, de manera particular, sostengo, en regímenes democráticos, además suelen servir estratégicamente como herramientas de *amenaza* y *reacción* política. No obstante, en todo caso, el resultado y efecto que generen dependerá, en mucho, de las circunstancias políticas imperantes al momento de su aplicación.

El segundo capítulo pone a prueba los planteamientos teóricos de la *política institucional de la democracia directa* en América Latina a nivel nacional. En un primer momento abordará la elección y creación institucional a nivel nacional del país que más ha usado la democracia directa: Uruguay. Después analizará comparativa e históricamente, fases equivalentes de su uso en las naciones que poseen una tradición mayor de estos ejercicios, como son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela y Uruguay. Finalmente se revisará su conformación institucional en la región.

Con la necesidad de observar estos planteamientos en un contexto mínimamente democrático, el capítulo tres traslada los elementos de la teoría a México. Compara el uso de la democracia directa en el entorno subnacional competitivo del país: como *amenaza*, en Morelos y Veracruz, y como *reacción*, en Jalisco y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México). Examina enseguida la distribución institucional en sus entidades federativas: favorable al estamento político o a la ciudadanía. Concluye analizando el proceso de elaboración y selección institucional de estos mecanismos en su nivel nacional.

En la conclusión general, esta tesis muestra sus principales hallazgos y esboza algunas tareas pendientes para investigaciones futuras.

## I. La Política Institucional de la Democracia Directa

### *Introducción*

El concepto bidimensional de la democracia directa suele estar anclado tanto en la idea de expresión y control ciudadano sobre las decisiones gubernamentales como en la práctica efectiva de líderes políticos para legitimar e imponer su agenda. Dado que su uso interviene en la capacidad de éxito de los diferentes objetivos políticos, crea incertidumbre en los actores políticos que elaboran estas decisiones. Definir quién o quiénes pueden participar en la arena de estos mecanismos se vuelve relevante para sus diseñadores.

Sin importar el tipo de régimen, estructura el conflicto político por la legitimidad popular en una arena de lucha. Gobernantes, oposición y ciudadanía suelen recurrir a ellos con la creencia de que podrán materializar sus objetivos. Democracias o autocracias, suelen diferir en sus límites y alcances.

Las probabilidades de éxito para los diversos intereses políticos que usan la democracia directa suele estar altamente determinada por su conformación legal, lo cual demuestra la relevancia de su diseño, fundamentalmente para determinar si los ciudadanos pueden opinar y controlar la agenda gubernamental o los gobernantes imponer sus decisiones.

Por ser una institución política, otro factor importante es el contexto en el que se desarrolla. Sostendré a lo largo de esta investigación que en sí misma la democracia directa tiene una relevancia causal: potencialmente apertura conflictos. Asimismo, que no es un mero reflejo de las relaciones de poder subyacentes: su elección y creación; su uso y resultado, en múltiples ocasiones puede generar un efecto adverso para su impulsor.

En este capítulo desarrollo la lógica general de la *política institucional de la democracia directa*. **Primero**, defino su concepto a partir de una distinción conceptual entre autores maximalistas, que se refieren a ella como una especie de la democracia, y minimalistas, que la entienden como instituciones políticas parte de cualquier tipo de régimen. Reconozco que al ser parte de un conjunto de instituciones políticas, su inclusión institucional es un debate constante por su compatibilidad con las bases fundamentales de los gobiernos representativos, particularmente los democráticos. **Segundo**, construyo una teoría de su *conformación*, en cuanto al grado de *directicidad* o control político existente en los distintos modelos; de su *elección institucional*, enfocada en el interés partidista que líderes estratégicos tienen hacia cierto diseño, así como su capacidad para imponerlo; y de su *uso*, como arena electoral disponible en cualquier tipo de régimen. Especialmente democráticos, donde resalto pueden ser usados como estrategias de *amenaza y reacción*. El elemento central siempre es el conflicto político por la legitimidad popular. Finalmente expongo que sus resultados no están predeterminados; que dada la importancia del contexto político en el que están inmersas estas herramientas, a menudo no cumplen las expectativas de quienes recurren a ellas.

### 1. Democracia Directa

En la ciencia política recurrentemente se realizan revisiones conceptuales. Nuevos postulados y análisis empíricos ponen a prueba constantemente su validez interpretativa de la realidad. Ello es así dada la naturaleza blanda o cristalizada del objeto de estudio politológico: el *zoon politikon*.

En este apartado me dedico a revisar algunas definiciones de democracia directa. En constante tensión, sostengo, estas se encuentran entre quienes la observan como una especie de la democracia y quienes como una institución política; entre conceptos maximalistas y minimalistas. Discutirlos y analizarlos me servirá para proponer una definición propia.

Un concepto **maximalista** de la democracia directa es aquel que la define como *una especie de la democracia*<sup>4</sup>. En su acepción, el ingrediente principal es el autogobierno ciudadano. Es “*una democracia sin representación, que es tal en cuanto elimina a los representantes*”, señala Sartori (2003: 74). Aquí, la intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones es literal.

Rousseau (2003: 17) al sostener que “*no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por el mismo...*”, se le considera como el principal defensor y definidor de esta forma democrática clásica. En su tesis, la representación no es deseable. Siempre la voluntad general debe ser expresada en la autolegislación del pueblo.

Con el tiempo, una extensa literatura se dedicó al estudio de los límites que este tipo de gobierno enfrenta en los hechos. Primero, el límite territorial necesario, “*lo que puede ser realizado (sólo) en caso de pequeñas asociaciones...*” (Weber, 1964: 232). Segundo, como se sabe incluso en la democracia ateniense muchos poderes y cargos no estaban en manos, ni del ejercicio ni de la elección, del pueblo reunido en asamblea (Manin, 1998: 19). Tercero, la dificultad de operativizar las numerosas y diversas opiniones de los ciudadanos en una única decisión. Sumándole las constantes decisiones que se deben de tomar en democracias a gran escala (Dahl, 1999: 97). Y cuarto, la exigencia de ciertas precondiciones estructurales de la sociedad que deben ser consideradas para la instauración de ésta<sup>5</sup>.

En contraparte, otras definiciones consideran a la democracia directa como un conjunto de *instituciones políticas*. Insertas en regímenes democráticos o autoritarios, que forman parte de estructuras verticales de poder. Por lo cual,

---

<sup>4</sup> Bovero considera como especies de la democracia, las diversas formas institucionales en las que se encarna (en Salazar, 2017: 30). Representativa: en la que los miembros de la colectividad votan para elegir a quienes tendrán la labor de elaborar las decisiones. Directa: en la que los ciudadanos (sin representantes) votan para decidir. Especies que son excluyentes; o es una o es otra.

<sup>5</sup> Como el mismo Rousseau consideraría, una gran sencillez de costumbres, mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, y poco o ningún lujo (Rousseau, 2003: 36)

nunca se consideran capaces de suplir las funciones de representación de los distintos tipos de regímenes. A estos los llamo conceptos **minimalistas**.

Para Alicia Lissidini (2011: 34), la democracia directa no es un “*modelo de democracia, sino un conjunto de mecanismos que eventualmente pueden corregir o perjudicar la democracia representativa*”. Para Welp y Massüger (2010: 2-3) estos instrumentos “*no son un régimen de gobierno*”, mejor es entenderlos como “*instituciones*” que incluyen, “*la **posibilidad** de que los ciudadanos tomen decisiones directamente en las urnas más allá de la elección de sus representantes*”.

Resalto la variable “*posibilidad*”, porque su puesta en marcha no garantiza que la decisión sea adoptada. Ésta depende de los criterios legales requeridos para su vinculación. Tampoco que sea una decisión *vinculante*, ya que ésta puede ser solamente *consultiva*, cuando solamente es una opinión que los representantes pueden o no ponderar en las decisiones que tomen<sup>6</sup>. Como institución, la democracia directa puede convivir “*tanto con democracias como con autoritarismos*” (Welp y Massüger 2010: 3).

Ahora bien, una definición minimalista suele variar en la captura de referentes empíricos regulares. Puede incluir una cantidad de mecanismos *reducidos*, como que la ciudadanía ejerza soberanía al momento del voto y proponer leyes en el parlamento. Otras más *amplias* abarcan y agregan un número mayor de herramientas, como el presupuesto participativo<sup>7</sup> y la auditoria ciudadana (Lissidini, 2011: 14).

---

<sup>6</sup> Por *vinculación* se entiende que la decisión tomada con la democracia directa es aceptada de forma obligatoria, normalmente con un previo requisito legal. Por *consultivo*, es aquel mecanismo que sólo se considera como una opinión social.

<sup>7</sup> El presupuesto participativo en algunos países es considerado una modalidad de consulta directa, por lo cual sería considerado un mecanismo de democracia directa, como sucede en la Ciudad de México. Sin embargo, en otros lugares es a través de comités de representantes locales o especialistas quienes, tomando la opinión ciudadana, deciden el destino de este presupuesto, como sucede en Wixu, provincia de Jiangsu, en China (Pascual, 2018: 1), por lo cual no forma parte de esta investigación.

En términos *reducidos*, conceptos como el de Zovatto (2014: 14) abarcan el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la revocatoria de mandato y la Iniciativa Popular Legislativa (de aquí en adelante IPL), por ser “*un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político*”. Otros tan sólo se enfocan en la democracia directa electiva, excluyendo así a la IPL. El uruguayo y politólogo David Altman es el autor más destacado de esta corriente conceptual. Con excluir a esta herramienta de una definición minimalista de la democracia directa, no estoy de acuerdo. Veamos.

En un primer trabajo Altman define a la democracia directa como “*un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas*” (2005: 204), pero como ya nos lo había hecho notar Welp y Massüger arriba, estas herramientas sólo *posibilitan* la inclusión directa de los ciudadanos en las decisiones políticas, pero no garantizan ser “*medios de decisión política*” como un enunciado después nos menciona Altman en ese mismo trabajo.

En un estudio posterior, Altman define a la democracia directa como “*un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades*” (2010 :10). A diferencia del concepto anterior, éste sí establece que con estos mecanismos los ciudadanos “*deciden o emiten su opinión*”, es decir que no son garantes de decisión política directa por parte de los ciudadanos, pero en todo caso sí pueden expresar el sentir de un sector ciudadano, en mayor o menor medida, que no corresponda sólo a las votaciones regulares de representantes.

Según Altman, su definición parte de dos condiciones *sine qua non*. Primero, “*radica en la votación propiamente dicha*”. Segundo, “*no abarca ciertos mecanismos que (...) no contemplan necesariamente un voto universal secreto*” (2010: 11-12). Aquí Altman excluye la IPL dando dos argumentos que considera

de peso. Primero, *“que el legislador reciba una petición de IPL no necesariamente lo obliga a aceptarla, mucho menos a legislar sobre ésta”*. Segundo, *“suponiendo que el tema propuesto se legislase, la ciudadanía no se involucra en su aprobación, sino que se procede por los conductos normales de cualquier legislación”*. Sin embargo, el procedimiento legislativo y la evidencia empírica permiten determinar que estas dos cuestiones son completamente equivocadas.

En referencia a la obligación de que un legislador pueda aceptarla o no, puedo decir que claro que está obligado a aceptarla. Una IPL que cumple con los requisitos preestablecidos en la norma constitucional, no está sujeta a voluntades personales. Su aceptación, en todo caso, depende de un procedimiento legislativo particular. En cuanto a la evidencia empírica, si bien en algunos casos puede dársele procedencia legislativa como cualquier otra iniciativa, en otros casos sí se involucra a la ciudadanía en su aprobación.

Gómez (2010: 23) y Zovatto (2014: 21) nos hacen saber que en Colombia si la IPL es rechazada por el parlamento, ésta puede someterse a referéndum aprobatorio si 10% de los electores habilitados lo solicita. En Perú, de ser rechazada por el parlamento, la legislación posibilita que pueda someterse a referéndum. En Ecuador, si en el plazo de un año de análisis en el parlamento, una IPL de reforma constitucional no hubiese sido declarada como aprobada o desechada, se podrá solicitar una consulta popular para su eventual resolución. En el mismo tenor, se encuentran países como Venezuela y Paraguay. Por lo anterior, una definición minimalista de la democracia directa, considero, debe incluir esta herramienta.

Es por lo anterior que defino a la democracia directa como un conjunto de instituciones políticas en las que tanto los ciudadanos como los gobernantes presentan, deciden o expresan su opinión, mediante un proyecto de ley ante el congreso o a través del voto secreto y universal en las urnas más allá de la elección regular de representantes. Esta definición presenta dos fortalezas. Primero, no es lejana a lo conceptuado por Altman (2010), y Welp y Massüger

(2010). Reconoce su elemento electivo. Segundo, incluye a la IPL, dado su posibilidad legal de interacción con otros mecanismos.

Hasta aquí, y como he establecido la democracia directa forma parte de un grupo de *instituciones políticas*. Sin importar el tipo de régimen, posibilita el acceso a la legitimidad popular. Por lo tanto, explicaré lo que entiendo por instituciones. Y el rol que juegan estos mecanismos dentro de los diversos regímenes. Sean estos autoritarios o democráticos.

### *Como institución*

Las instituciones tienen la función primordial de contener incertidumbres sociales. Con la posibilidad de que la interacción humana pueda darse en forma muy distinta a la que se esperaría, las normas y rutinas interconectadas permiten comprender el grado de estabilidad de las expectativas sociales. Una institución fuerte crea certezas profundas. Una institución débil, genera expectativas indeterminadas (Schedler, 2016: 40).

El renovado estudio empírico de las instituciones en la ciencia política destaca el papel que éstas tienen para predecir, dentro de límites razonables, las interacciones políticas y sus resultados. Con anterioridad era la simple agregación de las acciones individuales donde se buscaba generar explicaciones regulares. Fuera un hombre con racionalidad perfecta, maximizador y proactivo, o un hombre sociológico pasivo y adherido a roles (Shepsle, 2007: 17).

La democracia directa forma parte de un subconjunto de instituciones llamadas *políticas*. Anclada en realidades materiales, estructura expectativas de poder. No para ocuparlo mediante un cargo, sino para ejercerlo en una toma de decisión. Para diversos actores, su uso brinda la oportunidad, el incentivo o la restricción para acceder al elemento más importante de cualquier Estado: la legitimidad popular. Interactuando en distintos regímenes, potencialmente modifica la interacción de actor y estructura produciendo diversos resultados (Colomer, 2001: 16).

En un régimen autoritario, su eventual elección y uso responde mayormente a la necesidad de legitimar decisiones políticas que sólo satisfagan intereses privados o públicos de un pequeño grupo. Acceder a la legitimidad popular es la expectativa de gobierno, oposición o ciudadanía al emplearla. Esperan que su curso de acción les genere utilidades positivas netas, para estabilizar o desestabilizar los regímenes. El linaje de dictadores que han utilizado la tecnología política de la democracia directa es largo. Napoleón III, Hitler, Stalin, Franco, Somoza, Pinochet, entre muchos otros lo han hecho. De algún modo parece ser que su cualidad electiva importa, ya que desarrolla una lógica propia y un peso propio.

Para algunos trabajos, las elecciones regulares en regímenes autoritarios importan más que otras (Schedler, 2016: 124). En esta tesis demuestro que siendo excepcional, la propiedad electoral de la democracia directa es importante, tanto para mantener el régimen como para subvertirlo, de manera pacífica. Fascinados u horrorizados por las capacidades de agencia de los autócratas al emplear estos mecanismos, subestimamos el entorno estructural que puede modificar o limitar el efecto de su resultado. Y que no siempre son útiles para estabilizar las expectativas de quienes la usan.

En un régimen democrático, las elecciones son el elemento mínimo que lo constituye. Por supuesto, no me refiero a cualquier tipo de elección. Libres, competitivas e igualitarias, quedan descartadas aquellas que son manipuladas en un régimen autoritario. Para que califiquen de democráticas, tan sólo la selección efectiva de autoridades políticas por parte de los ciudadanos exige ciertas condiciones normativas. Que la ciudadanía disfrute de oportunidades plenas para expresar y comunicar sus preferencias, que éstas sean incluyentes y ponderadas de manera igual, y con efectos decisivos en su resultado, es la fórmula multicitada de Robert Dahl (1971: 2). Ofreciendo certidumbre procedimental mediante sus reglas, las democracias admiten la incertidumbre sustantiva en sus resultados (Schedler, 2016: 44).

El “*espíritu*” que anima a la democracia directa en regímenes democráticos, es limitar el ejercicio arbitrario de poder. Incluyendo a la ciudadanía en la toma de decisiones, posibilita el desarrollo y satisfacción de las demandas de grandes grupos en los resultados políticos (Colomer, 2001: 14). Su existencia formal materializa la expresión del pluralismo político y societal. Y estabiliza las expectativas de los actores que pretenden usarla.

Uno de los objetivos de esta tesis es demostrar que en un régimen democrático, la democracia directa amplía el panorama de estrategias de diversos actores. En un sentido horizontal, de lucha entre rivales gubernamentales, su simple mención puede alterar la lógica de negociación cuando se discute alguna toma de decisión. En un sentido vertical, la ciudadanía o algunos actores externos a la elaboración de políticas suelen usarla para que los tomadores de decisiones reaccionen a sus demandas e incluyan su opinión en las decisiones políticas. Estas estrategias de acción las desarrollaré más adelante. Por ahora basta con decir que, como cualquier otra institución, su diseño importa.

En seguida me interesa mostrar cómo, en el fondo, el debate en torno al diseño institucional de la democracia directa es un asunto de enfoques. Uno positivo y otro negativo, siempre se ponderan sus ventajas o desventajas cuando se discute su inclusión institucional. Particularmente para la democracia.

### 1.1 *El debate*

Si bien la democracia directa encarna el principio democrático de la legitimidad popular, su naturaleza es conflictiva. No gozando de la mejor reputación, se debate constantemente su compatibilidad con otros principios de la democracia. **En contra**, se considera que debilitan las bases fundamentales del gobierno representativo, como la responsabilidad de los partidos o de los legisladores (Prud’homme, 1997:49); que su uso crea autolegitimación gubernamental (Lissidini, 2011:32); y que el principio de mayoría en el que se apoya pone en peligro el derecho de las minorías: un juego de suma cero en palabras de Sartori (2003: 80). **A favor** se argumenta que estos mecanismos fortalecen la

representación, y que de hecho aumentan la calidad de la democracia; que generan virtudes civiles, como la institucionalización de la protesta civil y la mejora del bienestar ciudadano (Frey en Merkel, 2014: 5); y que permiten la deliberación entre gobierno y ciudadanía para lograr resultados colectivos benéficos. Ahondar en este debate me será útil para destacar la relevancia de su configuración institucional. Fundamentalmente cuando se pone en balanza su posible contribución o debilitamiento al régimen democrático.

### *1.1.1 Debilitamiento o reforzamiento de la representación.*

La democracia moderna es representativa. Como gobierno representativo contiene una estructura básica institucional que la distingue de otros (Przeworski, 1999: 228). Una de las instituciones representativas, en democracias, es aquella que le da libertad de discusión y decisión a los gobernantes electos y designados. Si bien en este régimen los ciudadanos pueden libremente discutir, opinar y reclamar al gobierno por sus acciones, no pueden obligarle qué hacer.

La autonomía parcial de los gobernantes fue resultado de la transformación de la representación de los intereses a la representación libre. En el parlamento, significa que cada representante electo es libre de votar de acuerdo con su conciencia y juicio personal de aquello que considere mejor para el *“interés nacional”*. En los partidos, como instancias de canalización y aglutinamiento de diversas demandas sociales, otorga autonomía de maniobra sobre la implementación o no de sus programas políticos. Si la democracia directa posibilita la intervención u opinión ciudadana en la toma de decisiones políticas, se concluye que su existencia interfiere con la libertad de discusión y decisión que poseen los representantes políticos.

La evidencia muestra que en varias democracias, la democracia directa tiende a mostrar una sociedad mucho más conservadora y reactiva frente a los cambios legislativos (Lissidini, 2011: 32). También, que en algunos lugares, los grupos de interés, en declive de la representación partidaria, son los protagonistas en la toma de decisiones políticas. Por ejemplo en el estado de California, en los

Estados Unidos. En este estado, los actores preponderantes en el uso de estos mecanismos no son los partidos o los gobernantes sino los *lobbies* financieros (Donovan, 2014: 37-44). A través de *campaign firms* (empresas dedicadas a la recolección de firmas) profesionalizadas, suelen incorporar en gran medida sus intereses particulares al proceso de consulta<sup>8</sup>. Que así ocurra, se ha explicado, es en gran medida al nivel de interés político sobre el tema y el nivel educativo, pues estas herramientas “*demandan una información adicional específica*” (Merkel, 2014: 14), que los grupos de interés adquieren con mayor facilidad.

No obstante, que lo anterior ocurra en California no necesariamente se replica en otros lugares. En Europa, particularmente en Suiza, los partidos políticos no son del todo afectados por la democracia directa. Es más relevante para su fortaleza y desarrollo la estructura del Estado de partidos. En este sistema, estos mecanismos suelen actuar como medida correctiva ante el aumento de la *partidización de la sociedad* (Merkel, 2014: 18). Impulsados normalmente cuando los partidos están fuera de la estructura o desactivados cuando se percibe que su uso provocará un desequilibrio social.

Para la democracia, tan importante es la representación como la participación. Elemento clave de legitimidad y credibilidad en las decisiones políticas, se sabe que su ejercicio no puede demeritarse. Revitalizar la democracia moderna con la intervención de la ciudadanía mediante el uso de la democracia directa aumenta la calidad democrática, se argumenta reiteradamente.

Según datos de Zovatto (2014: 56-57), hasta 2014 en América Latina el nivel de participación tratándose de democracia directa, se encontraba en un rango promedio de intermedio a alto. Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela con *promedio intermedio*; y Uruguay (81%) y Chile (96%) con *promedio alto*, formaban parte de este grupo. Sólo Colombia

---

<sup>8</sup> De lo cual se ha utilizado el concepto *campaign referendum capture* (campaña de captura de referéndum) para describir dicho fenómeno: “*Un dólar, una firma*” promueven en algunos casos (Merkel, 2014: 18). Aspecto posible por resolución de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América (Donovan, 2014: 10-11).

(32%) y Guatemala (17%) estaban en un *promedio bajo*. Contando con alta participación en la región, el argumento de legitimidad política con estos mecanismos encuentra soporte empírico.

A pesar de lo expuesto, aún no hay evidencia contundente para sustentar que estas herramientas aumenten la calidad de las democracias. Si se observa a los seis mejores países democráticos de Europa<sup>9</sup>, “*sólo Suiza muestra una gran cantidad de mecanismos llevados a cabo*”, menciona Wolfgang Merkel (2014: 23). Por lo cual, si es muy escaso su uso en estos regímenes, la relación positiva de a mayor democracia directa igual a mayor democracia es muy débil, casi inexistente. Aunque como también ha sostenido David Altman (2005a: 34), tampoco existe una relación negativa comprobada que determine su eventual responsabilidad en el deterioro democrático.

Entonces, ¿de qué manera se ha diseñado la democracia directa para no afectar la representación democrática, e incluso para reforzarla? Desde una perspectiva de la teoría de la legitimación se ha discutido qué tan legítima puede ser una decisión desestimada o aprobada en un referéndum o plebiscito.

Pensemos en una decisión desestimada por sólo el 20% del electorado, que fue aprobada anteriormente por el 60% de la representación parlamentaria, que también posee legitimidad electoral para tomar decisiones. Por un lado, es claro que se entorpecerían las funciones representativas si estas herramientas legitiman decisiones políticas con umbrales bajos de participación. Por otra parte, si son muy elevados, la ciudadanía puede no encontrar los incentivos para emplearla.

Con la intención de armonizar esta controversia, se ha exigido que su diseño institucional combine bajos umbrales participativos para iniciar el mecanismo con altos umbrales de participación para su vinculación. Para esto último, regularmente estableciendo un *sistema de doble votación*, de mayoría

---

<sup>9</sup> Según el barómetro europeo en 2014, Dinamarca, Suiza, Suecia, Noruega, Finlandia y Bélgica eran las democracias de mayor calidad en la región (en Merkel, 2014: 23).

simple, absoluta o calificada, además de un porcentaje determinado de presencia participativa del electorado.

### 1.1.2 *Autolegitimación o generación de virtudes civiles.*

Cuando se determina que la democracia directa es utilizada con intenciones autolegitimantes por parte del gobierno, el congreso o los partidos, el argumento es muy atinado. David Altman (2010: 21) menciona que, a diferencia del 15% de los mecanismos iniciados por la ciudadanía, en América Latina (hasta el 2010) impera el ejercicio de aquellos que son convocados por los gobernantes, con el 85%. Ejemplos puntuales son Bolivia y Venezuela, quienes han usado estas herramientas para *“aumentar las potestades del presidente en funciones y no para promover una mayor autonomía social”* (Lissidini, 2014: 100). El discurso de Chávez de 2007 sobre la intención de llevar a cabo una consulta *“tantas veces como sea necesario”*, con la única finalidad de lograr la victoria (en Altman, 2010: 29) es una muestra clara de una política *autolegitimante* por parte de algunos líderes políticos. En cuanto al caso boliviano, suelen usarse simplemente para *“resolver conflictos autonómicos, de liderazgos y de recursos no renovables”* (Lissidini, 2014: 101).

No obstante, si en algunos países la democracia directa generalmente es atajada por los gobernantes, en otros países ha permitido que los ciudadanos protesten de forma institucional. En Uruguay, por ejemplo, estas herramientas funcionan para encauzar las protestas ciudadanas en la toma de decisiones públicas. Que así ocurra, se explica por dos razones. Primero, porque la regulación institucional de este país sólo permite mecanismos iniciados *desde abajo*. Segundo, por su larga tradición de uso que ha brindado una amplia educación a la ciudadanía en el tema.

Del otro lado del Atlántico el mejor ejemplo es Suiza. En este país no sólo se ha logrado institucionalizar la protesta, además ha permitido mejorar el bienestar ciudadano. Según Frey, Kirchgässner, Feld y Savioz (en Merkel, 2014: 5) los temas de bienestar que se han mejorado con estos mecanismos son dos.

Primero, *la moral fiscal*, ya que los ciudadanos deciden por sí mismos los impuestos y el gasto. Segundo, *el gasto público*, que se determina por la oferta y la demanda. Y tercero, el *ingreso per cápita* de los ciudadanos, que según estos autores es mayor en cantones con democracia directa amplia (por ejemplo a temas fiscales) que aquellos que no poseen este derecho.

Sin embargo, ¿qué tan flexible puede ser la democracia directa para no cultivar y cosechar peligros sociales? Supongamos el escenario de un país en potencial bancarrota. Allí en donde los asuntos de política fiscal son sometidos al voto popular. Y en donde existe una marcada tendencia social a reducir el gasto público. ¿Se mejoraría el bienestar de los ciudadanos si ponemos la política fiscal a consulta? Si pensamos que sí, ¿qué nivel social mejoraría?, ¿los niveles bajos que dependen en gran medida del gasto social para disminuir la brecha socioeconómica y la desigualdad política?, ¿o los altos niveles que dependen menos de las políticas del Estado? Exponer los riesgos de una *flexibilización* como lo es la de Suiza, no sólo en el tema fiscal sino también en cuanto a los derechos humanos<sup>10</sup>, o muy poco flexible como sucede en México<sup>11</sup>, permite entender lo relevante de su diseño para generar estabilidad o desestabilidad en la toma de decisiones.

Considerándolo bien, Uruguay en Latinoamérica como Suiza en Europa, no son más que alentadores modelos de democracia directa que no terminan por contagiar a los demás países de sus respectivas regiones. Pues en aras de obtener lo que tal vez no pudieron conseguir en la negociación política regular, líderes autoritarios constantemente intentan asimilarla como parte de sus accesorios políticos.

---

<sup>10</sup> Para un debate sobre los desafíos que enfrenta el diseño institucional suizo en materia de derechos humanos, ver Welp y Massüger (2010: 10-14).

<sup>11</sup> Remito al Capítulo 3, apartado 3 de este texto.

### 1.1.3 Imposición de la mayoría o consenso político

La democracia directa es, salvo la Iniciativa Popular Legislativa, electiva. En ella el ciudadano vota “sí o no” por una propuesta preconstituida. Y dado que la propuesta es prefijada, es decir que no hay negociación ni intercambio, se dice que el grupo vencedor lo gana todo y el grupo derrotado lo pierde todo, en juego de suma nula y/o cero (Sartori, 2003: 81). Este es el temor de la tiranía de las mayorías.

La historia de la democracia moderna se ha construido a partir del temor al principio de las mayorías que pudiera vulnerar el respeto a la minoría. Mucho tiempo atrás se discutió la validez de este principio para la toma de decisiones políticas<sup>12</sup>. Se concluyó que la mejor forma de contener esta convicción era la elección de representantes. Estos podrían debatir, negociar y deliberar en procesos decisionales de suma positiva (Sartori, 2003: 80), dentro de una estructura de pesos y contrapesos.

En la estructura de *Checks and Balances* tradicional<sup>13</sup> se privilegian los controles endógenos, o en términos más conocidos la *accountability* horizontal<sup>14</sup>. Se confía más en las capacidades y decisiones de los gobernantes electos o designados (con los incentivos apropiados) para lograr el bienestar común que en los controles exógenos como aquellos que se refieren al voto ciudadano.

En esta lógica, la democracia directa sería la encarnación del principio de la tiranía de las mayorías, y del control externo que entorpece las funciones y dinámicas del sistema político. Ello derivaría en que estos mecanismos más que constituirse como un método de solución de conflictos, los agravarían.

---

<sup>12</sup> Me refiero sobre todo al debate entre Federalistas y Antifederalistas (Ver Dunn, 2014: 120-138).

<sup>13</sup> Que se orientaría, según Gargarella (2013: 5), a “evitar y canalizar la guerra social”. Sería una lógica “agonal” dentro de un marco institucional.

<sup>14</sup> Es el contrapeso entre instituciones, ya sean de gobierno, legislativas, judiciales o de cualquier agencia estatal con el objeto de revisar sus cuentas (Hernández 2012: 27)

No obstante, también se ha considerado que privilegiar los controles endógenos propicia un aislamiento de los representantes para con la ciudadanía. En una estructura de pesos y contrapesos *neoconstitucional* (Gargarella, 2013) el empeño está en el diálogo público tanto interno como externo. Es decir, en la posibilidad de “*organizar y facilitar una conversación extendida y entre iguales*”<sup>15</sup> (Gargarella, 2013: 5) entre ramas del gobierno, entre el gobierno y la ciudadanía, y entre los mismos ciudadanos. En esta perspectiva, el principio mayoritario se compensaría con el diálogo (entre mayorías y minorías), el intercambio de opiniones y sus múltiples correcciones. Y también el sistema político sería más dinámico y eficiente.

Desde esta perspectiva la democracia directa permite la interacción, de forma más personal, entre los representantes políticos y los ciudadanos. El hecho de que la ciudadanía pueda ser consultada para conocer sus opiniones, demandas y necesidades es en sí mismo benéfico para el tránsito hacia una democracia sustantiva<sup>16</sup>.

Un ejemplo de lo expuesto es la *Fiscalización social de la Política* (Hernández, 2012). Éste “*es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan con el gobierno, para formar políticas públicas o decisiones políticas, las cuales permitan la participación, el debate, la deliberación y en lo posible de manera conjunta la toma de decisiones*” (Hernández, 2012: 35). La propuesta es interesante: con la democracia directa, al ciudadano se le permite ser parte de lo que hay en medio de una decisión pública. Por ejemplo, el debate.

Sin embargo, un sistema dialógico (o *neoconstitucional*) necesita una serie de precondiciones institucionales<sup>17</sup>. Baste con decir aquí que en sistemas autoritarios donde el diálogo, la discusión y el poder se encuentran concentrados,

---

<sup>15</sup> Sistema dialógico construido a partir de la democracia deliberativa Habermasiana (Gargarella, 2013: 4-5)

<sup>16</sup> Ver Tilly, 2010. Págs. 43-45.

<sup>17</sup> Primero, que el poder judicial no tenga cooptada la última palabra constitucional. Segundo, que no exista una alta concentración del poder en el Ejecutivo. Tercero, que el congreso no se encuentre altamente desvinculado de la sociedad. Y cuarto, que en el ámbito legislativo la toma de decisiones pase altos procesos deliberativos (Gargarella, 2013: 5-6).

el sistema no funciona. Lo mismo sucede en lugares con democracias de baja intensidad o delegativas<sup>18</sup> que es comúnmente el paisaje latinoamericano<sup>19</sup>.

Siguiendo con el ejemplo, por *Fiscalización* se entiende “*una acción de vigilancia o supervisión*”. Es decir, “*A supervisa o vigila a B*”. Aquí no existiría una relación dual. Los ciudadanos fiscalizarían tanto a los representantes electos como a los funcionarios mediante la democracia directa. No obstante, estas herramientas sí establecen una relación dual, por lo cual estarían más cercanas al término *control*. Ejercidos tanto por el gobierno, el congreso o cualquier otra instancia pública con atribuciones para hacerlo, por ejemplo, un mecanismo *de arriba, o B vigilando a A*, como por los ciudadanos, el caso de una herramienta *de abajo, o como A vigila a B*.

Si, y como he establecido, las democracias de baja intensidad difícilmente logran sistemas dialógicos, esto no elimina de facto que la democracia directa en sistemas tradicionales de pesos y contrapesos no contribuya a formalizar la expresión ciudadana. Tampoco para determinar que no funcione para ejercer control político institucional. De igual manera en estos sistemas pueden encontrarse algunas alternativas al principio del temor a las mayorías. En Suiza (Merkel, 2014: 11), por dar un ejemplo, las iniciativas populares requieren para su aprobación una doble mayoría. Es decir, una mayoría de votantes y una mayoría de cantones con lo cual, considero, permite ejercer un contrapeso institucional de una posible tiranía de la mayoría con estos mecanismos.

---

<sup>18</sup> La *democracia delegativa*, término acuñado por Guillermo O'Donnell (1997: 293-295), consiste en la producción, por medio de elecciones limpias, de un presidente considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses. Si bien en estas democracias, los partidos, el congreso, los tribunales de justicia y la prensa pueden expresar libremente su opinión, el Ejecutivo habitualmente bloquea sus controles aislándose de la mayoría de las instituciones políticas y los intereses organizados.

<sup>19</sup> Salvo Costa Rica, Chile, Uruguay, y en menor medida, Argentina y Brasil, la región muestra un muy bajo desempeño democrático. Ver Morlino, *et. al.* (2014).

## 2. Hacia una explicación de su elección, uso y conformación institucional

Formalizar la democracia directa implica reflexionar sobre sus componentes. Los pasajes anteriores ya nos dieron algunas pistas sobre sus elementos nucleares, estos son: *los actores facultados para impulsarla, su grado de flexibilización y su cualidad vinculante*. La primera tarea de paisajismo institucional involucra al menos decidir sobre estas tres disyuntivas:

1) *Actores*. ¿Deben los gobernantes conservar la facultad exclusiva de iniciar procedimientos de democracia directa?, si es así ¿quiénes pueden ser?, ¿el Ejecutivo, el Legislativo o algún otro poder horizontal?, ¿o deben introducir a la ciudadanía?, y si es así ¿con base en qué criterio?, ¿colectivo, o individual?

2) *Flexibilidad*. ¿Deben los gobernantes dejar que se realicen mecanismos sobre cualquier tema político, económico y social del país?, ¿o deben restringirse ciertos temas?, y si es así, ¿quién es la autoridad que en última instancia determina esta restricción, el poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial?

3) *Vinculatoriedad*. ¿Deben los gobernantes establecer que las decisiones tomadas con la democracia directa tengan efectos vinculantes, u opinativos? Para decidir lo anterior, ¿debe determinarse mediante un nivel participativo?, ¿éste debe ser único, es decir de mayoría simple, absoluta o calificada?, ¿o debe agregársele un porcentaje de participación del electorado?

Al observar la variación institucional de cada uno de estos atributos, sostengo, se puede mostrar qué tanto control ciudadano posibilita el diseño de un determinado modelo legal de la democracia directa o qué tanto se encuentra controlado por el estamento político.

En esta tesis empleo el término *directicidad* para nombrar el grado de control que poseen estos mecanismos. Si la secuencia lógica de estos tres atributos necesarios es favorable a los ciudadanos, la *directicidad* es alta. En cambio, si lo son para los gobernantes la *directicidad* disminuye.

Una definición conceptual rígidamente “clásica” es la que utilizo. Este enfoque considera a todos los eslabones como esenciales, cada uno de ellos debe permanecer intacto para que el concepto sea aplicable.

### 2.1 Elección institucional

Cuando un grupo de líderes partidistas perciben que la democracia directa puede ser favorable para la estabilidad política en la toma de decisiones, suele comenzar un periodo de organización y deliberación formal e informal acerca de las propuestas de reforma para legalizarla. El proceso de su elección institucional conlleva la decisión de un partido o grupo de partidos gobernantes a seleccionar sobre varias alternativas de diseño. Ya he mencionado las preguntas que los reformadores suelen plantearse en base a los elementos centrales de estos mecanismos. No obstante, explicar por qué los individuos y grupos involucrados seleccionan un conjunto de instituciones cuando podrían haber optado por otras es un asunto central en la construcción de una teoría política de su elección institucional.

Las explicaciones clásicas de la elección de la democracia directa se han concentrado tanto en factores externos como internos que constriñen o determinan las decisiones de los arquitectos legales. El factor externo se funda en la idea de la difusión, imitación o contagio de modelos institucionales entre países. El factor interno supone que estos mecanismos complementan el régimen democrático. Que los reformadores los legalicen permite la democratización de la toma de decisiones, y en consecuencia estabiliza el régimen, la efectividad del gobierno y el perfeccionamiento del proceso representativo, plantean ambas explicaciones. Sin embargo, poco se ha explorado una perspectiva que postule la preferencia de cierto diseño institucional con base en las posibles ventajas que ese modelo proporciona en la competencia política de los actores políticos. Este enfoque *distributivo* “supone que los diseñadores institucionales buscan extender su influencia sobre la legislación y las decisiones políticas importantes” (Negretto,

2015: 76-77). Es decir, que en su orden de preferencias darán prioridad a aquellas instituciones que consideren les permitan maximizar su poder político.

En este trabajo voy a centrarme en el nivel distributivo de la teoría propuesta por Gabriel Negretto en *La política del Cambio Constitucional en América Latina* (2015). Si bien el autor construyó su marco teórico para abordar la elección constitucional, considero que unos cuantos ajustes permiten elaborar una explicación de la selección de la democracia directa por parte de los reformadores. De acuerdo con esta teoría, los líderes estratégicos tienen un interés partidista en adoptar cierto modelo que le ofrezca a ellos y a su grupo político beneficios políticos. Con la expectativa de imponerlo suelen emplear sus recursos de poder. Para entender por qué se eligen unas instituciones y no otras, analizar la identidad de los actores que participan en el proceso de creación institucional, los fines que persiguen, su capacidad para alcanzarlos, así como los conflictos y desacuerdos por el diseño institucional en el metajuego de su elección son aspectos fundamentales.

### *Los actores*

La elección institucional de la democracia directa suele procesarse bajo la influencia de actores políticos que anticipan serán partícipes de situaciones de lucha por la legitimidad popular mediante su uso. En este proceso, presidentes, legisladores y partidos son generalmente los actores más relevantes<sup>20</sup>. Extendiendo su rango de influencia el Ejecutivo puede recurrir a reformadores afines o movilizar a un grupo importante del electorado que comparta sus preferencias. Conforme a los procedimientos que normalmente establecen las constituciones, los legisladores buscarán debatir, negociar y aprobar las propuestas de diseño institucional. Y los partidos políticos, al hacer posible la acción colectiva y proporcionar recursos institucionales valiosos, llegarán a ser

---

<sup>20</sup> Sin demeritar la relevancia que puedan tener las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, por ser comúnmente los facultados, legal y legítimamente en Estados modernos, los representantes electos juegan un papel crucial y determinante en los procesos de selección institucional.

vehículos para la obtención de resultados favorables a líderes autócratas o permitirán que se generen propuestas de reforma externas al congreso en escenarios competitivos.

### *Las preferencias institucionales*

La democracia directa es una fuente potencial de incertidumbre institucional. Introduce nuevos parámetros institucionales de poder que sus creadores difícilmente pueden controlar o predecir. En contextos de incertidumbre, el comportamiento regular de los reformadores consiste en utilizar su posición política actual como guía para formar creencias acerca de qué instituciones les serán favorables o perjudiciales en el futuro (Negretto, 2015: 91).

Ante los desafíos que plantean determinadas coyunturas históricas los actores políticos suelen preferir instituciones que les brinden respuestas efectivas. Un modelo institucional potencialmente es una alternativa de reforma cuando se percibe que ha logrado resultados satisfactorios en ciertos objetivos, como la estabilidad política o el desarrollo económico. También pueden considerarse aquellos que sin ser implementados aún en algún país, presentan innovaciones institucionales sustentadas en la teoría (Negretto, 2015: 88). Un presidente posiblemente optará por una alternativa que le permita tener mayor influencia en la aprobación de su agenda, cuando espera no contar en el futuro con el suficiente apoyo en el congreso. Reconocido el mecanismo, su uso le permitirá someter a legitimación popular decisiones controversiales sobrepasando la dinámica legislativa de contrapeso constitucional. En cambio, si un partido poderoso en el congreso tiene una expectativa alta de que gobernará, más probable será que sus miembros fortalezcan esa rama de gobierno (Negretto, 2015: 94). Esto implica que preferirán un modelo de democracia directa que no interfiera en el actuar gubernamental. Pero, si el partido es débil y no espera controlar el gobierno en un futuro cercano, su posición comúnmente será aquella que busque tanto ampliar como hacer efectivo el poder de estos instrumentos.

### *Los recursos de poder*

Como cualquier institución formal, la elección del diseño de la democracia directa implica cierto grado de conflicto partidista. Líderes y miembros ordinarios de un partido siempre buscarán influir en la selección final de un modelo empleando los recursos de poder que poseen. La capacidad de los líderes partidistas para controlar el voto de sus miembros y el número que representan en el órgano reformador, así como el apoyo popular con el que cuentan y su capacidad de movilización son recursos importantes en la creación institucional (Negretto, 2015: 97).

Con base a la distribución de asientos y votos en el órgano reformador, un actor es poderoso en tres situaciones. La primera es cuando posee control unilateral en la regla de decisión<sup>21</sup>, ya sea para tomarla o bloquearla. En el momento de la elección, el entorno relativo de algunos reformadores puede ser de completo dominio. Con la mayoría de escaños un partido dominante regularmente impone los temas que desea sin la necesidad de negociar o deliberar con otros actores. La segunda es cuando su participación en una coalición reformadora tiende a ser preponderante y decisiva. En un entorno plural, donde ningún actor tiene los números suficientes para decidir o evitar exclusivamente ciertos resultados, un partido puede tener un alto grado de influencia en las decisiones que adopta una coalición sabiendo que sin su presencia no se alcanzarían los votos suficientes para aprobar las reformas (Negretto, 2015: 99). La tercera es cuando un actor externo al proceso nuclear reformador, posee una alta influencia sobre líderes estratégicos de reforma.

En contraste, un actor es débil cuando se encuentra en condición minoritaria dentro del órgano reformador. En esa situación, un partido buscará emplear sus recursos con la finalidad de que la elección del diseño de la democracia directa sea más consensual. Priorizará que el modelo adoptado

---

<sup>21</sup> Dependiendo del sistema político, la regla puede variar, desde la mayoría absoluta hasta la mayoría calificada, en una o dos cámaras, aprobada además por referéndum o por una cantidad de estados en un país con modelo federal.

disperse el poder y pueda funcionar como un contrapeso frente a las decisiones del ejecutivo y del partido preponderante en el congreso. En la conformación institucional de la democracia directa todas las situaciones descritas son lógicamente posibles.

Para esta tesis, la teoría de la elección institucional que planteo tiene dos implicaciones fundamentales. La primera implica que los intereses partidistas y su poder relativo para imponerse unilateralmente o mediante una coalición en el órgano reformador son determinantes en las variaciones de los diseños que se adoptan. Un presidente intentará impulsar reformas que le garanticen apoyo legítimo en la aprobación de su agenda. Puede desear que sea solamente él quién tenga facultades para iniciar el mecanismo. Si un partido controla o espera controlar la presidencia, tenderá a concentrar el poder mediante la adopción de un modelo que restrinja su uso con la lógica de obstaculizarlo. Siendo un actor poderoso en el parlamento buscará imponer sus condiciones en las tres variables centrales de diseño, o en al menos una que determine le afectará en un futuro. En contraste, un partido débil optará por una alternativa que disminuya los requisitos para convocarla y haga efectivo su resultado. La segunda implica que el contexto político es un factor relevante en la elección de las alternativas de diseño. Determina la orientación y éxito de las instituciones que pueden adoptarse. Mejorar el desempeño de la representación siempre se utiliza para justificar la institucionalización de la democracia directa.

Para evaluar el impacto de estas implicaciones sobre las variaciones de la elección institucional emplearé un análisis de cadenas causales y del contexto político en el que se llevan a cabo. Los casos que se analizarán son Uruguay, en el capítulo 2, y México, en el capítulo 3. A diferencia de un estudio cuantitativo, una explicación más detallada de algunas negociaciones y decisiones particulares, considero, permitirá mostrar aspectos clave en la elaboración institucional de la democracia directa.

## *2.2 La arena electoral*

La arena electoral de la democracia directa estructura un conjunto de actores políticos enlazados en una situación de lucha por la legitimidad popular. A la luz de los factores externos e internos que la afectan, no necesariamente implica un escenario aislado. Inusual es que existan situaciones de acción totalmente independientes de otras situaciones. Habitualmente, desarrollar un análisis institucional conlleva el examen de arenas relacionadas (Ostrom, 2015: 98). La eficiencia de una arena dependerá de las capacidades y límites de otras arenas existentes en el mismo nivel o en otro.

Con anterioridad he descrito el nivel más profundo de la elección de la democracia directa: el metajuego por sus reglas. Una vez establecida, e independientemente del régimen político, se tiene a disposición una arena política de confrontación por la aprobación popular. Estabilizar o desestabilizar el ejercicio de poder siempre es la expectativa de los actores políticos cuando deciden jugar el juego de estos mecanismos. No obstante, las diferencias entre regímenes, democráticos y autocráticos, plantean también diferentes límites y alcances que se les pueden dar.

### *2.2.1 En un régimen autoritario*

Algunos autores han destacado la relevancia de las arenas electorales en los regímenes autoritarios (Schedler, 2016: 124). Defienden que su exposición electoral cambia su naturaleza. Pero suelen concentrarse en las luchas tanto por el régimen como por sus reglas. La democracia directa en estos regímenes conforma una arena electoral similar a otras. No obstante, se diferencia al hacer factible la confrontación por la legitimidad en el ejercicio de poder.

Tratándose de regímenes autocráticos que usan la democracia directa, el análisis que se plantea en este trabajo adecúa el marco teórico referente a la arena electoral autoritaria.

Como plantea Schedler (2016: 15), los gobiernos autoritarios enfrentan de manera constante posibles asaltos irregulares al poder de facciones rivales; rebeliones que rechazan los remedios imparciales de las injusticias que produce; inseguridades en cuanto a las represalias de la oposición si en un futuro pierde posiciones gubernamentales; e ignorancia, ya que entre más poderoso y temible sea seguramente menos confiará en la lealtad de sus súbditos y colaboradores. Ello se debe a que padecen dos tipos de incertidumbre. Por un lado, institucional: no es segura su permanencia en el poder. Por otra parte, informacional: con plena certeza nunca pueden saber qué tan seguros están. Por lo tanto, ejercer el poder, demostrarlo y legitimarlo se convierte en una necesidad permanente. Para un líder autoritario la legitimidad que ofrece el principio del consentimiento popular mediante la democracia directa es un asunto que no pasa desapercibido.

En un régimen autoritario la democracia directa forma parte de una interacción conflictiva y asimétrica. Como los autócratas no están dispuestos a permitir las competencias libres y justas, suelen ejercer un menú variado de manipulación. Colonizando, fragmentando o excluyendo, tratan de restringir las expresiones de la disidencia organizada. No obstante, si pretenden acceder a las bondades de la legitimidad popular para estabilizar su poder, necesitarán que la fachada democrática de estos mecanismos sea creíble. Esto implica que la oposición, al menos formalmente, será reconocida como un jugador que puede competir en esta arena electoral.

Una vez iniciada la democracia directa en un régimen autoritario, la oposición debe resolver si forma parte de ella o no; si participa en un juego que sabe no será libre ni justo o si mejor lo critica siendo observador. Siendo parte, tendrá que idear la forma de cómo persuadir a los votantes (Schedler, 2016: 177). También decidirá cuando concluya el proceso, si acepta o no los resultados.

El gobierno autoritario deberá decidir la manera de combinar persuasión y manipulación electoral para ganar (Schedler, 2016: 179), ¿será necesario realizar una movilización electoral o es suficiente con disponer de las burocracias de

represión política y los medios de comunicación para controlar las preferencias del electorado?

Los agentes del Estado deben decidir si optan por mantenerse fieles al gobierno o si levantan la voz y lo critican; si realizan actos de resistencia; si lo abandonan y se unen a la oposición; si renuncian a formar parte de él; o si lo confrontan abiertamente a través de un golpe de Estado o frustrando algún fraude electoral (Schedler, 2016: 183).

Como en las elecciones regulares, la democracia directa dota a los ciudadanos de roles políticos. Tanto en las casillas como en las calles, la ciudadanía debe decidir si participa o no (Schedler, 2016: 181). Si participa, debe resolver si lo hará a favor del gobierno o en contra; si lo hará de manera pacífica o violenta; si para influir en el resultado deberá formar parte del aparato represor del Estado o de la oposición activa. Incluso la apariencia de lealtades puede ser un recurso: simular una constante alabanza al régimen, mientras en lo oculto se hace todo lo posible por sabotearlo.

Cuando los participantes interactúan en el juego autoritario de la democracia directa cargan con grandes expectativas. En varias ocasiones muy contrastantes. Algunos la observan como el juguete legitimador del líder autócrata, otros como la fuente de su futura inestabilidad, y algunos más como el sendero a la democratización del régimen. Lo cierto es que la efectividad del juego electoral de estos mecanismos no está exenta de la influencia del escenario político en el que se desarrollan. Por ejemplo, a pesar de ser impulsada por el dictador, muy bien pueden no cumplir con sus expectativas de estabilidad. Usados por la oposición hay la posibilidad de que agraven la represión. E incluso el terror podría incrementarse sobre la población.

La *política institucional de la democracia directa* muestra en lo general que usar estos mecanismos, en los distintos tipos de regímenes autoritarios, es establecer una contienda fundamentalmente por la legitimidad popular.

En el capítulo 2 se abordará que independientemente de si son autocracias electorales, oligarquías, militarismos o líderes con actitudes delegativas, la utilidad de la arena electoral de la democracia directa para quienes la usan depende fuertemente del contexto político en el que se ejecutan. En lo particular, defiende que la excepcionalidad de estas herramientas no impide que su aplicación logre mantener o subvertir; estabilizar o desestabilizar los regímenes autoritarios.

### 2.2.2 *En un régimen democrático*

Es bien conocido que el núcleo procedimental de un régimen democrático son las elecciones libres, justas y competitivas. Su existencia presupone que hay agentes autónomos con la capacidad de formular sus preferencias, comunicarlas y debatirlas colectivamente. Que incluso existiendo cierto consenso social acerca de una política o discurso, las reflexiones y juicios individuales guardan la posibilidad de sumar actores políticos y sociales para articular objeciones al gobierno (Whitehead, 2011: 40).

Una comunidad política democrática posibilita al menos dos formas de responder a sus actores políticos ante una toma de decisión. La primera, es simplemente su aceptación. Posiblemente intentarán convencer a otros de que es válida o pueden preferir no realizar acción alguna. La segunda, es que sea considerada inválida. Tendrán entonces el incentivo de buscar los canales institucionales que les garanticen negar la decisión, aunque también es factible que a pesar de estar en desacuerdo no tengan la motivación de manifestarlo. Es decir, pueden adoptar una actitud de indiferencia.

La democracia directa, que forma parte de una democracia procedimental, estructura la interacción de quienes están de acuerdo, en desacuerdo o en indiferencia con las decisiones que toma el gobierno en general. Al garantizar una lucha competitiva por la legitimidad popular, he mencionado, suele ofrecer además dos tipos de estrategia: *amenaza y reacción*.

Una estrategia presupone la existencia de un conflicto distributivo y da por sentado un interés común potencial entre los participantes; supone que los actores políticos prefieren alternativas que les permitan alcanzar ciertos resultados y que éstos realizan cálculos racionales en su selección institucional. El comportamiento estratégico, “*tiene por objeto influir en las decisiones del otro actuando sobre sus expectativas de relación entre éste y la suya propia*” (Schelling, 1964: 27). La forma que adopte dependerá en muy alto grado de quien es el actor político, de su posición, así como de sus motivaciones y el conflicto al cual responde. Es por ello que, dependiendo de la situación, es el tipo de selección y estrategia que suele utilizarse para impulsar o bloquear una decisión.

#### *Como amenaza*

Tomar una decisión involucra, además del conflicto o del interés común potencial, un proceso negociador. Para que un participante alcance sus objetivos, depende altamente de las medidas, expectativas o decisiones que adopte el otro. La democracia directa en sistemas competitivos posibilita que las diferencias se procesen de manera pacífica, pero también que en la lógica de la negociación por una toma de decisión pueda ser usada como *amenaza* entre actores políticos.

Una amenaza es un acto que permite influir, intimidar o disuadir al adversario en su decisión, por medio de las consecuencias dañinas que su ejecución derivaría. Trata de situarle frente a la evidencia que en función de sus acciones es como actuará el amenazante (Schelling, 1964: 26).

La amenaza debe ser verosímil, susceptible de ser creída y plantear claramente los riesgos que implicaría su cumplimiento para la parte amenazada. Quien amenaza debe comprometerse a su realización, o al menos aparentarlo eficientemente, y mostrar los medios que usará para llevarla a cabo: si la certeza de que será cumplida la amenaza es alta, la probabilidad de que llegue a cumplirse será menor (Schelling, 1964: 51).

No obstante, la amenaza es inaplicable a una situación de total ausencia de conflicto, ni problema alguno que requiera identificar y alcanzar metas comunes, o si existe un absoluto antagonismo y no hay posibilidad alguna de arreglo entre las partes. Como señala Schelling (1964: 19), *“si no se quiere que (el adversario) reaccione como un león enjaulado, debe permitírsele algún recurso tolerable”*.

Como herramienta de amenaza, la democracia directa suele ser una alternativa para los detentadores del poder comúnmente cuando existe un conflicto político que afecta la posibilidad de aplicar o tomar decisiones. Conflicto que puede ser interno, como una crisis de gobierno<sup>22</sup> o de gobernabilidad<sup>23</sup>; o externo, en la interacción de un sistema político local con actores del exterior<sup>24</sup>. Por supuesto, cada tipo presupone, depende y puede llevar al otro.

La sola presencia de estos mecanismos y su potencial activación pueden hacer innecesario su uso. Esto quiere decir que con ellos, los amenazantes lograron influir en la decisión de otros actores con capacidad de decisión. Sin embargo, cuando las herramientas se ejecutan significa que la amenaza falló.

Como amenaza, estos instrumentos tienden a fracasar en tres escenarios. Primero, cuando los amenazados evalúan que someter la decisión a consulta no afectará su influencia en el resultado. Según sus expectativas, también tienen el apoyo del electorado. Segundo, cuando de plano el diseño institucional imposibilita que el tema de agenda pueda ser sometido a un ejercicio de democracia directa.

---

<sup>22</sup> Consistente en una situación de inestabilidad política que puede conllevar a bloqueos interministeriales, al abandono del gobierno por parte de actores partidarios, o a reemplazos políticos por la fuerza (censura ministerial, juicios políticos) (Altman y Castiglioni, 2000: 3) o consultivos (revocación de mandato).

<sup>23</sup> Reconociendo que el tema de la gobernabilidad es amplio y complejo, en este trabajo me centrare en lo que Manuel Alcantará llama las *variables políticas*, que permiten entender las crisis de gobernabilidad (1994: 11). Enfocándome de manera particular en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Su característica más frecuente es la carencia de mayorías operativas en el legislativo incapaces de apoyar la agenda del Ejecutivo. Bajo condiciones de parálisis institucional el Presidente, el Congreso y el Poder Judicial suelen activar todo el poder que su sistema político les concede. Sobre la amplitud del tema de la gobernabilidad, ver Alcantará (1994).

<sup>24</sup> Tomando y ampliando el trabajo de Peter Mair (2015: 114-115), pueden existir dos dimensiones de conflicto entre el nivel local, con el nacional; o el nacional con el supranacional. El primero implica una oposición a cuestiones como la creación, consolidación y alcance territorial de las instituciones políticas responsables a nivel supralocal. El segundo radica en oponerse a la penetración de las normas, directivas y reglamentos impuestos por actores externos.

Saben que por más que soplen y soplen sus adversarios, están protegidos en una casa de ladrillo legal que impide un ejercicio efectivo de estas herramientas. Tercero, cuando estiman que es más costoso acordar o ceder la decisión al amenazante que presentarla ante la ciudadanía para que ésta decida. La moneda estará en el aire, pero preferirán apelar al voto ciudadano antes que aceptar algún beneficio para su adversario. Considerada alguna de estas tres posibilidades por algún actor amenazado, la amenaza potencial de estos mecanismos falla y son llevados a cabo. En el capítulo 3, se analizará la implicación de este tipo de estrategia para los casos de los estados de México, Morelos y Veracruz.

### *Como reacción*

Se afirma que los gobiernos representativos son democráticos porque son electos por la ciudadanía. Se supone, en estos regímenes, que las elecciones permiten conocer las buenas políticas y elegir a los políticos que se considera las apoyan y representan. Que existe una alta *receptividad* gubernamental, entendida como la adopción de políticas sensibles a las opiniones e intereses de los ciudadanos (Martínez, 2004: 673).

No obstante, las elecciones no obligan a los representantes a implementar las preferencias de los votantes (Przeworski, 1999: 231). De hecho, pueden considerar más conveniente no realizar su plataforma de campaña, o ejecutar una diferente, si piensan que será benéfico para el electorado y para sus intereses de elección o reelección. Tampoco garantiza el triunfo mayoritario electoral que la legitimidad conseguida ese día se traslade automáticamente a todo el tiempo que durará el mandato (Subirats, 2011: 15). La rapidez con que se modifican las situaciones económicas, políticas y sociales, en un mundo global cada vez más interdependiente, altera constantemente la información, aceptación o rechazo de la ciudadanía a ciertas políticas gubernamentales<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Quién desee explorar con mayor profundidad la relación entre representación política y democracia un buen comienzo es el texto de María Martínez (2004).

La democracia directa en un régimen democrático, sostengo, permite a la ciudadanía, o a algunos actores externos a la elaboración de políticas, obligar al gobierno a que reaccione a sus demandas. Buscando que sea más “representativo”, comúnmente cuando se percibe una falta<sup>26</sup> o crisis de representación<sup>27</sup>; o más “participativo”, cuando los ciudadanos exigen un mayor acceso a la toma de decisiones<sup>28</sup>. La *reacción* puede funcionar de forma positiva, cuando el ejercicio se materializa. También puede ser negativa, cuando no se ejecuta. Aspectos que abordaré en el capítulo 3, para los casos de los estados de México, Jalisco y Distrito Federal.

Sin embargo, porque las percepciones ciudadanas son las que le dan sentido y vida a las instituciones democráticas<sup>29</sup>, independientemente de si la reacción gubernamental es positiva o negativa, ésta existiría. Una vez aplicada la democracia directa, los representantes tendrán que decidir y asumir el costo político que significaría no tomar en cuenta la expresión ciudadana en las decisiones que tomen.

### *La interacción de estrategias*

En la arena electoral de la democracia directa, los actores políticos se observan mutuamente y ajustan sus estrategias en espera de que los demás hagan lo

---

<sup>26</sup> Cuando los representantes no son eficaces en la incorporación de las nuevas demandas sociales. Martínez explica (2004: 676) que esto se debe en gran medida al modelo de *cartel party*. Asegurada la financiación y pertenencia al sistema político, los partidos suelen tener pocos incentivos para ser *receptivos*. Sobre el *cartel party*, ver Katz y Mair (1995: 20-23). También se ha señalado, que contribuye a la falta de representación, la cada vez mayor injerencia de las instituciones contra-mayoritarias, que reducen la capacidad de maniobra del *gobierno de los partidos* en los asuntos públicos. Ver Mair (2015).

<sup>27</sup> Una crisis de representación ocurre cuando los ciudadanos perciben que sus representantes ya no reflejan sus preferencias o que las instituciones políticas democráticas que rigen su vida son las menos apropiadas.

<sup>28</sup> Como consecuencia de la sofisticación de las habilidades políticas y de los mayores recursos políticos disponibles, señalan Dalton e Inglehart (en Lissidini, 2011: 8), los ciudadanos en sociedades modernas comúnmente demandan un mayor acceso al proceso de toma de decisiones.

<sup>29</sup> Como señala Flavia Freidenberg (2000: 2) “cuanto mayor sea el apoyo que la ciudadanía manifieste hacia el régimen democrático mayores serán las posibilidades que éste tendrá para sostenerse en el tiempo”.

mismo. Es muy común que las estrategias de *amenaza* y *reacción* estén estrechamente conectadas.

Los miembros de la élite cuyas amenazas han fallado entre sus adversarios, suelen buscar el apoyo a su estrategia a nivel ciudadano. Lo mismo aplica para los ciudadanos descontentos con algunas decisiones, al necesitar recursos políticos que sólo partidos o candidatos les pueden proporcionar.

El manejo de la interacción entre la amenaza y la reacción constituye un aspecto fundamental para el potencial éxito de la democracia directa competitiva. Si su articulación no es efectiva, difícilmente podrán ser satisfactorias para sus impulsores.

### 2.3 *La arena legislativa*

Cuando un ciudadano o grupo de ciudadanos considera que una modificación legal posiblemente les hará obtener beneficios sustanciales, puede que deseen invertir recursos en tratar de convencer a otros para que consideren alterar alguna norma.

En la mayoría de los Estados quien se encarga de las modificaciones a las leyes es el parlamento. Como es inminente que toda modificación a la ley implica algún proceso legislativo, los ciudadanos interesados en modificar normas legales necesariamente deberán involucrarse con su parlamento. Ahora bien, pueden hacerlo de manera indirecta o directa.

Cuando uno o varios ciudadanos transitan el camino indirecto, comúnmente implica persuadir a ciertos legisladores para que hagan suya una iniciativa popular y ayuden a procesarla ante el Congreso. El sendero directo implica la utilización del mecanismo de democracia directa llamado Iniciativa Popular Legislativa. Lo que conlleva el desarrollo de una arena legislativa particular.

La arena legislativa de la democracia directa estructura la intervención ciudadana en la elaboración de leyes. Comúnmente quienes participan están convencidos que tienen altas posibilidades de éxito para llevar a buen puerto sus objetivos. Los ciudadanos que la presentan suelen tener fuertes creencias de poder convencer a los legisladores de aceptar y aprobar la Iniciativa de Ley. Algunos parlamentarios pueden estar a favor. Otros en contra. La capacidad de apoyo positivo o negativo dependerá en mucho de su peso político en el Congreso. Siendo fuerza mayoritaria posiblemente no tengan mayor dificultad en procesarla dentro del parlamento. Acercarse a la opinión pública y presionar a través de los medios, tal vez sea la opción preferida para los que representan una fuerza minoritaria.

Una Iniciativa Popular Legislativa requiere un Congreso que no esté sujeto a un control autoritario. Como se sabe los regímenes autoritarios suelen ejercer una manipulación legislativa, limitando los poderes parlamentarios, controlando la selección de los legisladores, fragmentando la organización legislativa o manipulando su agenda (Schedler, 2016: 102).

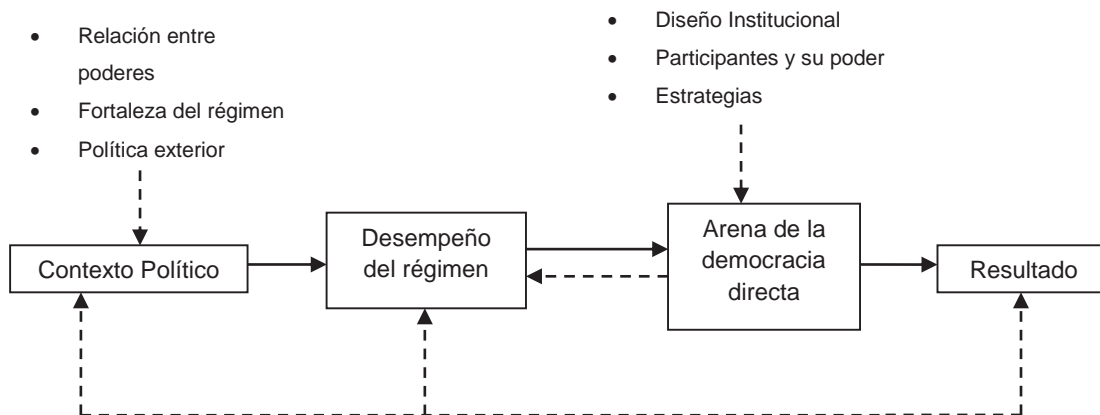
También suele exigir que los legisladores sean receptivos a las demandas ciudadanas contenidas en la Iniciativa. Una determinada comisión legislativa, también llamada “*guardián*” (*gatekeeper*), que regularmente será la encargada por Ley de analizar y dictaminar cualquier Iniciativa Popular Legislativa presentada ante el parlamento, puede derivarse viciosamente en su “*enterradora*” (*undertaker*).

No obstante, un factor que afecta de manera importante la capacidad de los ciudadanos para ejercer control en las decisiones legislativas, es el diseño institucional. Como he argumentado, dependiendo de su modelo limitará o ampliará las expectativas razonables de la ciudadanía sobre sus consecuencias distributivas presentes y futuras.

## 2.4 El poder de la democracia directa

Utilizar la democracia directa siempre genera grandes expectativas. Dependiendo de los actores políticos, suelen ser contrastantes. Si los gobernantes piensan que su efecto está controlado, comúnmente la concebirán como una herramienta de estabilidad para su régimen y sus decisiones. Si los gobernados están convencidos que podrán con ella expresar, controlar o subvertir las acciones de los gobiernos, entonces, tal vez, considerarán emplearla.

Figura 1. Proceso de acción de la democracia directa



**Fuente:** elaboración propia.

La figura 1 ofrece una representación simple del proceso de acción de la democracia directa. En líneas anteriores he discutido el papel del diseño institucional, los participantes y su poder, así como las estrategias para la arena de estos mecanismos. Ahora, resaltaré la importancia del contexto político, particularmente tres variables, que potencialmente afectan su resultado:

1. *Relación entre poderes.* Referida a la composición, dinámica e interacción, entre el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y los órganos autónomos, como actores regularmente intervenidos en sus decisiones con la implementación de estos mecanismos. Dependiendo de sus niveles de afectación o conflictividad, posiblemente la democracia directa encuentre o no el apoyo necesario para alcanzar el objetivo por el que fue convocada.

2. *Fortaleza del Régimen.* Si bien he resaltado que la democracia directa suele formar parte de cualquier tipo de régimen, la estabilidad de éste puede ponerse en duda con su uso, ya que abre o potencia conflictos por la legitimidad popular. Aunque por supuesto esto variará dependiendo de la estabilidad política existente en cada país.
3. *Política exterior.* En reiteradas ocasiones suelen emplearse estos mecanismos para hacer frente a políticas externas de los países. Sin embargo, dado que la política exterior no es un asunto unilateral, en la que cada país tome de manera aislada sus propias políticas, también la efectividad de la democracia directa podrá variar en el grado en que su nación pueda filtrar o no las demandas externas.

Cada variable del contexto político que he señalado puede estar presente al mismo tiempo cuando se usa la democracia directa, lo cual reforzaría la tesis de que sus consecuencias sistémicas no están predeterminadas. El autoritarismo, la inestabilidad, la estabilidad, la delegación, la democratización o la regresión son posibles, cuando es utilizada. Así como no hay leyes de democratización por la vía de la democracia directa, tampoco las hay de autoritarismo. Reitero, su efecto en mucho dependerá de la dinámica conflictiva existente entre gobierno, oposición y ciudadanía cuando se lleva a cabo la arena electoral o legislativa delimitada por su marco normativo.

La importancia de la democracia directa es que otorga a la ciudadanía un mecanismo de expresión sobre las decisiones de los gobernantes. Sea marginal o amplio, ofrece múltiples oportunidades para abrir procesos de control democrático. Su poder deriva del poder de la política del país, de sus instituciones, sus gobernantes y sus ciudadanos.

## Conclusión

*La política institucional de la democracia directa* pretende describir los elementos esenciales de racionalidad política que estructuran los conflictos por la legitimidad popular. En esta tesis utilizo este marco analítico general para entender las luchas institucionales *por* y *con* estos mecanismos en distintos tipos de régimen en América Latina. Para evaluar empíricamente sus implicaciones, es preciso recurrir a métodos distintos.

El primero es un análisis cualitativo sobre aspectos clave del proceso de elaboración de estos mecanismos. La negociación y el contexto político me serán útiles para determinar el impacto que tienen en la elección y adopción de un diseño particular.

El segundo es de orientación histórica-comparativa. Si bien se acepta comúnmente que las realidades de los sistemas políticos son muy distintas, tomar fases equivalentes entre ellos me permitirá generar reflexiones sobre el factor contextual en las explicaciones de la in/estabilidad, des/democratización o redemocratización de sus efectos.

El tercero es estadístico-comparativo. Con la intención de llegar a resultados relevantes sobre el control político que pueden ejercer los gobernantes o los gobernados, este método me ayudará a estudiar los componentes de *directividad* en la conformación institucional de estos mecanismos en América Latina.

En el capítulo 2 este marco analítico y metodológico se aplicará para América Latina. En Uruguay se observará su origen institucional. Comparativamente se analizarán fases equivalentes de “*primeras experiencias del siglo XX*”, en Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay; “*transiciones y redemocratizaciones*”, en Chile, Colombia y Uruguay; y “*actitudes delegativas*”, en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Al final se analizará si la conformación institucional-legal es favorable a los gobernantes o a los gobernados.

En el capítulo 3 utilizaré este marco teórico para México. Por ser empleados en una etapa democrática, compararé los casos en que sirvieron estos mecanismos como estrategias políticas, a manera de *amenaza*, en Morelos y Veracruz, y *reacción*, en Jalisco y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México). Estadísticamente realizaré un comparativo para determinar hacia dónde se inclina la balanza legal de sus entidades federativas: hacia los ciudadanos o hacia el estamento político. Y estudiaré la creación de su diseño institucional a nivel nacional.

## II. Democracia Directa en América Latina

### *Introducción*

La tesis sobre la instauración en las constituciones Latinoamericanas de la democracia directa mayormente aceptada (Lissidini, 2011: 46), es la debacle/crisis del sistema representativo. *Representación* es un término muy amplio. Puede hacer referencia al sistema de partidos, a las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo, a la inestabilidad institucional o a la incapacidad gubernamental para satisfacer las demandas sociales. Con respecto a lo anterior, el escenario latinoamericano es variopinto.

Establecer una pauta de causalidad entre los distintos factores políticos, sus entrecruces o distancias, es poco conveniente. Sin embargo, lo que sí puedo sostener es que la democracia directa queda instituida, en los diversos regímenes, cuando quienes están en el poder perciben que lo que más les conviene a sus intereses es llegar a un acuerdo y darles validez jurídica a estos mecanismos. La finalidad es someter a la ciudadanía asuntos políticos que necesitan una gran envergadura de legitimidad.

Ahora bien, que los gobernantes sean aquellos que la instauran constitucionalmente, no significa de facto que los resultados de la democracia directa sean controlados por ellos. Un ejemplo muy puntual es América Latina. En un reconocido estudio sobre el tema, David Altman (2010) sostiene que estos mecanismos no son tan manipulados por los gobernantes como muchos estudios establecen. Su conclusión se basa en la casi nula diferencia en la tasa de aprobación, cuando son iniciados por el gobierno (55.2%) y cuando es por la ciudadanía (56.2%). En todo caso, su aprobación y efecto responden a culturas y contextos políticos determinados. Como el mismo autor indica (2010: 28), estas herramientas *“no son la causa, sino la consecuencia, de un pobre funcionamiento institucional”*.

No obstante, al desagregar los datos del propio Altman (2010: 21), una tendencia es clara. Existen en América Latina una mayor cantidad de estos mecanismos iniciados por los gobernantes (85%) de los que provienen de la ciudadanía (15%). A esto, una pregunta es pertinente, ¿habrá algunas condiciones que les posibiliten un mayor uso de estas herramientas?, de ser así, ¿éstas se encontrarán dentro de los distintos diseños institucionales de estos países, como el propio Altman (2010: 29) y otros sostienen (Lissidini, 2011: 40 y Zovatto, 2014: 46)?, y ¿qué tanto influyen estos aspectos en si son control político o están controlados políticamente?

El siguiente capítulo se dedica al estudio del paisaje de la democracia directa en América Latina. Si bien no es de mi interés ahondar en aspectos culturales, sí pretendo mostrar algunos de los varios matices del contexto político de estos mecanismos. Para ello, utilizo una estructura en tres apartados. **El primero** atiende su importación intelectual y origen institucional en el Uruguay de principios del siglo XX. Explorar su singularidad me permitirá demostrar cómo el interés partidista de los líderes políticos es esencial en su elección y adopción legal en el metajuego de su creación. **El segundo** se avoca a comparar fases equivalentes de su aplicación en la región. Recuerdo que son “*primeras experiencias del siglo XX*”, en Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay; “*transiciones y redemocratizaciones*”, en Chile, Colombia y Uruguay; y “*actitudes delegativas*”, en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Aquí pretendo reforzar la tesis de que el uso y resultado de estas instituciones es consecuencia de la debilidad del funcionamiento institucional de estos países. Finalmente, en una **tercera parte**, se analizarán los patrones de *directividad* institucional que presentan las constituciones Latinoamericanas. El objeto es establecer si estas herramientas son control político ciudadano o están controladas políticamente por los gobernantes. Concluyo con unas breves anotaciones.

### 1. Uruguay: el origen, el espejo y la expansión

Cuando América Latina rompió con el dominio que ejercían sobre ella las naciones europeas, durante el siglo XIX y la mitad del XX, no significó por ende que renunciara a la influencia intelectual de estos países. Un claro ejemplo fueron las frecuentes importaciones de los principios constitucionales de aquellas regiones<sup>30</sup>. Si bien para muchos países latinoamericanos el modelo de nación fue el norteamericano, algunos otros se inclinaron por reglas y procedimientos ingleses, franceses o suizos. Uno de aquellos principios fue la democracia directa.

En cuanto a estos mecanismos, Uruguay fue el país latinoamericano que más tempranamente los incorporó a sus legislaciones. El modelo suizo fue su influencia. Posteriormente, éstos se extendieron al resto de la región. La aprobación de la constitución uruguaya de 1918 mediante un plebiscito es considerado el primer ejercicio de democracia directa a nivel nacional en América Latina del siglo XX<sup>31</sup>. Para que esto se concretara, dos aspectos fueron fundamentales. Primero, el sistema bipartidista, enmarcado en un contexto político y social de temprana democratización (Lissidini, 1998: 171). Segundo, el arraigo en el pensamiento de los líderes colorados de las prácticas suizas, previo a la constitución de 1918. Esto es lo que describiré a continuación.

En la primera mitad del siglo XIX surgieron, en la recién independiente República Oriental de Uruguay, los dos partidos tradicionales uruguayos: el partido Colorado y el Nacional (o blanco). Cerrada la etapa independentista, con la promulgación de su primera constitución en 1830, y con la firma de los “*pactos políticos*” de 1872 (Ruiz, 2005: 136), el territorio nacional quedó dividido en jurisdicciones urbanas y rurales. El partido Colorado, asociado a un mayor liberalismo, pesó más en las zonas urbanas. El partido Nacional, considerado

---

<sup>30</sup>Europeos tenemos: los consejos de Estado, los tribunales administrativos, las estructuras administrativas locales y provinciales, los referendos ministeriales y la declaración de los derechos del hombre. Estadounidenses: el sistema presidencial, el modelo bicameral del parlamento y la declaración de los derechos norteamericana (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 19-21).

<sup>31</sup> El plebiscito uruguayo fue formal. Es decir, que mediante un pacto legal fue obligatorio presentar el proyecto constitucional de 1918 para su aprobación ciudadana (Chasquetti y Buquet, 2004: 225).

como conservador, hizo lo propio en zonas rurales. Así, el *cleavage* de la temprana sociedad uruguaya se conformó no por divisiones de clase o religiosas, sino por la adscripción urbano-rural (Lissidini, 1998: 172). Con estos partidos nació el modelo bipartidista uruguayo.

Una de las características de este modelo fue su enorme capacidad para integrar a los ciudadanos<sup>32</sup> en su estructura. No existía fuera de él otra manera de competir por el poder político. Además, la alta homogeneidad de la población (Lissidini, 1998: 173) logró que la política de partidos (partidocracia en sentido positivo) ayudara a la democratización de la política.

Si la población se expresaba mediante la estructura de partidos, las elecciones fueron el mecanismo de legitimación y canalización de sus diferencias. Estas diferencias, que no eran producto de antagonismos profundos (Lissidini, 1998: 175), se dirimían dentro de instituciones políticas formales. El sistema electoral, como institución, adquirió un papel central.

Durante casi todo el siglo XIX y los primeros dieciocho años del XX, el sistema electoral uruguayo fue mayoritario. Tanto la cámara de Representantes como la de Senadores se regían por este principio (Chasqueti y Buquet, 2004: 225). En este sistema la exclusión de la representación de las minorías, aunado a la falta de consideración en la constitución de 1830 de los partidos, provocó todavía serios conflictos armados a finales del siglo XIX. Para los partidos tradicionales la violencia se volvió demasiado costosa e ineficaz. Por lo tanto, tenían muy en claro que la pacificación y la democratización del país debería pasar por una reingeniería constitucional.

En 1903 accedió a la presidencia de la república uruguaya, por primera vez, uno de los mayores líderes del partido colorado: José Battle y Ordoñez. Durante su primer mandato (1903-1907) tuvo dos logros relevantes. Primero, un breve periodo de unificación de la burguesía urbana y ganadera (Ruiz, 2005: 142), así

---

<sup>32</sup>También a los extranjeros. Los italianos, ingleses y franceses eran, comúnmente, simpatizantes del partido colorado. Los españoles eran blancos (Ruiz, 2005: 138).

como la victoria política sobre fuerzas riveristas (fracción minoritaria dentro del partido colorado) en la llamada “*revolución de 1904*”. Segundo, que la legislatura de 1907, afín a él y a su partido, echara a andar la maquinaria reformista declarando de interés nacional la revisión de los métodos constitucionales.

Al término de su primer gobierno Battle y Ordoñez se trasladó a Europa. En este continente el estadista observó, particularmente, las instituciones políticas francesas y suizas (Lissidini, 1998: 173). **El espejo de la democracia directa** (referéndum) practicada en Suiza motivó e inspiró sus consecuentes posturas a favor de la inclusión formal de estos mecanismos en la constitución de 1918. Por lo anterior, mostraré brevemente su origen.

El origen de las prácticas suizas del referéndum proviene del siglo XIX. Se considera que su institucionalización parte del encuentro/conflicto entre dos culturas políticas opuestas: la democracia representativa francesa, producto de la revolución, y la *Landsgemeinde*<sup>33</sup> suiza (Auer, 2007: 242). La primera propagaba las ideas de la separación de poderes (en Ejecutivo, Legislativo y Judicial), fijar un Estado federal y que los representantes ejercieran un mandato libre. La segunda, por lo menos instaurada desde el siglo XV, prefería un gobierno colegiado, una fuerte autonomía local y unos representantes más acotados en su libertad de decisión.

El encuentro político más tenso entre estas dos culturas se dio a partir de la ocupación militar francesa en Suiza entre 1798 y 1803. El resultado fue un rechazo cantonal a las ideas políticas del invasor (separación de poderes y sistema federal). Para el final de la invasión francesa el retorno y el fortalecimiento de la *Landsgemeinde* fue inminente. Sin embargo, su ejercicio, en una sociedad feudal que privilegiaba a los ciudadanos con propiedad, hizo deseables algunos

---

<sup>33</sup>La *Landsgemeinde* era el ejercicio del poder político ciudadano mediante un cabildo originado en el siglo XV. Todos los ciudadanos varones, de ciertos cantones, se reunían una vez al año en una plaza pública con la intención de elegir a sus representantes y adoptar sus propias leyes, así como sus mecanismos de justicia (Auer, 2007: 242).

preceptos políticos franceses como la igualdad política, el mismo modelo federal y la democracia directa<sup>34</sup> (Auer, 2007: 244).

Por primera vez en 1830 el veto legislativo fue utilizado a nivel cantonal en Suiza. Posteriormente, y después de un periodo de guerra civil entre federalistas y localistas, fue aprobada una nueva constitución en 1848 que contenía dentro de sus reformas el reconocimiento del referéndum constitucional (Auer, 2007: 245). Esta reforma no hubiera sido posible sin los apoyos cantonales de la ciudadanía por el veto legislativo local. Con el paso de los años se incluirían otros mecanismos en la legislación federal como el referéndum legislativo en 1874.

De regreso en Uruguay, Battle y Ordoñez tuvo un segundo periodo de gobierno (1911-1915). Durante esa etapa comenzó una campaña para difundir las ideas europeas, y en especial suizas, que había recolectado. Un Ejecutivo colegiado y la democracia directa eran algunas de ellas. En 1912, con una recién legislatura electa, se acordaron los mecanismos de tramitación de la reforma constitucional iniciada en 1907<sup>35</sup>. En ella se incluía la ratificación ciudadana del documento constitucional vía plebiscito. Pero fue hasta 1916 que el estadista defendió y divulgó el valor de estas herramientas en el sistema político:

*No bastará la sanción de un código fundamental en que el derecho sea proclamado y se organice racionalmente el funcionamiento de los poderes públicos. Habrá que establecer en el código mismo que se sancione el medio eficiente de que el pueblo vigile su cumplimiento y pueda rectificar la acción de sus mandatarios cuando ésta se aparte del recto camino. Este medio será el plebiscito (Discurso de Battle en la Convención, El Día, 25 de mayo de 1916, en Lissidini, 1998: 178).*

---

<sup>34</sup>La democracia directa como instituciones tiene su origen intelectual moderno en Francia. En el anteproyecto llamado “*Constitution Montgnarde*” (1793) de *Jean Antoine Condorcet*. En éste se esbozan por primera vez la utilidad de estos instrumentos en la dinámica del Estado (Auer, 2007: 243).

<sup>35</sup>El método de validación de la reforma consistió en: “*declarar la conveniencia de reformar la constitución*” con el voto de las 2/3 partes de cada Cámara. El poder Ejecutivo debería entonces convocar a elecciones para la formación de una Convención Nacional Constituyente con el doble de legisladores que el parlamento actuante. El proyecto de reforma sancionado por dicha Convención sería plebiscitado ante la ciudadanía (Chasqueti y Buquet, 2004: 225).

Su mirada, claramente estaba puesta en las elecciones del 30 de julio de 1916. En éstas, derivado del proceso de reforma de 1912, se elegirían a los miembros de la Convención Constituyente. Llegado el día su partido no obtuvo la mayoría en dicha Convención. De ahí en adelante, la constitución uruguaya se negoció en un clima de inestabilidad política (Chasqueti y Buquet, 2004: 226). Por un lado el gobierno y el parlamento eran colorados (divididos en riveristas y battlistas), por el otro la asamblea constituyente era blanca. El balance de fuerzas generó cierto equilibrio de poder. El resultado fue la Constitución de 1918. En esta historia todos los integrantes del estamento político ganaron<sup>36</sup>, quien no ganó fue la ciudadanía. A la democracia directa no se le dio validez constitucional.

El epílogo fue bastante más complejo para la incipiente democracia uruguaya. El deseo de incluir el plebiscito en la legislación por parte de Battle y Ordoñez, como señala Lissidini (1998: 181), evidenciaba una postura autoritaria y no democratizadora. Ésta respondía a un contexto político adverso (sin mayoría en la Convención Constituyente) a sus propuestas. La democracia directa le brindaba al líder colorado la posibilidad de limitar (o controlar) la libertad de acción de los parlamentarios y plebiscitar su propuesta de un Ejecutivo colegiado, evitando así el proceso legislativo.

Fue hasta la constitución de 1934, y en el régimen dictatorial de Gabriel Terra<sup>37</sup> (1933-1938), que el plebiscito se afianzó constitucionalmente<sup>38</sup>. La intención de su incorporación legal, así como lo fue de Battle y Ordoñez, era apelar

---

<sup>36</sup>El partido Nacional logró cambiar el principio de mayoría a representación proporcional para la elección de la cámara baja. Los riveristas mantuvieron la figura del presidente de la república. Y los battlistas consiguieron la colegialización parcial del ejecutivo (Chasqueti y Buquet, 2004: 226).

<sup>37</sup>Producto de la inestabilidad política que generaba un Ejecutivo bicéfalo nacional, instaurado en la constitución de 1918 y de la incapacidad política para afrontar la crisis económica de 1929 (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 27).

<sup>38</sup>Los mecanismos nacionales considerados en dicha norma fueron: *Iniciativa Popular* (art. 284 inc. a), donde los ciudadanos podrían plantear un proyecto de reforma con el 20% de inscriptos en el registro cívico nacional y puesto a consulta popular; *Iniciativa Legislativa* (inc. b), dos quintas partes de los integrantes de la Asamblea General sometían una reforma legal a los ciudadanos; y *Leyes Constitucionales* (inc. c), la constitución podría ser reformada por dos quintas partes de los integrantes de la Asamblea, puesta a aprobación ciudadana y no necesitaba ser promulgada por el poder Ejecutivo para entrar en vigencia.

directamente a la legitimidad ciudadana sus reformas, en detrimento del parlamento (Lissidini, 1998: 188).

Hasta 1967, fueron utilizados estos mecanismos por el estamento político, en un contexto bipartidista blanco/colorado, como arena de confrontación política. Por ejemplo, los terristas enfrentarían su proyecto reformista en 1938 contra la oposición (principalmente Colorada), en la arena del plebiscito (Lissidini, 1998: 190). La oposición haría lo mismo, con un proyecto contrario y el mismo año. Al final ambos plebiscitos fueron afirmativos, lo cual reafirma su alta asimilación en la estructura de partidos, pero también que pueden en muchas ocasiones servir para dirimir las diferencias exclusivamente de los gobernantes.

El plebiscito de 1938 no es el único ejemplo (Lissidini, 1998: 185-187). Este patrón se repitió por lo menos hasta 1966, cuando entraron en la contienda de la democracia directa los partidos de izquierda (en una coalición llamada FIDEL, antecesora del Frente Amplio).

De manera marcada, en la experiencia aquí mostrada, los primeros ejercicios de democracia directa en el país (siglo XX) fueron usados políticamente por líderes y partidos políticos. Su estrategia consistió en recurrir a la opinión ciudadana, como un intento legitimador para lograr establecer sus objetivos.

No obstante, esta estrategia no tuvo los efectos deseados. En el gobierno de Battle y Ordoñez, en vísperas de su uso, el plebiscito acorraló a las distintas fuerzas políticas para pactar un proyecto constitucional consensuado. Asimismo, cuando la polaridad partidista (blanco-colorado) se enfrentó en plebiscitos contradictorios, y éstos fueron afirmativos en 1938, la nulidad de ambos proyectos fue inminente.

Por lo anterior, es que se ha afirmado la poca correlación entre el uso de la democracia directa y su control político. Sin embargo, para corroborar esta afirmación es necesario extrapolar la muestra. Es por ello que la experiencia latinoamericana es el tema de las siguientes páginas.

## *2. El uso de la democracia directa en América Latina*

Comienzo con una advertencia: en este apartado el lector no encontrará un análisis exhaustivo de todos los casos de democracia directa en América Latina. Debido a los límites de esta investigación es poco útil. El primer límite son la vasta cantidad de mecanismos realizados. Tan sólo de 1978 a 2012 se han realizado 50 (Zovatto, 2014: 42). El segundo límite es el interés nuclear de este apartado: poner a prueba la teoría del uso institucional de estos mecanismos. Para quien quiera hacer una revisión mucho más profunda e histórica tendrá que remitirse a textos como los de Lissidini, Welp y Zovatto (2008 y 2014), para que su labor sea más amena.

Por lo anterior, he decidido explorar, siguiendo la lógica del método comparativo, un número de países en la región con alta concentración en el uso político de la democracia directa: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela (Zovatto, 2014: 29-41). Sus matices, reservas y singularidades son las que nos permitirán observar ciertas tendencias históricas en América Latina.

Una historia del uso de la democracia directa en esta región requiere de investigaciones empíricas y analíticas mucho más puntillosas de lo que por el momento puedo realizar. No obstante, lo que sí muestro es un panorama escueto, inacabado, pero que permite un acercamiento a la experiencia latinoamericana de estos mecanismos en el siglo XX y parte del XXI. Mi propósito es mostrar que, aun cuando los gobernantes instauren y usen estas herramientas para sus diversos propósitos, el contexto político y fundamentalmente la expresión ciudadana, en tanto soberana del poder político, pueden reclamar una armonía distinta, en ocasiones contraria a aquellos intereses.

Para efectos del análisis, he separado esta breve historia en tres etapas políticas. La **primera**, ubicada en los “*primeros años del siglo XX*”<sup>39</sup>. En un contexto de democracia limitada<sup>40</sup>, las élites en disputa por el poder utilizarían la democracia directa para expresar sus muy diversos intereses. Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay me servirán de muestra. La **segunda** corresponde a aquellos mecanismos que contribuyeron a la “*transición y redemocratización*” de algunos países. Colombia, Chile y Uruguay son los ejemplos más notables y reconocidos en esta región. Pero (**tercera**) instalado una vez el régimen democrático en la mayoría de las naciones latinoamericanas, su debilidad en cuanto a delegación ha potenciado su uso, en “*actitudes delegativas*”, por parte de distintos actores políticos. Particularmente, en Venezuela, Ecuador y Bolivia.

### *2.1 Primeras experiencias del siglo XX*

En otro lugar he mencionado que estos mecanismos al ser instituciones políticas, posibilitan ciertas estrategias a los actores políticos. Éstos, dependiendo del régimen, producen diversos resultados políticos. En democracias plenas, su uso puede beneficiar a las mayorías. Sin embargo, en autoritarismos o democracias oligárquicas, donde el poder y la responsabilidad del mismo se encuentran concentrados por una pequeña élite, es muy probable que estas herramientas satisfagan pequeños intereses. No obstante, un contexto político adverso a estos intereses probablemente no produjo los resultados deseados en la región.

Estas primeras experiencias que muestro a continuación de la democracia directa, fueron para debilitar al parlamento, y un intento por convencer a la

---

<sup>39</sup>Rescato este periodo por ser el menos explorado de forma comparativa, ya que muchos de los estudios latinoamericanos de la democracia directa se centran en el periodo conocido como la tercera ola democratizadora. Ejemplo de ello son: Welp, 2009 y Altman 2010. Considero que esto ha sido desatinado.

<sup>40</sup>Una democracia limitada u oligárquica es aquel régimen en el que existe una constitución política con separación de poderes, se realizan sin falta elecciones periódicas con un sufragio masculino muy incluyente y las libertades civiles y políticas son amplias, sin embargo, son las altas élites quienes tienen un verdadero acceso al poder. En América Latina la disputa histórica por el mando del gobierno se dio regularmente entre conservadores y liberales.

oposición y a los ciudadanos de que el gobierno en turno representaba los intereses nacionales.

*Contra la representación parlamentaria: Chile y Uruguay*

Al término de la primera guerra mundial, América Latina entró en una etapa de tensión entre las relaciones del poder Ejecutivo y el Legislativo. En un momento en el que la política internacional, afectada además por la depresión del 29, valorizaba más la centralización del poder y el empuje tecnocrático, la importancia del parlamento fue relegada a segundo plano. Con esto, el poder Ejecutivo aumentó su autoridad. Entre otras funciones, podían realizar con mayor libertad decretos con fuerza de ley sobre la defensa nacional, la hacienda pública o la creación de cargos (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 23).

Sin embargo, múltiples factores políticos funcionaron de bloqueo en el actuar gubernamental. Los partidos políticos, los militares, los organismos autónomos, pero fundamentalmente los congresos, aquellos con mayoría opositora al Ejecutivo, no facilitaron la actividad de gobernar. Con frecuencia muchos programas gubernamentales se desmoronaban a mitad del mandato. En muchas ocasiones debido a la ruptura política de las coaliciones del partido presidencial con otros partidos (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 24).

Un presidente acorralado e imposibilitado para gobernar, puede encontrar en la democracia directa la válvula de escape necesaria para sortear los impedimentos parlamentarios. Así lo entendieron los gobernantes chilenos y uruguayos en los primeros treinta años del siglo XX.

En 1918 se celebró el primer ejercicio de democracia directa formal en Uruguay. Legitimar popularmente una nueva constitución fue su propósito. Luchas y negociaciones políticas se llevaron a cabo por los contenidos de la nueva Carta Magna, previo al acto electivo popular. Por un lado la posición de los battlistas del partido colorado quería establecer un gobierno colegiado. Los riveristas, una corriente del mismo partido, preferían el modelo donde un presidente gobernara. Y

los blancos (como oposición) buscaban que el método electivo de representación proporcional fuera considerado en la ley. Un arreglo entre estas tres fuerzas logró que fueran juntas, frente a la ciudadanía, con un proyecto unitario.

El mecanismo de 1918 al ser aprobatorio, legitimó el proyecto constitucional. Si fue o no con intenciones democráticas es otro asunto. Para Alicia Lissidini (1998: 181) no lo fue, su uso respondía a una postura autoritaria de los battlistas frente a la oposición. Su propósito, según la autora, era imponer el gobierno colegiado en el modelo uruguayo de la constitución de 1918, sobrepasando una asamblea constituyente con mayoría opositora. El plebiscito era el instrumento perfecto para evitar a unos constituyentes reacios a sus propuestas.

Desde mi punto de vista, este primer mecanismo en Uruguay tuvo en sus efectos dosis de democratización. Coincido con Lissidini en el hecho de que la intención de los battlistas fue sobrepasar al parlamento. No obstante, con esa amenaza latente la oposición prefirió pactar, negociar y comprometerse con el gobierno, de forma pacífica, para ver encarnados sus intereses en una constitución. En ese sentido el plebiscito generó negociación y diálogo pacífico entre oposición y gobierno.

Un caso opuesto es el plebiscito chileno de 1925. Éste no sólo arremetió contra el parlamento, sino que su uso y efecto provocó una severa inestabilidad política<sup>41</sup>.

El fin de la guerra civil chilena de 1891 consolidó la supremacía del Parlamento sobre el Ejecutivo. En los más de treinta años que duró la república parlamentaria, el gabinete presidencial estuvo constantemente sometido a la censura del congreso (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 26). Esta relación tensa entre poderes desencadenó un golpe de Estado.

---

<sup>41</sup> Por inestabilidad política entiendo la creación de incertidumbre generalizada sobre las acciones del régimen y su sustentabilidad.

En 1924, un grupo de militares chilenos interrumpió en los salones del congreso. Su objetivo era obligar a los legisladores a aprobar una serie de reformas del presidente Alessandri que la oposición conservadora había impedido (Rouque y Suffern, 1997: 286). Logrado su propósito, los militares no abandonaron su presencia política y el 11 de septiembre de ese año dieron un golpe militar al gobierno.

Los militares prevalecerían hasta 1925. Un nuevo golpe de Estado restablecería el congreso y la presidencia de Alessandri. Estando de nueva cuenta en su cargo, la oscilación política continuó, por lo cual el presidente acordaría celebrar un plebiscito el 30 de agosto<sup>42</sup>. En él se aprobaría una nueva constitución donde las funciones ejecutivas se fortalecieran (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 26).

El mecanismo fue aprobatorio, no obstante su resultado produjo mayor inestabilidad política. Dado que la constitución aún mantenía cierta sumisión del gabinete presidencial con el congreso, se mantuvo a los poderes en tensión. Los militares, dirigidos por Carlos Ibáñez, retomaron el poder mediante otro golpe de Estado en 1927.

Es así que la democracia directa en estos países no tuvo los efectos que los gobernantes esperaban mediante su utilización. Si en Uruguay los battlistas pretendían usarla para que en volandas sobrepasaran al congreso, no lo lograron. Aunque el plebiscito sí sirvió para que ambas fuerzas reaccionaran ante las demandas del otro. Y en Chile, donde estas herramientas fueron usadas por el presidente con la intención de equilibrar las fuerzas ante un Parlamento con amplia influencia política sobre el Ejecutivo, su consecuencia derivó en un mayor desequilibrio, tal que facilitó una posterior dictadura militar.

---

<sup>42</sup>Restablecido en su cargo mediante otro golpe de Estado (23 de enero de 1925), el presidente Alessandri planteó a una subcomisión legislativa que, además de que la nueva Constitución fuera ratificada por plebiscito, se considerara algún mecanismo de democracia directa en la legislación que permitiera resolver conflictos entre poderes (Bronfman, 2010: 243).

### *Los militarismos nacionalistas en Bolivia y Ecuador*

En América Latina el nacionalismo fue, durante la mayor parte del siglo XX, el viento político más habitual. En muchas ocasiones su llegada fue fruto de grandes cambios políticos, económicos y sociales<sup>43</sup>. Pero la incapacidad de afrontar estas transformaciones por parte de los actores políticos tradicionales orientó en gran medida la política hacia un modelo de Estado desarrollista, autárquico. Que por medio de la industrialización de sustitución de importaciones buscaba reivindicar la justicia social (Rouqué y Suffern, 1997: 288). Mediante golpes de Estado, fueron los militares en muchos de estos países quienes intentaron llevar a cabo estas reformas.

El militarismo nacionalista sopló los ideales democráticos, si bien liberales también bastante oligárquicos<sup>44</sup>. Los derechos y las libertades individuales pasaron a segundo plano y la eficacia en la gestión pública se constituyó como el pilar principal del Estado. Fue entonces cuando los militares apelaron a la soberanía popular para legitimar sus proyectos de nación reformistas, en un llamado democrático mediante estas herramientas. Los mecanismos boliviano (1930) y ecuatoriano (1978) son buen ejemplo de ello.

El gobierno boliviano atravesó una severa crisis política de 1920 a 1929. La revolución de 1920 llevada a cabo por el partido republicano, sustituyó el gobierno del partido liberal; una relación altamente tensa y conflictiva entre los miembros del partido liberal; la crisis económica de la posguerra; y la alta capacidad de movilización de sectores populares por parte del partido republicano, facilitaron la transición y aceptación del nuevo gobierno (Gallego, 1996: 164).

La crítica más dura al régimen liberal fue la relación tan cercana que tuvo con los gobiernos extranjeros. Dar concesiones (mineras o petroleras) y contraer

---

<sup>43</sup>Indico algunos. *Políticos*, la presencia de influencias extranjeras en la política local que derivó en una crítica de demeritismo y antiimperialismo; *Económicos*, como la crisis de 1929 o de la deuda estatal en los años 70's; y *Sociales*, donde el fenómeno urbano y las clases medias fueron la nota.

<sup>44</sup>Baste con señalar que existían altas limitaciones a la participación de la población. Como los requisitos de ser propietario y saber leer. (Hartlyn y Valenzuela, 1997: 41)

deuda pública con estos países, fue el polvorín en una nación cada vez más apegada a ideas nacionalistas. Así que, cuando el presidente del partido republicano, Bautista Saavedra, continuó la misma política de sus criticados antecesores (Gallego, 1996: 167) y el entorno político-económico no mejoró, no fue sorpresa que la alternancia llegara con un aliento nacionalista.

La presidencia boliviana de 1925 a 1930 fue asumida por Hernado Siles. Él impulsó y creó en 1927 el partido nacionalista. Sectores juveniles, universitarios, afines a las corrientes nacionalistas y antioligárquicas fueron sus principales protagonistas. A éstos les prometió varias reformas. La autonomía universitaria, la reforma agraria, la socialización progresiva de las riquezas y la lucha contra el imperialismo norteamericano fueron algunas de ellas (Gallego, 1996: 170).

En su mandato el presidente no cumplió con estas reformas (en gran medida por la crisis mundial del 29). Pero no sólo eso, además reformó la constitución para reelegirse. El 28 de junio de 1930, estando en plena campaña política, una revuelta civil y militar obligaría a Siles a renunciar (Gallego, 1996: 172). Así, los militares asumieron mediante un consejo el gobierno boliviano.

Una vez en el poder, los militares designaron como presidente al general Blanco Salinas. Durante su gobierno convocó un referéndum para aprobar diversas reformas. Entre éstas se consideraba la autonomía universitaria, pero ninguna más de las demandas estudiantiles o de carácter nacionalista. Más bien fueron de carácter reformistas con el sistema político. Éstas fueron, la fijación de salarios a los representantes, la descentralización administrativa, la autonomía del poder judicial, a la ampliación de las atribuciones del congreso y el *habeas corpus* (Salazar, 2009: 2).

Una explicación muy recurrente a los límites reformistas de los militares es la cercanía de la disputa con Paraguay por el territorio del Chaco. Es por ello que en el lapso de 1930 a 1932 (inicio del conflicto) la prioridad fue financiar el sector militar. Por lo cual, el presidente Salamanca, electo en 1931, derogó el decreto de reformas que el referéndum había aprobado (Salazar, 2009: 3).

Empero, si en Bolivia la intención del uso de la democracia directa fue reformar algunos temas políticos en el fuego lento de la preguerra, en Ecuador se usó una de estas herramientas para legitimar los contenidos de una nueva Carta Magna.

El reformismo nacionalista ecuatoriano de los años 70 culminó con un referéndum en 1978. Con él se aprobó una nueva constitución. Y algunos aspectos de ese nacionalismo se materializaron en dicha norma.

En el año 1972 terminó el régimen dictatorial de José María Velasco Ibarra. Un golpe de Estado militar se encargó de arrebatarse el poder, y otorgar a Guillermo Rodríguez Lara, oficial de mayor antigüedad, la conducción del gobierno. Con este golpe inicia el autodenominado régimen revolucionario nacionalista (Rouqué y Suffern, 1997: 310).

El discurso nacionalista de Rodríguez Lara encontró en el auge petrolero de aquellos años el cimiento necesario para afianzar sus objetivos. Apoyar el modelo económico de sustitución de importaciones, la reforma agraria y mejorar la distribución de la renta fueron algunas de ellas (Escobar, *et. al.*, 2007: 282). Pero todo quedó en letra muerta.

En 1973 se promulgó el plan integral de transformación y desarrollo que fortaleció el sector público. Para llevarlo a cabo, el régimen militar aumentó su presencia en sectores estratégicos, como en las importaciones y los hidrocarburos. Con esto, la libertad comercial de la oligarquía nacional fue limitada, por lo cual decidieron no apoyar más al régimen. El entorno internacional de desencanto con las dictaduras tampoco ayudó a mantener la legitimidad del gobierno. Así, el 11 de enero de 1976 de nueva cuenta un consejo militar asumiría el poder, con la intención de devolverlo a los civiles (Escobar, *et. al.*, 2007: 284).

Dos años después, los militares acordarían una serie de reformas constitucionales. Con las principales fuerzas políticas acordaron proponer a la ciudadanía una serie de reformas a la constitución de 1945 o una nueva

Constitución. El método para conocer la voluntad ciudadana consistió en utilizar un referéndum en 1978. Llegada la fecha, el mecanismo aprobó una nueva Carta Magna. Del 90% de la participación, el 45% legitimó la propuesta (Escobar, *et. al.*, 2007: 288).

La nueva constitución<sup>45</sup> incorporó entre sus artículos algunas de las iniciativas del nacionalismo militar, como la acción del Estado en la redistribución de la riqueza y la reforma agraria (Escobar, *et. al.*, 2007: 289)<sup>46</sup>.

En el contexto de nacionalismo militarista latinoamericano, la democracia directa tuvo efectos distintos para sus impulsores. En Bolivia, a pesar de ser aprobatorio, los contenidos del mecanismo no se materializaron. El contexto de preguerra suele ser una explicación válida. En Ecuador, derrotado el nacionalismo “*revolucionario y socialista*” de Rodríguez Lara, la nueva constitución de 1978 asimilaría entre sus páginas varias de sus propuestas.

Ya sea para sobrepasar el parlamento o para convencer a la ciudadanía de un proyecto de nación, estas primeras experiencias de la democracia directa en la región muestran que, usados en un contexto donde imperan los intereses de una élite política, si bien son reflejados sus propósitos, éstos no siempre se materializan. La evidencia muestra que el contexto político jugó un papel importante en su éxito o fracaso.

## 2.2 Transición y redemocratización: Chile, Colombia y Uruguay

Como he señalado, el uso de la democracia directa puede otorgar (o no) la legitimidad popular necesaria a aquellas decisiones políticas que se consideren trascendentales. En América Latina esto ha sido muy palpable al momento de transitar de un régimen político a otro. Estas transiciones que intentaban plasmar

---

<sup>45</sup>También incluyó tres mecanismos de democracia directa: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato (Pachano, 2007: 145)

<sup>46</sup>No se consideró el modelo económico de sustitución de importaciones. La explicación es que para 1978 ya los militares ecuatorianos habían adoptado posturas favorables a la internacionalización de su mercado. Aunque el sector de hidrocarburos se mantuvo altamente protegido (Escobar, *et. al.*, 2007: 285).

nuevas reglas del juego político requerían de una nueva aceptación. No sólo de los actores políticos tradicionales sino de los actores que, hasta ese momento, habían sido parcialmente excluidos, como las organizaciones sociales o los nuevos partidos políticos.

Una de las premisas fundamentales sobre la transición y eventual instalación de cualquier régimen, es la capacidad que muestran los gobernantes para convencer a sus gobernados sobre ciertas reglas y procedimientos políticos. Esto bien se puede lograr mediante el uso de estas herramientas. Por lo cual, esta jugada no fue ajena a la estrategia política de los gobernantes autoritarios de la década de los 80's, tanto en Chile como en Uruguay. Sin embargo, con lo que no contarían es que estos mecanismos aún sujetos a regímenes autoritarios pueden dar resultados contrarios a los fines perseguidos.

Colombia es un caso más, pero en una temporalidad distinta. El plebiscito usado en 1957 también se dio en un proceso de transición. Pero en algo más importante es que estos casos son compatibles. La utilización de la democracia directa ayudó en sus procesos de redemocratización<sup>47</sup>. Comienzo con este último.

El pacto político colombiano, llamado Frente Nacional, fue consolidado por la ciudadanía mediante un plebiscito en 1957. Este Frente es considerado el acuerdo político que permitió la redemocratización colombiana<sup>48</sup>.

La democracia en Colombia llegó a un punto de quiebre en 1949. En ese año el partido conservador realizó una elección presidencial bajo una declaración de Estado de sitio. El partido liberal no pudo contender en las elecciones y Laureano Gómez fue elegido presidente (Valenzuela, 2011: 1). Este suceso

---

<sup>47</sup>Por redemocratización entiendo aquellos procesos en donde una vez quebrada una democracia antañá (mayormente por líderes autoritarios), es restaurada y en muchas ocasiones corregida en aquellas grietas que originaron su declive y sustitución.

<sup>48</sup> Para Valenzuela (2011) este hecho constituye una pieza clave en los análisis de la transición y redemocratización que no ha sido claramente abordado. Sostiene que esto se debe a el paradigma de las olas democratizadoras, que comúnmente se establece en el inicio de los 70's. Colombia se redemocratizaría en los 60's. Lo anterior generaría dudas sobre la profundidad democrática en este país antes de la dictadura. No obstante, según el autor, Colombia sí cumplía al menos con los estándares de una democracia oligárquica.

enmarcado en un contexto de fuerte polarización partidista conocido por la violencia, la poca capacidad presidencial para impulsar una serie de reformas y la debilidad institucional dentro del propio partido conservador, facilitó la llegada al poder del comandante Rojas Pinilla. Un golpe de Estado en junio de 1953 fue su medio.

No conforme con gobernar ilegítimamente de 1954 a 1958, el dictador Pinilla buscó reelegirse un periodo más. Su estrategia democrática consistía, como lo había realizado la primera vez para “legitimarse”, en convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Con ella se definiría su posible reelección (Valenzuela, 2011: 22).

La intención de Pinilla hizo reaccionar a los partidos tradicionales, el liberal y el conservador. En 1957, reunidos los dos principales líderes partidistas se firmó el pacto llamado Frente Nacional. En él ambos partidos acordaban un sistema de rotación en el poder y de co-gobierno. El pacto debía ser transitorio y concluir en la reconstrucción de una democracia sin ataduras (Valenzuela, 2011: 3)<sup>49</sup>.

Pero hay que agregar que este Frente no sólo incluía a los partidos. La ciudadanía se agregó como aquella que debería expresar y dar validez al acuerdo mediante un plebiscito.

El mecanismo se realizó el 1 de diciembre de 1957. Y a pesar de que algunos sectores, mayormente ultraconservadores, realizaron una ardua campaña en contra (Diago, 1995: 1-3), fue aprobatorio con un 90% de la participación ciudadana<sup>50</sup>. Con este pacto, la redemocratización colombiana sería posible, años después.

En 1973 Chile y Uruguay sucumbieron a feroces y sangrientas intervenciones militares. Estos países, muy a pesar de su larga tradición

---

<sup>49</sup> Este acuerdo, además, debería durar solamente cuatro ciclos presidenciales.

<sup>50</sup> Aunque es muy cierto el cuestionamiento sobre la validez de esta enorme participación, dado que cualquiera podía acreditarse para participar (Ribon, 2012: 26), considero que esto no le resta importancia a la expresión ciudadana.

democrática, no pudieron eludir el contexto latinoamericano de militarismo nacionalista y reformista (Rouqué y Suffern, 1997: 292).

El 27 de junio de 1973 los militares uruguayos disolvieron ambas cámaras legislativas, crearon un Consejo de Estado y preservaron al presidente Juan María Bordaberry como máscara de civilidad. Se suelen atribuir dos factores esenciales que desencadenaron dicho suceso (Rouqué y Suffern, 1997: 304-305). Primero, el desgastamiento del Estado de bienestar que, con los bajos niveles de eficiencia productiva, no pudo adaptarse a los cambios del entorno económico. Segundo, al fortalecimiento de la izquierda institucional (Frente Amplio), y extra-institucional (Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros). Éstos representaban un freno al reajuste estatal de austeridad y reducción en el gasto público que el gobierno consideraba óptimo. Pronto, el presidente Jorge Pacheco Areco, y después Bordaberry, dieron instrucciones para que los militares suprimieran las sublevaciones. Con lo que no contarían es que el fortalecimiento de las izquierdas llegaría para quedarse.

El golpe de Estado militar del 11 de septiembre de 1973 en Chile terminó abruptamente con el gobierno socialista de Salvador Allende. Allende, durante su periodo de gobierno, no pudo hacer frente a la oposición. Que si bien había perdido las elecciones presidenciales, sí pudo trabar la política presidencial. Aunado a lo anterior, tuvo que enfrentar a militares que, con gran influencia de la política estadounidense en contra del comunismo, se habían aliado a conspiradores golpistas por considerarlo a favor del comunismo (Rouqué y Suffern, 1997: 300-302)<sup>51</sup>.

Una vez en el poder los militares de ambos países fueron extremadamente represivos. Implantaron un modelo económico que les dio efímeros rendimientos, pero sobre todo intentaron legitimar su intervención autoritaria a ojos de la

---

<sup>51</sup>Incluso en 1972 el intento fallido de un plebiscito, provocado por las diferencias entre el presidente y el congreso (con la incompetencia del tribunal constitucional para dirimir la cuestión de si se podía o no llevar a cabo este mecanismo) sólo agravaron la crisis política (Altman, 2014: 200).

ciudadanía, de las fuerzas armadas y del extranjero (Rouqué y Suffern, 1997: 323).

En Uruguay, el plebiscito de 1980 convocado por los militares pretendió establecer una nueva constitución. Por medio de ésta, los partidos tradicionales podrían ser controlados por el ejército, se excluirían a los sectores políticos de izquierda y mostrarían al exterior que la democracia tenía cabida en el país (Lissidini, 2012: 242).

Llegado el día, una ciudadanía con fuertes arraigos culturales a favor de la negociación y la convivencia pacífica pugnó por la redemocratización del país. 56% del electorado fue suficiente para rechazar los designios militares (Lissidini, 2012: 243).

Al mismo tiempo que los militares uruguayos, en 1980 se convocó por parte del gobierno golpista de Augusto Pinochet a un plebiscito. Mediante éste se ponía a disposición de la ciudadanía la aprobación de una nueva carta magna. El nuevo texto constitucional entraría plenamente en vigor hasta 1989. Hasta esa fecha, Pinochet sería presidente. El mecanismo fue afirmativo a la postura gubernamental (Rouqué y Suffern, 1997: 324).

En 1988, derivado de una serie de disposiciones en la norma constitucional aprobada en 1980, Pinochet se presentó como candidato oficial para ocupar la presidencia en Chile. Entre diferencias internas, la oposición participó. El día de la votación, la ciudadanía se manifestó por el No con el 56%. Con ayuda del mecanismo, indudablemente se abrió paso a la posterior llegada de la democracia al país (Altman, 2014: 200).

Un plebiscito que al igual que el chileno pudo estabilizar las relaciones entre gobernantes y gobernados colocando una viga más a la construcción democrática, se dio en Uruguay, en 1989.

Producto de una política de pacificación, y posterior a la dictadura militar perdedora en el plebiscito de 1980, el presidente Julio María Sanguinetti propuso

una serie de medidas para estabilizar al país. En 1985, se aprobó una ley de amnistía para los presos políticos (8 de marzo), se repatriaron las personas exiliadas (11 de abril), y se reparó el daño hecho a los funcionarios públicos destituidos. Asimismo, un año después (22 de diciembre de 1986) se otorgó la amnistía a los militares que cometieron delitos contra los derechos humanos en el periodo de la dictadura militar (Lissidini, 2012: 246).

En 1989, la *Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado* que daba la amnistía a los militares fue llevada a la arena de la democracia directa para su derogación. Impulsada mayormente por sectores de la izquierda y organizaciones civiles fue rechazada por la ciudadanía al lograr sólo 44% de votos (Lissidini, 2012: 247)<sup>52</sup>.

¿Qué tan importantes fueron estos instrumentos para la transición y eventual redemocratización de estos países? Considero que dos flujos fueron importantes.

Primero, el respeto por parte de los gobernantes a las decisiones que respaldaron los ciudadanos con su voto. En este caso mediante la democracia directa. Lo anterior fue evidente en Uruguay, cuando perdió la postura gubernamental en el plebiscito de 1980. El resultado dio paso a un gobierno civil. Se puede decir lo mismo en el caso chileno de 1988. Y en Colombia, donde los dos principales partidos entendieron que el clamor social era por la paz.

Segundo, cuando los gobernados aceptaron que la mejor política para lograr la pacificación y eventual redemocratización del país, en los casos expuestos durante un régimen militar, ocurrió al jugar con las reglas institucionales. Si la oposición chilena en 1980 hubiera continuado, e incluso incrementado su desafección con el resultado del plebiscito pinochetista, lo más probable es que el relato del régimen autoritario chileno fuera más terrible socialmente. Lo mismo puede considerarse en Uruguay con el plebiscito de 1989.

---

<sup>52</sup>En 2009 se intentó de nuevo la derogación de dicha ley otra vez mediante plebiscito, y otra vez fue rechazada. Aunque logró un cercano 48% de votos (Lissidini, 2012: 247).

Haber “*cochado a la reina*” (O'Donnell, 1994: 111) pudo significar una seria amenaza para la redemocratización uruguaya<sup>53</sup>. Y los opositores colombianos, que a pesar de la intensa campaña en contra que llevaron a cabo, finalmente acataron la decisión ciudadana.

### 2.3 Actitudes delegativas: Bolivia, Ecuador y Venezuela

Sabemos que la democracia directa es fuertemente mayoritaria<sup>54</sup>. Debido a que suele generar cierta polarización político-social, su aplicación en aquellos países donde la democracia se encuentra débilmente institucionalizada puede producir una mayoría que respalde el mito de la delegación<sup>55</sup>.

En estas democracias porosas<sup>56</sup>, lo que se denomina por *accountability horizontal*<sup>57</sup>, fundamental en los regímenes democráticos modernos, es considerado un impedimento por algunos actores políticos (O'Donnell, 1997: 296). Para ellos es de suma importancia encontrar la manera de brincar cualquier obstáculo político.

Es por ello que, capturar la expresión popular y autodesignarse como aquél que recompondrá la salud de la nación, se vuelve primordial. Para los actores delegativos, utilizar la democracia directa tiene la aparente ventaja de facilitar el proceso decisorio. No obstante, también puede multiplicar los costos e incertidumbres a la hora de implementar estas decisiones. Este escenario fue el que se planteó en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Usar estos mecanismos significó

---

<sup>53</sup>Este análisis se ha centrado en elementos políticos, sin embargo hay que resaltar algunos elementos culturales. Por ejemplo, que Uruguay haya seguido usando estas herramientas, atravesando el umbral de los actores políticos tradicionales hacia la sociedad civil, pone el acento en una cultura de uso arraigada, y en constante aprendizaje (Lissidini, 2012: 244-245). Lo opuesto ocurre en Chile, que después de 1988 la democracia directa a nivel nacional ha desaparecido del radar político.

<sup>54</sup> Para un debate pertinente remito al lector al capítulo 1, apartado 1.1.3

<sup>55</sup> También se le ha analizado como un capítulo dentro del estudio del cesarismo, caudillismo o populismo. Ver Peruzzotti (2008).

<sup>56</sup> Me refiero a aquellas acuñadas en el concepto de democracia delegativa (O'Donnell, 1997, 2010)

<sup>57</sup> En un sistema presidencial corresponde a los distintos bloqueos que se dan entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

un reto para sus democracias débilmente institucionalizadas durante la última década del siglo XX y la primera del XXI.

La democracia directa en el Ecuador de los años 90 fue usada en un clima de constante tensión entre el Presidente y el Legislativo. En 1995, el presidente Sixto Durán Ballén presentó once preguntas al electorado. Temas de seguridad social, el manejo presupuestario, la descentralización, la reforma a los organismos judiciales o la relación Ejecutivo-legislativo eran las más destacables. En cuanto a esta última, se le otorgaba al presidente la facultad de disolver el congreso (Pachano, 2007: 154). La acción era evidentemente delegativa. No fue aprobada por la ciudadanía.

Años después, para ser exactos en 1997, fue ahora el congreso el que convocó a un ejercicio de democracia directa. No conformes con el caos político que generaron once preguntas propusieron catorce. Una de ellas para ratificar la destitución del ex presidente Abdalá Bucaram y el nombramiento de un mandatario interino. Bucaram había sido depuesto por el congreso en una acción a todas luces inconstitucional (Pachano, 2007: 154).

La constitución de 2004 boliviana es considerada el primer documento de carácter nacional que incluyó algún mecanismo de democracia directa (referéndum). En ese mismo año se aprobó su ley reglamentaria. Y se convocó a un referéndum sobre la política energética. Carlos Mesa, presidente interino (debido a la destitución del gobernante Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003), sometió a la voluntad popular cinco preguntas que fueron aprobadas (Romero, 2007: 160).

No obstante, de manera pronta la expresión ciudadana con la democracia directa fue capturada por actitudes delegativas de los gobernantes. Primero, el gobierno de Mesa empoderado por el éxito de la aprobación, remitió al parlamento un proyecto de ley que aparentemente expresaba la voluntad popular ejercida en el referéndum. No fue aprobado. Entonces, unos meses después, el parlamento conformado por una mayoría opositora a Mesa preparó una iniciativa de ley

supuestamente más ajustada a los deseos del electorado (Romero, 2007: 166). La tensión entre el Ejecutivo y el parlamento se acrecentó cuando el presidente se negó a refrendar dicha ley. La culminación de este episodio se dio con la dimisión presidencial en 2005.

Tan sólo tres años después del referéndum boliviano, en 2007, Venezuela planteó en la arena de la democracia directa un conjunto de reformas constitucionales. En total 33 artículos serían reformados en la propuesta del presidente Hugo Chávez. Sin embargo, el número de artículos se incrementó a 69 por propuesta de la Asamblea Nacional. La variedad de materias a reformar trataban sobre la organización político-administrativa, las competencias presidenciales y, además de otras, la reelección presidencial indefinida (Kornblith, 2014: 140). Esta última, sí representando un reto para algunos pilares democráticos, como la competencia electoral o el acceso y rotación de los cargos públicos.

El resultado del referéndum venezolano de 2007 fue negativo. Por un margen muy apretado, 50.7% frente al 49.29% positivo. No obstante el escenario adverso a sus reformas, Hugo Chávez intentó de nuevo en 2009 que la ciudadanía aprobara la reelección indefinida. En esta ocasión la propuesta incluía no sólo al presidente sino a todos los cargos de elección popular. La reforma fue aprobada por una mayoría de 54.85% (Kornblith, 2014: 141).

Estos tres casos demuestran cómo la democracia directa, en muchas ocasiones, sirviendo a propósitos delegativos acarrear mayores incertidumbres políticas. En Ecuador, su resultado sólo agravó la crisis de representación política del país. En Bolivia las actitudes delegativas enfrentaron al poder Ejecutivo y al Legislativo generando un *impasse* político, y la renuncia presidencial. Y en Venezuela, la propuesta de reelección presidencial, si bien encontró cierta resistencia ciudadana, la fuerza delegativa del gobierno logró imponer su proyecto en 2009 con estos mecanismos.

En estas democracias, el uso de estos mecanismos ha sido efecto de una política delegativa. En varias ocasiones sólo han servido para construir mayorías legítimas que autorizan a los gobernantes interpretar la voluntad popular a modo. Además, se espera que después de realizado el ejercicio, la ciudadanía vuelva a ser una audiencia pasiva mientras los gobernantes se disputan nuevamente la toma de decisiones políticas producto de la democracia directa.

Hasta aquí, hago un resumen de lo expuesto en este apartado. En líneas anteriores he desarrollado algunas experiencias de democracia directa en América Latina. Tres puntos han sido claves. **El primero**, cuando fue usada en regímenes autoritarios u oligárquicos. Si bien sirvió a intereses de la élite política, su resultado dependió altamente del contexto político. **El segundo**, refiriendo la importancia de estos mecanismos para la instalación de las democracias en algunos países de la región. **El tercero**, para mostrar que estas herramientas son en muchas ocasiones la manzana de la tentación para líderes delegativos en democracias escasamente consolidadas.

Ha sido mi planteamiento desde el inicio demostrar en este apartado que el uso de la democracia directa es más el efecto que la causa de la debilidad institucional de estos países en particular, y de la región en general<sup>58</sup>. Y agregar que se recurre a ella no sólo en periodos de alta polarización política, sino también en momentos políticos donde la expresión y unidad política nacional necesita expresarse. Ello ha quedado patente en los casos de transición y redemocratización en varios países. Por lo tanto, cuando se afirma que estas herramientas son un indicador y una causa detrás de las débiles instituciones representativas (Barczak en Altman, 2010: 27), o que pueden responder a una política abiertamente conservadora/neoliberal<sup>59</sup>, se olvida que éstas tan sólo son

---

<sup>58</sup> Soy consciente de que este análisis es escueto, que un trabajo más detallado podría arrojar conclusiones más profundas, pero que en líneas generales confirma la tesis de Altman (2010).

<sup>59</sup> Si bien Merkel se refiere al uso político de la democracia directa en Suiza, también evalúa que éstos son benéficos para la economía de mercado liberal, en tanto tienden a reducir la política fiscal expansiva del Estado (Merkel, 2014: 24).

un miembro, una pequeña parte de un sistema de instituciones políticas más complejo.

Empero, considero que un elemento ha sido clave a lo largo del desarrollo y uso de estas herramientas en este apartado: el diseño institucional. Recupero brevemente algunos casos.

El diseño chileno condujo a la eventual caída del régimen (1988). Los bolivianos sólo pudieron elegir sobre una idea porque así estaba reglamentado (2004). Había tantas preguntas en el mecanismo ecuatoriano porque las reglas lo permitían (95-97). En Venezuela la flexibilización de las reglas de estos institutos posibilitó la eventual aceptación de la reelección indefinida (2009). Y en Colombia (1957), un pacto político-legal concertado por las principales fuerzas políticas del país, permitió que la ciudadanía expresara su voluntad de retomar el rumbo de la democracia.

El caso uruguayo presentado es la excepción, ya que desde la constitución de 1967 sólo la ciudadanía puede solicitar los plebiscitos. Una explicación de su uso gubernamental puede derivarse de un entorno inestable política e institucionalmente, como un contexto autoritario o de fragilidad democrática, en el que se fuerza el uso de la democracia directa para legitimar intereses de los gobernantes.

No obstante, parece ser que estas reglas legales posiblemente sean un factor del por qué los uruguayos tienen tan interiorizado una cultura de uso y respeto de estas herramientas.

Antes de continuar quiero aclarar que no he pretendido soslayar otras variables explicativas del comportamiento de la democracia directa. Éstas también pueden ser económicas y culturales, pero resalto la importancia del diseño institucional como moldeadoras del actuar político. Y más importante, para saber si estas herramientas funcionan como control político o son controladas políticamente. Responder esta pregunta es la tarea del próximo apartado.

### 3. *Control político o controlada políticamente desde el diseño institucional en América Latina*

La democracia directa son un conjunto de instituciones políticas en las que tanto los ciudadanos como los gobernantes presentan, deciden o expresan su opinión, mediante un proyecto de ley ante el congreso o a través del voto secreto y universal en las urnas más allá de la elección regular de representantes.

Esta definición incluye: el *plebiscito*, limitado a actos de gobierno; el *referéndum*, que propone intervenir a la ciudadanía en asuntos legislativos; la *consulta ciudadana*, que pide la opinión del ciudadano en temas “relevantes” para el país; la *revocación de mandato*, que sujeta a prueba electoral el mandato de los representantes; e *iniciativa popular legislativa*, que es una puerta abierta para que los ciudadanos, de forma directa y propositiva, presenten proyectos de ley ante el parlamento<sup>60</sup>.

Habida cuenta que el núcleo central de este apartado consiste en estudiar la *directividad* institucional de la democracia directa en América Latina, para determinar si son control político o están controlados políticamente, considero tres aspectos fundamentales de sus marcos legales.

**El primero** examina a aquellos actores que pueden ser iniciadores del mecanismo. El poder Ejecutivo, el Legislativo u ambos, como parte del estamento político, al igual que la ciudadanía suelen ser los instigadores. La capacidad que les otorgue la legislación en esta materia, puede ayudar o no al nivel de cooperación y control político entre los diversos actores políticos. No sólo de forma vertical, entre gobernantes y gobernados, sino también en un sentido horizontal, entre gobernantes.

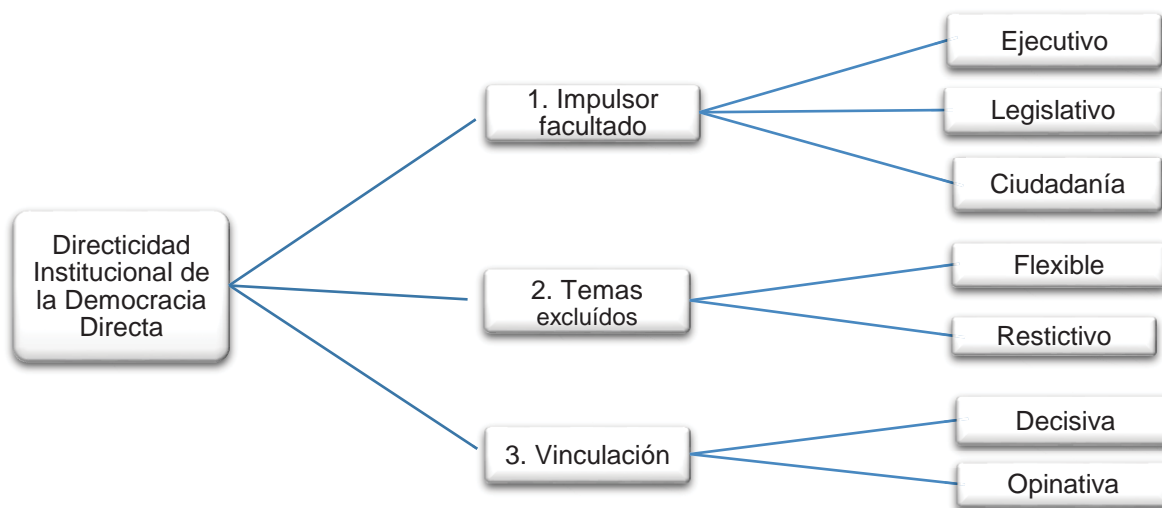
---

<sup>60</sup> La descripción conceptual de estas categorías corresponde, en estricto apego, a la escuela anglosajona de Derecho (En Lissidini 1998, pie de página número 2). En los casos en que alguna normatividad nombró algún mecanismo con un referente distinto, fue clasificado conforme a estas definiciones y sus referentes.

**El segundo** explora los diversos temas que pueden llevarse a la arena de la democracia directa. Ello es fundamental, ya que una legislación muy restrictiva en este asunto puede colocar a estas herramientas en el estante más lejano de la Constitución para el ciudadano común. En contraparte, si ésta es muy flexible puede erosionar algunas funciones estatales, como la plena libertad de decisión de los gobernantes.

**El tercero** estudia la calidad de la expresión ciudadana, en tanto puede ser vinculante o no, para los diseños institucionales de estos países. Es válido afirmar que, si muchos esfuerzos y recursos materiales se invierten en un mecanismo, al final éste debería ser siempre vinculante. Sin embargo, hay que considerar que una vinculación excesivamente laxa puede debilitar enormemente la representación política.

Diagrama 1. Variables de *directicidad* de los diseños institucionales de democracia directa



**Fuente:** elaboración propia.

El diagrama 1 muestra de manera gráfica y conjunta las variables e indicadores que se revisarán. Al final, de este apartado se expondrán las conclusiones generales que ayuden a determinar el nivel de *directicidad* que existe

en la conformación institucional de la democracia directa en América Latina: favorable a la ciudadanía o al estamento político<sup>61</sup>.

### 3.1 *El instigador político en Latinoamérica*

Un buen indicador de la capacidad de control político de la democracia directa son aquellos actores facultados para iniciarla. Si consideramos que acercar al ciudadano a la toma de decisiones políticas es la función de estas herramientas, entonces es fundamental que la ciudadanía pueda promoverlos. Pero también, como mecanismos de contrapeso, es necesario que entre poderes exista la posibilidad de ejecutarlos.

Dado que la democracia directa permite un acercamiento ciudadano al trabajo y control de los gobernantes, es común que se le solicite a la ciudadanía interesada en emplearla una cierta cantidad de respaldo electoral. Esto es, un porcentaje de electores. En el caso de los gobernantes, se pide también que se organicen en conjunto para solicitarlo. Tanto en el mecanismo de los gobernantes como en el de los ciudadanos pueden existir distintos criterios legales, dependiendo de cada país.

**El plebiscito** puede ser iniciado en los 19 países latinoamericanos. Por la *ciudadanía* en 2 (10.5%): Honduras y Nicaragua. El porcentaje requerido de firmas ciudadanas es 6% del Censo Electoral de hondureños y 50 mil firmas de nicaragüenses. Como se puede observar no es un panorama muy alentador para los ciudadanos.

Para *los gobernantes* la tendencia de posibilidad de uso del plebiscito, en comparación con la ciudadana, no varía mucho. De los 19 países, sólo en 3 (16.5%) pueden accionar este mecanismo. Quienes pueden iniciarlo son el presidente, con un respaldo de los ministros, en Colombia; 10 Diputados en Honduras; y exclusivamente el presidente, en Honduras y Nicaragua. Así, el poder

---

<sup>61</sup> Todo el análisis que se mostrará a continuación tiene sus bases y fuentes en los anexos 1 y 2 que se presentan al final de esta tesis, con información actualizada a enero del 2017.

Ejecutivo se encuentra presente en el 66.6% y el Congreso en 33.3%, como actores de impulso de esta herramienta.

De forma general, el **Referéndum** es permitido institucionalmente para que la *ciudadanía* lo inicie en 11 países y el *estamento político* en 15 (de lo cual en 80% el presidente y 86.6% el congreso pueden convocarlo). Ello nos da, de las 19 naciones, 58% y 79% respectivamente. Asimismo, este mecanismo se divide en tres tipos: sobre reformas constitucionales; de leyes ordinarias; y para enmiendas constitucionales.

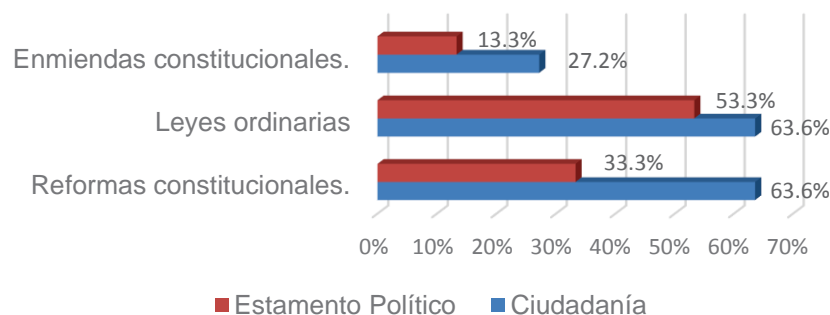
*Referéndum de reformas constitucionales.* De los 11 países que consideran este mecanismo para *la ciudadanía*, 7 (63.6%) permiten que sea ésta quien lo inicie. En este caso, el nivel de exigencia participativa es relativamente bajo. Desde 0.06% en Guatemala hasta 15% en Venezuela. En el caso de *los gobernantes*, de las 15 naciones que consideran algún tipo de referéndum, sólo 5 países (33.3%) lo posibilitan para reformas constitucionales. Estos son: Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Uruguay. Los actores del *estamento político* habilitados son el presidente, en un 100%; y el congreso en un 60%.

*Referéndum sobre Leyes Ordinarias.* Los ciudadanos tienen la facultad de iniciar este tipo de mecanismo en 7 países, lo que nos da un 63.6% de las 11 naciones que consideran el referéndum ciudadano en América Latina. La cantidad de firmas necesarias para activar esta herramienta es desde 50 000 electores en Nicaragua, hasta el 25% del electorado en Uruguay. El dato uruguayo es interesante. Podría pensarse que reformar la Constitución es algo más importante que las leyes ordinarias, pero en este país para una reforma constitucional se exige tan sólo sumar 10% de los electores para convocarlo. En cuanto a *los gobernantes*, de 15 naciones que consideran algún tipo de referéndum para ellos, 8 (53.3%) les permiten realizarlo sobre Leyes Ordinarias. El congreso tiene

facultades para iniciarlo en el 100%<sup>62</sup>, y el presidente en el 50%. Bolivia, Costa Rica<sup>63</sup>, Honduras y Venezuela son los países en donde este último puede promover este mecanismo.

*Referéndum sobre Enmiendas Constitucionales.* Tan sólo 3 países consideran este tipo de mecanismo para que *la ciudadanía* lo active. Esto indica que un 27.2% de los 11 países con referéndum de algún tipo lo permite. La cantidad de participación es desde 3 000 firmas en Paraguay, hasta 15% del electorado en Venezuela. Ahora bien, si 3 naciones consideran la figura de referéndum sobre enmiendas constitucionales, en Ecuador, en Paraguay y en Venezuela, tan sólo en 2 (13.3% del total de países con algún referéndum) pueden *los gobernantes* iniciarlo. El presidente y el congreso en ambos casos (100%). Pero este último en 1/3 parte en Ecuador y 1/4 parte, de cualquier cámara, en Paraguay.

Gráfica 1. Capacidad de control político por tipo de referéndum en América Latina.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

En la gráfica 1 es evidente que, a pesar de que hay una mayor cantidad de países (15) que posibilitan la intervención de los gobernantes en estas herramientas, aquellos que consideran este mecanismo para la ciudadanía (11) les permiten una baraja más amplia por tipo de referéndum. Éstos son Colombia,

<sup>62</sup> Desagregando estos datos, en 50% de estos se permite que 2/3 partes del congreso lo inicie. En el 25% con 10 diputados basta. Y tan sólo en Nicaragua, 1/3 de los diputados son la gasolina suficiente para que la maquinaria de este mecanismo opere.

<sup>63</sup> En este país, al igual que con el referéndum de reforma constitucional, el Ejecutivo requiere el respaldo de la Asamblea Legislativa para convocarlo.

Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. No así los gobernantes, donde Costa Rica y Paraguay son los únicos con un diseño múltiple.

En cuanto a la **Consulta Ciudadana**, unos *ciudadanos* organizados pueden iniciarla en 3 países de Latinoamérica (16%), y la cantidad de participación que se requiere va de 2% en México a 10% en Venezuela, de su respectivo electorado.

*Los gobernantes* pueden instigar este mecanismo en 6 países (31.5%). Quienes pueden activarlo son el presidente en los 6 casos (100%) y el congreso en 5 (83%). A su vez en el tema del parlamento existen casos donde se requieren altas mayorías, como Argentina, Ecuador y Venezuela (Mayoría calificada y Mayoría absoluta para los dos últimos), dejando exclusivamente en el caso mexicano la capacidad de que una minoría parlamentaria active esta herramienta<sup>64</sup>.

**La iniciativa popular legislativa**, como herramienta de uso exclusivo de la ciudadanía, puede ser impulsada en 13 países (68%) de América Latina. Y se le solicita a los ciudadanos una cantidad de firmas, desde 5 000 en Nicaragua, hasta 5% en Costa Rica y Colombia<sup>65</sup>.

El diseño institucional de **la revocación de mandato** a nivel nacional existe en 5 países (26.3%). Pero si bien el criterio para iniciarlo sigue siendo una cierta cantidad de recolección de firmas, tiene dos métodos. El primero que mantiene la exigencia de un único porcentaje de electores de la circunscripción a la que corresponde el representante sujeto a revocación, como Cuba, Panamá y Venezuela. El segundo, que pide un sistema de doble recepción de firmas, una local y otra nacional. Estos son los casos de Bolivia y Ecuador. A diferencia de los otros mecanismos de democracia directa, en éste el nivel de participación suele ser más exigente. Desde 10% en Ecuador hasta 30% en Panamá.

---

<sup>64</sup> En Guatemala, si bien se establece que el Congreso puede impulsar este mecanismo, no menciona una cantidad necesaria de empuje parlamentario.

<sup>65</sup> En este rubro Bolivia destaca, pues aunque considera que los ciudadanos pueden iniciarlo, la forma de solicitud necesariamente es a través de algún representante legislativo.

### 3.2 Temas que no se pueden discutir

Determinar qué temas políticos no pueden discutirse mediante la democracia directa es un factor importante. De inicio, esto plantea las oportunidades o exclusiones de controlar y manejar, para ciertos actores, algunos asuntos que pueden ser estratégicos. Pero también, es un indicador serio sobre la capacidad institucional que los gobernantes han considerado deben poseer los gobernados, para que tomen decisiones políticas trascendentales sobre el país.

El **Plebiscito** existe en 3 países, Colombia, Honduras y Nicaragua. De esta cantidad sólo 2 (66.6%) dentro de su legislación, mencionan qué temas están excluidos. Para Colombia los Estados de excepción y el ejercicio de los poderes Ejecutivo y Legislativo son asuntos alejados de estas herramientas. Aquello que sí es permitido son las políticas ejecutivas que no requieran respaldo parlamentario. En Honduras, las reformas constitucionales, las bases fundamentales del Estado, las cuestiones tributarias, el crédito público, los presupuestos o los tratados internacionales son bloqueados por el diseño legal.

En cuanto al **Referéndum**, de los 16 países que lo reglamentan, sólo 12 (75%) mencionan las materias que pueden ser excluidas. Quienes no lo establecen son Argentina, Brasil, Cuba y Nicaragua, lo que representa un 25%.

En referencia a los temas, se encontraron 17 distintos. Pero con la finalidad de elaborar un comparativo, he decidido enfocarme en aquellos mayormente mencionados en las distintas legislaciones de América Latina<sup>66</sup>.

*Bases fundamentales del Estado*, que incluye derechos humanos, formas de gobierno y formas electorales. Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela, son los 6 países (50%) que lo impiden. *Impuestos*. Donde Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (66.6%) lo establecen como restricción. *Presupuesto*. Para Colombia, Costa Rica,

---

<sup>66</sup> También temas como Amnistías (25%) o aquellas referidas a las competencias exclusivas del nivel central (25%) son muy mencionados. No obstante, con menor referencia a los que he considerado principales.

Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela (50%), es un tema negado. *Seguridad nacional*. Éste es excluido en Bolivia, Colombia, Costa Rica y Paraguay (33.3%). *Relaciones internacionales*. Colombia, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela (41.6%) son los países donde no se puede llevar a cabo un ejercicio sobre este tema.

Los países con el mayor número de las restricciones mencionadas son Paraguay (con el 100%), Colombia, Perú y Venezuela (con el 80%, cada uno). Los menos son Ecuador, Guatemala y Uruguay (con uno sólo de estos temas en exclusión).

**Iniciativa Popular Legislativa.** De los 13 países que la aceptan en Latinoamérica, sólo 8 (61.5%) establecen parámetros claros sobre aquellos temas que no pueden ser motivo de este mecanismo. Dado la gran variedad de temas que tienen estas 8 naciones, me concentraré solamente en algunos de ellos<sup>67</sup>.

*Impuestos.* Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua y Paraguay (87.5%) son las naciones que establecen prohibición en este tema. *Presupuesto.* El cual es alejado de este mecanismo en Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Paraguay y Perú (87.5%). *Relaciones internacionales.* Que es excluido en Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Paraguay y Perú (62.5%). *Seguridad nacional.* Este tema para Brasil, República Dominicana y Paraguay no va (37.5%).

Los países más restrictivos son República Dominicana y Paraguay, ya que el 100% de estos temas los niegan. Los que son más flexibles son Ecuador, Perú y Nicaragua, pues sólo restringen en 2 de estos asuntos.

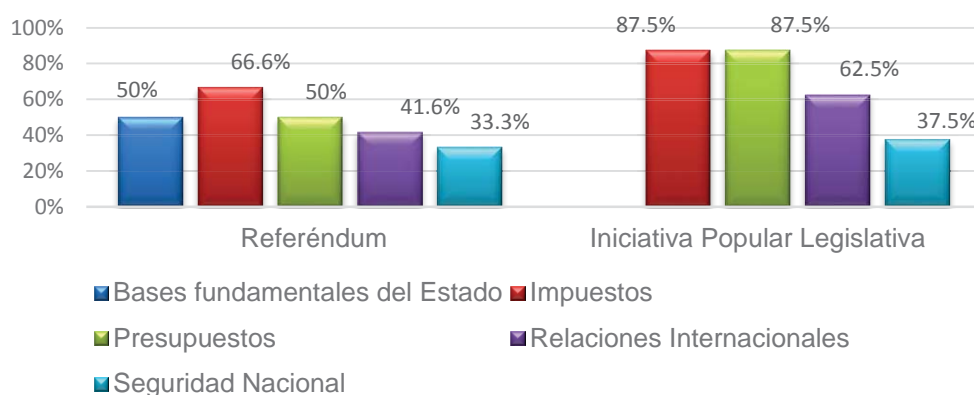
La gráfica 2 evidencia que, tanto el referéndum como la iniciativa popular legislativa, son altamente restrictivos en asuntos administrativos de la política nacional (y por lo tanto de las atribuciones de poder Ejecutivo). Temas como

---

<sup>67</sup> Los actos de naturaleza administrativa (25%) y las Amnistías (25%) también tienen un porcentaje considerable. Sin embargo, menor que los que he considerado.

impuestos (66.6% y 87.5%, respectivamente), presupuestales (50% y 87.5%) y la seguridad nacional (33.3% y 37.5%) son protegidos de la opinión y control ciudadano.

Gráfica 2. Porcentaje de los principales temas excluidos del referéndum y la iniciativa popular legislativa (sólo países que los regulan) en América Latina.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

La **Consulta Ciudadana** se encuentra institucionalizada en 6 países, pero solamente en 3 (50%) existen reglas claras sobre qué no puede ser sometido a consulta. Aquellos que no mencionan son Argentina, Guatemala y Venezuela. Aquellos que sí son Colombia, Ecuador y México.

En Colombia la restricción es la modificación de la Constitución. En Ecuador, los impuestos, el gasto público y la organización político-administrativa del país. En México, siendo el más restrictivo por la cantidad de temas excluidos, considera a los derechos humanos, la forma del régimen (artículo 40 constitucional), la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización de las fuerzas armadas como asuntos fuera de la discusión de estos mecanismos.

En la **Revocación de Mandato** consideré como tema el alcance que puede tener. Me refiero a la capacidad que puede poseer para remover a ciertas autoridades representativas a nivel nacional. Aquellas que una vez victoriosas,

comúnmente por el voto ciudadano, tienen la autoridad legal y legítima para gobernar un país. Estos son los representantes en el Congreso y en el Ejecutivo.

De los 5 países que consideran este mecanismo en la región, el 100% establece qué tipo de alcance tiene. Para Bolivia, Ecuador y Venezuela (60%), todos los cargos de elección popular pueden ser sometidos a revocación. En Cuba y Panamá (40%), los miembros del parlamento pueden ser removidos de su mandato. El caso panameño destaca, ya que son los diputados de libre postulación (entiéndase candidatos independientes) los que pueden ser revocados. Esto no es menor, ya que este sistema puede funcionar como desincentivo para los actores independientes, que pueden preferir realinearse al sistema de partidos tradicional.

### *3.3 Ser o no ser vinculante*

La calidad de la decisión ciudadana expresada con la democracia directa es identificable a partir de su posibilidad de ser vinculante o no, así como sus requisitos. El requisito usado regularmente es una cantidad de participación ciudadana. Aquellos países que lo requieren consideran, que de no lograrse este criterio, la opinión de la ciudadanía puede ser consultiva. Asimismo, y dependiendo de la herramienta y el país, estos mecanismos pueden solicitar un sistema de doble participación. Esto quiere decir, que además de la votación sobre la decisión (que puede ser mayoría simple, absoluta o calificada), se pide una cantidad (normalmente porcentual) de participación del electorado nacional.

En América Latina, de los 3 países que consideran el **Plebiscito** el 100% tiene criterios electorales para que éste sea vinculante. En el caso de Colombia y Nicaragua con que la decisión del mecanismo cuente con mayoría simple es suficiente para que los gobernantes deban acatar la decisión ciudadana. Para Honduras existe un sistema de doble participación. Es necesario que el Censo Electoral participe en un 51%. Una vez logrado este umbral, la decisión sólo requiere mayoría simple.

En términos generales de los 16 países que permiten el **Referéndum**, 15 (93.75%) establecen criterios de vinculación. Quien no lo hace es Brasil<sup>68</sup>. Éstos varían dependiendo del tipo de referéndum que sea. Como he establecido, son de reforma constitucional, sobre leyes ordinarias y de enmiendas constitucionales.

*Reforma Constitucional.* Este tipo de mecanismo, considerado en varios países para ser promovido por la ciudadanía o el estamento político, institucionalmente cuenta en el 100% de los casos con criterios para su vinculación. En Cuba, Guatemala y Ecuador existe un sistema de participación único, donde los dos primeros solicitan una mayoría simple y el último una mayoría absoluta. Para Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay el sistema que rige es el de doble participación. En los primeros tres se requiere que participen entre el 25% y el 40% del electorado más una mayoría simple. En el caso uruguayo, una mayoría absoluta y la participación del 35% de registro cívico nacional basta para aprobar o rechazar una reforma constitucional. El caso venezolano es singular ya que si bien la ciudadanía o el estamento político lo pueden iniciar, la discusión, aprobación o rechazo de la herramienta pasa por la Asamblea Nacional (artículo 343 constitucional). Si ésta lo aprobase, entonces se lleva a cabo el referéndum que puede ratificar o no la decisión de la Asamblea con una mayoría simple (artículo 345 constitucional).

*Leyes Ordinarias.* Exceptuando a Brasil, existen en los demás países criterios de vinculación para este tipo de mecanismo. El sistema de participación único se encuentra en cuatro naciones, Bolivia, Nicaragua, Perú y Uruguay. En los dos primeros el criterio es de mayoría simple y en los dos últimos de mayoría absoluta. En el caso de Argentina, Costa Rica, Honduras y Venezuela lo que se considera es un sistema de doble participación. Desde 35% hasta 51% de sus respectivos electorados. Finalmente, Paraguay destaca porque el instigador (que es exclusivamente el Estamento Político) puede decidir previo al acto electivo si es o no vinculante.

---

<sup>68</sup> Aunque eso no impidió que algunos de los ejercicios más relevantes se realizarán precisamente en Brasil, como aquél sobre la adopción de un sistema parlamentario o presidencial.

*Enmiendas Constitucionales.* De los 3 países que permiten este tipo de Referéndum, todos (100%) mencionan en sus legislaciones requerimientos participativos para su vinculación. En Ecuador con mayoría absoluta se aprueba o rechaza. En Paraguay, con mayoría simple. En Venezuela, además de una mayoría simple, debe existir una participación del 25%.

Antes de continuar destaco el caso costarricense, en lo referente al referéndum. En aras de poder convivir con la democracia representativa, en este país se ha establecido un sistema de legitimidad diferenciado. Por un lado, aquellas normas constitucionales u ordinarias que fueron aprobadas por una mayoría simple o absoluta del parlamento pueden ser rechazadas o modificadas por la ciudadanía con un 30% de participación. No obstante, aquellas leyes aprobadas en mayoría cualificada, y por tanto con altas dosis de legitimidad democrática, solamente pueden ser alteradas por este mecanismo si participa el 40% del electorado. Lo anterior, parece mejorar la legitimidad de las decisiones que se adoptan con estos mecanismos, así como la relación entre la democracia directa y la representativa.

La **Consulta Ciudadana** es parte de las instituciones políticas de 6 países: Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela. En 4 (66.6%) de éstos se expresan en la legislación criterios para su vinculación. En Argentina, es claro que la consulta es sólo una opinión no vinculante. En Venezuela el marco legal simplemente no lo menciona.

Para quienes sí establecen requisitos de vinculación, una mayoría simple es suficiente en Ecuador y Guatemala; que participe el 33% del electorado (con mayoría de votos) sucede en Colombia; y 40% (mas una mayoría simple) es lo necesario para que el mecanismo sea vinculante en México.

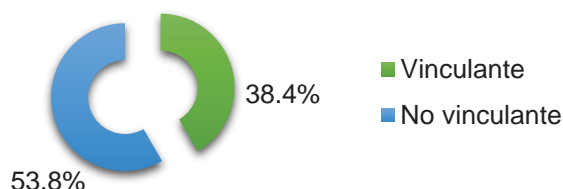
El mecanismo mayormente aceptado en la región para su accionar ciudadano es la **Iniciativa Popular Legislativa** (13 países). Por su naturaleza legislativa es muy común que ésta pase por los conductos de la representación parlamentaria. Ahora bien, cada país, y según su legislación, establece algún

procedimiento de trámite a cualquier proyecto de ley en el ámbito legislativo. Por permitir que la ciudadanía presente iniciativas de ley ante los congresos, a este mecanismo suele dársele también un proceso parlamentario.

El proyecto de ley ciudadano puede estar sometido al procedimiento regular legislativo. Aquél que dependiendo de las reglas constitucionales y las internas del congreso, establece los pasos para dictaminar las propuestas de ley presentadas por los representantes. Pero también, al ser expresión de la ciudadanía, se le puede otorgar un plazo para su discusión, y eventualmente ser aprobada o desechada.

En América Latina, el procedimiento legislativo regular impera en la iniciativa popular legislativa. Ya que de los 13 países que lo regulan, 7 (53.8%) así lo consideran (gráfica 3). A este conjunto lo he clasificado en el rubro de mecanismos no vinculantes. Ello se debe a que, al no establecer periodos claros para su dictaminación, esta herramienta puede caer en lo que se ha denominado la congeladora legislativa<sup>69</sup>.

Gráfica 3. Tipo de vinculación de la Iniciativa Popular Legislativa en América Latina.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

Aquellas naciones que sí consideran un plazo particular para el dictamen de estas iniciativas son Argentina (12 meses), Colombia (2 periodos ordinarios

<sup>69</sup> Esta figura legislativa informal consiste en que, dado el vencimiento de un plazo considerado en las distintas leyes de los países, las iniciativas presentadas por diversos actores políticos ante instancias receptoras, son aplazadas hasta un siguiente periodo. Procedimiento que puede repetirse en incontables ocasiones.

consecutivos), Ecuador (de 180 días a 1 año), Perú (90 días) y Venezuela (en el siguiente periodo ordinario). Esto nos da un total de 5 países (38.4%).

El caso costarricense es excepcional, ya que si se solicita una iniciativa que reforme artículos constitucionales el procedimiento es el legislativo regular. Pero cualquier otra ley, una vez iniciado este mecanismo, se puede solicitar un referéndum para su dictaminación. Éste es el caso de un diseño institucional híbrido de la democracia directa.

Otros casos de democracia directa híbrida también se pueden dar entre la iniciativa popular legislativa y cualquier otro mecanismo electivo en otros países de la zona. Aunque a diferencia del caso costarricense, esto ocurre después de cumplidos los plazos en que los representantes tienen en sus manos la aprobación o rechazo del proyecto de ley. En Ecuador, una vez cumplido el tiempo para dictaminar la iniciativa, y ésta fue rechazada, la ciudadanía organizada en 1% puede someter a referéndum dicho proyecto. Lo mismo puede suceder en Perú y Venezuela.

**Revocar el mandato** de los representantes puede llevarse a cabo en 5 países de la región: Bolivia, Cuba, Ecuador, Panamá y Venezuela. En todos ellos (100%) se consideran criterios para su vinculación. En 4 naciones (80%) existe un sistema de doble participación. Tiene sentido que así sea, ya que este mecanismo trastoca un pilar fundamental de la representación: el mandato libre. Así, en Bolivia, Ecuador, Panamá se pide que participe el electorado en mayoría absoluta (50%+1), con una aprobación de mayoría simple para revocar al representante. En Venezuela, con 25% de participación ciudadana, pero con un número igual o mayor de votos por los que el representante fue electo, son requeridos.

El sistema de participación simple regula el caso de la revocación de mandato en Cuba. Aquí, simplemente basta con que haya una mayoría electoral en la demarcación territorial donde el asambleísta fue electo, para que el resultado sea vinculante.

### 3.4 ¿Quién predomina en el diseño institucional de la democracia directa?

La amplitud y efectividad de la democracia directa en la región se muestra en el cuadro 1. Si tomamos como indicadores institucionales los tres aspectos de este apartado (instigadores, temas excluidos y capacidad vinculante), y consideramos que para hacer efectiva la democracia directa es fundamental que estén considerados, la evidencia muestra un desarrollo escaso.

Cuadro 1. Amplitud y efectividad de la democracia directa en América Latina.

| Países            | Cantidad de mecanismos | Efectivos         | No efectivos   |
|-------------------|------------------------|-------------------|----------------|
| 1 Argentina       | 3                      | 1 (IPL)           | 2 (R y C)      |
| 2 Bolivia         | 3                      | 2 (R y r)         | 1 (IPL)        |
| 3 Brasil          | 2                      | 0                 | 2 (R y IPL)    |
| 4 Chile           | 1                      | 1 (R)             | 0              |
| 5 Colombia        | 4                      | 4 (P, R, C y IPL) | 0              |
| 6 Costa Rica      | 2                      | 2 (R y IPL)       | 0              |
| 7 Cuba            | 3                      | 1 (r)             | 2 (R y IPL)    |
| 8 Rep. Dominicana | 2                      | 1 (R)             | 1 (IPL)        |
| 9 Ecuador         | 4                      | 4 (R, C, IPL y r) | 0              |
| 10 Guatemala      | 2                      | 1 (R)             | 1 (C)          |
| 11 Honduras       | 2                      | 2 (P y R)         | 0              |
| 12 México         | 2                      | 1 (C)             | 1 (IPL)        |
| 13 Nicaragua      | 3                      | 0                 | 3 (P, R y IPL) |
| 14 Panamá         | 1                      | 1 (r)             | 0              |
| 15 Paraguay       | 2                      | 1 (R)             | 1 (IPL)        |
| 16 Perú           | 2                      | 2 (R y IPL)       | 0              |
| 17 Salvador       | 0                      | 0                 | 0              |
| 18 Uruguay        | 1                      | 1 (R)             | 0              |
| 19 Venezuela      | 4                      | 2 (R y r)         | 2 (C y IPL)    |

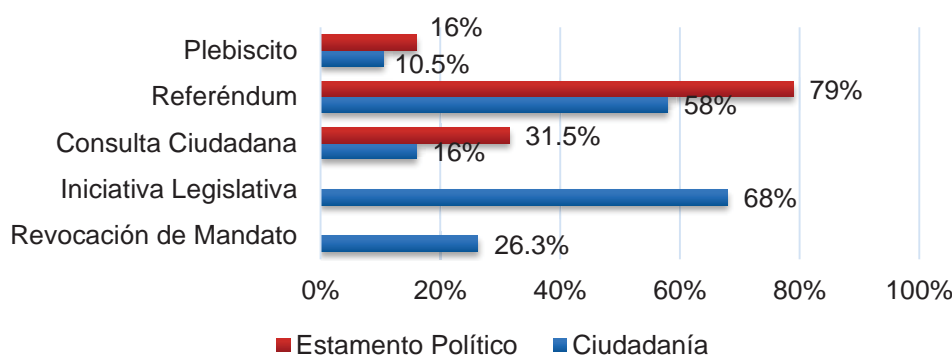
**Fuente:** elaboración propia a partir de base de datos. **Abreviaturas:** P, plebiscito; R, referéndum; C, consulta ciudadana; IPL, iniciativa popular legislativa; r, revocación de mandato. **Nota:** la amplitud se refiere a la cantidad de mecanismos en el país; la efectividad consiste en los mecanismos que establecen claramente los tres criterios de *directicidad* en su legislación, faltando algún criterio se encasilló como no efectivo.

Exceptuando a El Salvador, existe en la zona por lo menos 1 mecanismo en cada país. En 12 se encuentran institucionalizados de 1 a 2 mecanismos. Si a ellos se les resta la no efectividad, hay solamente 7 países con una amplia efectividad en sus institutos. Éstos son Bolivia (con 2), Colombia (4), Costa Rica (2), Ecuador (4), Honduras (2), Perú (2) y Venezuela (2).

Este dato no es menor. Explica muy bien el por qué precisamente en estos países es donde se concentra considerablemente el uso de la democracia directa en América Latina<sup>70</sup>.

También ayuda a comprender el por qué los investigadores esperan, dados estos niveles de efectividad institucional, que la utilización de estas herramientas siga proliferando en estos países. Particularmente en la región andina (De la Calle, 2005 y Welp, 2009).

Gráfica 4. Comparación de la capacidad institucional para iniciar un mecanismo de democracia directa en América Latina (ámbito nacional).



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

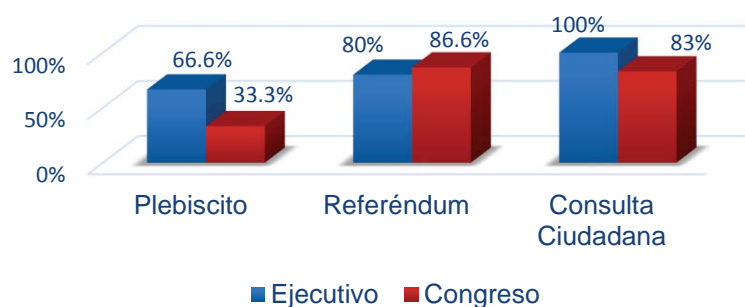
La gráfica 4 muestra el nivel del posible control vertical que se encuentra en el diseño institucional de la democracia directa en América Latina. Por parte de la ciudadanía, así como del estamento político. Para realizar una estimación que de una mayor certeza, he calculado un porcentaje de ambos tipos: los que provienen de *abajo* y los de *arriba*. El resultado de los primeros es de 28% y para los segundos es de 42%. Esto evidencia que la diferencia para su potencial uso es amplia. Si bien ambos tipos se encuentran escasamente desarrollados en la región.

<sup>70</sup> Desde 1978 hasta 2010 reúnen el 47%. Y si se agregara solamente a Uruguay (con 16 casos) sería un total de 76%. Estimación a partir de Altman 2010 (págs. 22 y 23)

En los tres mecanismos que permiten la participación tanto de la ciudadanía como del estamento político, plebiscito, referéndum y consulta ciudadana, son los gobernantes quienes poseen un claro predominio sobre su accionar. En los dos restantes, aunque los ciudadanos son los únicos con la facultad de activarlos, estos son medianamente aceptados en la mayoría de los casos. Si descontamos el nivel de vinculación de la iniciativa popular legislativa, la reducción de esta herramienta es significativa (quedaría en 46%). No así con las demás, en las que se establecen criterios vinculatorios para el tipo ciudadano en el 100%.

Empero, si bien me he concentrado en el control vertical, el análisis realizado muestra también algunos patrones del control horizontal entre poderes. Éste es claramente favorable al poder Ejecutivo (particularmente al presidencial), en dos de tres mecanismos que permiten el actuar de los gobernantes: Plebiscito y Consulta Ciudadana (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Posibilidad de uso de la democracia directa por parte de actores horizontales en América Latina.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

Dado el comportamiento anterior, cabría preguntarse: si el plebiscito es aquella herramienta que somete a discusión los actos de gobierno, por qué es el mismo gobierno el que mayormente puede autosometerse a la opinión ciudadana. Tal vez la pieza clave sea el constante deseo de autolegitimación y delegación de los gobernantes latinoamericanos.

Lo mismo ocurre con el referéndum, ya que de nueva cuenta es el titular de este poder (el congreso), y sus funciones sometidas a control, el que tiene preponderancia legal para realizarlo (86.6%). Además, de encontrarse muy limitadas las oportunidades para que sean actores minoritarios, del mismo congreso, quienes puedan intentar usar estas herramientas. Se argumenta que esto es debido al riesgo de que la oposición, con ayuda de la democracia directa, se constituya en gobierno (Merkel, 2014: 9). Estoy de acuerdo. No obstante, esto muy bien puede limitarse desde el diseño institucional, por ejemplo en la cantidad de herramientas al año que se permitan.

Observando los porcentajes de instigador y vinculación, parece haber poca relación entre su diseño y potencial uso. Desde una perspectiva alentadora de la participación, el 25% del electorado necesario para iniciar un mecanismo en Uruguay y el 51% solicitado en Honduras para su vinculación es excesivo<sup>71</sup>. No obstante, desde la teoría de la legitimación, y en la que mayormente concuerdo, estos pueden ser criterios aceptables. Esto se debe a que la democracia directa convive con la representación, y si estos requisitos fueran menores su relación sería potencialmente peligrosa. En todo caso, quórumos relativamente bajos para iniciar una herramienta y pretenciosamente altos para su vinculación son adecuados (Merkel, 2014: 12).

En lo referente a los temas que se excluyen, los asuntos más bloqueados son bases fundamentales del Estado, presupuestos, impuestos, relaciones internacionales y seguridad nacional. El primero, que contiene los derechos (civiles, políticos y sociales), formas de gobierno y el régimen electoral, es fundamental su protección, incluso de la ciudadanía. Lo mismo para los restantes, que son pertenecientes a áreas claves de la administración y la relación extranjera de un país<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Aunque es menos sobrerrepresentado decir que en la mayoría de la región, el porcentaje de inicio se encuentra entre 2% y 15%, y para su vinculación entre 30% y 40%.

<sup>72</sup> Sobre algunas consecuencias en diseños institucionales más flexibles con relación a estos temas ver Merkel (2014: 19-22).

Este apartado ha demostrado que la conformación institucional de la democracia directa, es mayormente controlada por los gobernantes en América Latina. No obstante, el desarrollar tan sólo unos puntos clave, pero nimios, abre un abanico de interrogantes. Muchas referidas al control político de estas herramientas. Señalo algunas. ¿Puede la democracia directa constituirse como una herramienta de control horizontal entre poderes?, ¿pueden influir los poderes constitucionales y judiciales, para que estos mecanismos se lleven a cabo?, de ser así ¿cuál es su papel en el potencial control de éstos?, ¿cuál es el nuevo rol de estas instituciones en el escenario político actual globalizado?, es decir, ¿puede la soberanía nacional hacer frente a políticas internacionales?, y ¿existirá la posibilidad de que se usen con otros elementos políticos de la democracia, en un amplio sistema de control político? Por lo anterior, consta, aún queda mucha labor por hacer.

### *Conclusión*

El tono de este capítulo ha sido escéptico: no hay nada terminante. Ampliar la autorización a los ciudadanos para que se gobiernen y controlen al gobierno tendría en sí mismo un efecto democratizador en el régimen. Es una tesis plausible e intrínseca de la democracia directa. Pero como aquellos mayormente autorizados para convocarlos son los gobernantes en América Latina, aun este argumento se encuentra en debate.

Cierto es que la democracia directa es menos manipulable de lo que varios estudios esperarían. Parece ser que lo determinante en su efecto y resultado, es el entorno político en el que se lleva a cabo. En muchas oportunidades debido a alta polarización política en un país, o cuando se ha requerido legitimar una decisión que representa lo más cercano a una unidad política nacional.

Queda más claro que uno de los aspectos fundamentales de la democracia directa en la región es su diseño institucional. Mientras más flexible sea para los gobernantes, tanto más puede constituirse como un mecanismo adicional de uso y control por parte de ellos (Merkel, 2014: 9). Esto no es necesariamente peligroso

para el régimen, siempre y cuando sea permitido para diversos actores políticos. Cabe esperar un valor agregado mayor para la democracia si son los ciudadanos mayormente autorizados para realizar estos ejercicios.

Democracias que permiten la politización en cuadros institucionales, dejando fluir alegatos en contra o a favor del sistema, suelen ser más saludables. Porque la democracia es imperfecta, incierta e inacabada. Y ese es su encanto, ser un régimen en constante disputa. Donde los gobernantes pierden elecciones y los ciudadanos viven más o menos en libertad y paz.

Este régimen requiere de una ciudadanía vigorosa y comprometida con sus principios. Pero también de unos representantes responsables y solidarios con sus ciudadanos. Capacitados para aceptar cierto control político de sus gobernados y entre sí mismos.

### III. Democracia Directa en México

#### *Introducción*

En el capítulo anterior demostré que si bien los gobernantes latinoamericanos son aquellos que instauran formalmente la democracia directa, su resultado depende del entorno político en el cual se ejecuta. También que una variable nuclear para ejercer control político mediante ella es su diseño institucional. Muy permisivo puede adelgazar la representación, pero si es muy restringido se evapora su potencial de control.

No obstante, estos mecanismos son opciones de diseño disponibles que posibilitan el control político entre actores políticos (de forma vertical u horizontal). Pueden ser seleccionados de acuerdo a distintos intereses, ya sean de los gobernantes o de los ciudadanos. En un contexto democrático y competitivo, he argumentado que estas herramientas posibilitan dos movimientos estratégicos a los actores políticos: *amenaza y reacción*. Sostengo que el primero tiende a ser utilizado comúnmente por el estamento político durante la negociación de una toma de decisión, en un ambiente existente o que puede llevar a una crisis de gobernabilidad, de gobierno, o de conflicto con actores supralocales. El segundo, cuando la ciudadanía percibe una falta o crisis de representación, o cuando exige participar directamente en las decisiones que toman sus representantes. En estas situaciones, activar la democracia directa implica obligar al sistema político a reaccionar a las demandas de la sociedad.

Amenaza y Reacción posibilitan cierto control político en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no significa que sean usadas constantemente. En esta tesis he sostenido que influye el diseño institucional altamente en si la democracia directa puede ser control político o está controlada políticamente. Ello se debe a que el diseño es resultado de un proceso de elección política de los gobernantes. Estos teniendo la capacidad de elaborarlo, analizan diversos

modelos con la finalidad de seleccionar aquél acorde a sus expectativas futuras de uso.

Con el propósito de comprobar lo anterior he seleccionado a México como el campo de estudio. Mis razones son las siguientes. Primero, a diferencia de otros países latinoamericanos la institucionalización de la democracia directa mexicana es un fenómeno exclusivo de la liberalización<sup>73</sup> y democratización<sup>74</sup> del país durante la última década del siglo XX y la primera del XXI (Zayas, 2007: 185). Por lo cual, su uso se da en un contexto de competencia democrática, si bien germinal, ya real. Por lo tanto, este es un panorama más óptimo para observar a estos mecanismos como *amenaza y reacción*. Segundo, debido a que el análisis jurídico ha conquistado la gran mayoría de investigaciones sobre el país, considero que una perspectiva politológica con atención en las preferencias y ventajas políticas de estas herramientas permitirá mostrar las distintas aristas de este fenómeno político.

En este capítulo examino la elección, conformación y uso de la democracia directa. El espacio a explorar es el microcosmos de las entidades federativas en México. Ello se debe a que en este nivel es posible realizar un análisis comparado de mayor alcance territorial sobre el posible control o no de estas instituciones. Yo la examino como sigue. La **sección 1** investiga la experiencia de estas herramientas a nivel subnacional, dado su escaso uso a nivel nacional. Comparar sus rasgos me permitirá comprobar cómo se pretende con ellas realizar amenazas entre gobernantes, en los casos de Morelos y Veracruz, u obligar a los representantes a que reaccionen, en Jalisco y el Distrito Federal (ahora Ciudad de

---

<sup>73</sup> Que consistió en la disolución de los mecanismos de control de la participación y la consecuente pluralización, en varias ocasiones limitada por el Ejecutivo Federal, producto de las reformas electorales de 1963, 1977 y 1986 (Loaeza, 1993). Para 1995, el 38.63% de los escaños en el total de los congresos estatales eran ocupados por partidos distintos al entonces partido hegemónico (Lujambio, 2001: 251).

<sup>74</sup> Que involucró un cambio institucional, como la autonomía del Instituto Federal Electoral y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivado de la reforma electoral de 1996 (Murayama, 2009: 70). Para 1997, era ya una realidad la conformación de gobiernos divididos a nivel local, un partido que controlaba el gobierno y otro el parlamento (Zayas, 2007: 186).

México), ante las demandas ciudadanas. Antes, delimitar lo que no son me servirá para mostrar claramente cuáles fueron los casos realmente existentes. En la **sección 2** me es útil una revisión normativa en dicho nivel, para determinar si son o no control político. Y en la **sección 3**, realizaré un breve análisis de cómo fueron creadas en México a nivel nacional para mostrar el proceso causal que lleva a la elección de un diseño controlado políticamente.

### *1. La experiencia de la democracia directa en las entidades federativas de México*

Comenzando por el nivel subnacional (que menciono indistintamente con entidades federativas) en México, la institucionalización de la democracia directa tiene una fuerte relación con su proceso de democratización. De un estado económicamente desarrollista y políticamente centralizado por un partido hegemónico a una economía liberalizada con una política competitiva, a nivel local los gobiernos divididos (con congresos sin mayoría u opuestos al partido gobernante) fueron en varias ocasiones el punto de fuga para la llegada de estos mecanismos (Cuecapan, 2015: 299).

Expandiéndose por el horizonte político, la democracia directa forma parte ya de las instituciones políticas reconocidas en las entidades federativas. Con una variación mayor o menor de instrumentos formalizados (ver apartado 2 de este capítulo).

Con mayor ahínco se ha estudiado la experiencia de la democracia directa a nivel subnacional más en sus efectos de complemento a la democracia que en sus efectos distributivos. Una perspectiva de complemento destaca los beneficios colectivos que su uso genera: estabilidad de la democracia, efectividad del gobierno o perfeccionamiento del proceso representativo (Larrosa y Lazo, 2012: 38 y Planter, 2005: 75). En contraste, un enfoque distributivo resalta que la preferencia por estas herramientas depende de las oportunidades que estas les permiten a sus impulsores en la decisión política. Este enfoque es el que se utiliza en este trabajo.

La democracia directa suele ser una alternativa institucional en tres situaciones. Primera, en crisis de gobernabilidad, allí donde el régimen parece incapaz de adoptar decisiones colectivas e implementarlas de manera efectiva (Negretto, 2015: 71), los actores políticos tienden a revisar las opciones de diseño institucional que les permitan impulsar sus preferencias. Segunda, en crisis de gobierno, como situaciones de alta inestabilidad política que conlleva a bloqueos o reemplazos, por la fuerza (juicios políticos) o por consulta (revocación de mandato). Tercera, en conflictos por la creación, consolidación, alcance territorial o penetración de las normas y directrices entre actores políticos locales con los supralocales. Entre las entidades federativas y el gobierno central refiriéndonos al caso mexicano.

Utilizados estratégicamente por los gobernantes, estos mecanismos con su sola mención pueden provocar un cambio en la decisión política de ciertos actores. Esto puede considerarse una *amenaza* política, particularmente para aquellos que consideran estos instrumentos una erosión y obstáculo de la representación. No obstante, determinar cuántas veces han sido mencionados en salones, pasillos, oficinas o cualquier lugar donde actores con capacidad de decisión se han reunido sería imposible. Lo que sí se puede mostrar es cuando fallan, y es cuando se realizan.

También he mencionado, suelen ser una opción para aquellos que buscan una *reacción* política del estamento político. Fundamentalmente ante tres situaciones. Primera, cuando se percibe una falta de representación, como poca *receptividad* o insensibilidad a las opiniones de la ciudadanía por parte del gobierno (Martínez, 2004: 673). Segunda, en contextos de crisis de representación, cuando hay un descenso grave en la credibilidad de las instituciones, de los políticos y en la fortaleza del sistema de partidos (Lissidini, 2011: 7). Tercera, cuando los ciudadanos demandan un mayor acceso al proceso y toma de decisiones.

De manera invariable, los actores políticos en México utilizan estas instituciones con miras a los resultados que esperan de ellas, lo cual por supuesto no equivale a decir que siempre funcionan como sus impulsores esperados. Su efecto real, como *amenaza* y *reacción*, depende de las condiciones bajo las cuales operan; por ende, pueden ser seleccionadas anticipando un resultado distinto del observado una vez implementadas.

Dado que es una experiencia relativamente novedosa en México y sus entidades subnacionales, algunos estudios delimitan mal y equívocamente los confines de la democracia directa. Por lo tanto, puede pensarse que ha sido utilizada más de lo que realmente ha sido.

No obstante, existe evidencia de su uso en por lo menos 208 ocasiones, solamente en cuanto a iniciativas legislativas populares se refiere (Cuecapan, 2015: 287). Pero, al no ser el objeto de estudio analizar a detalle todos estos casos, solamente utilizaré aquellos que han sido más controversiales y estudiados<sup>75</sup>, con la finalidad de mostrar la utilidad del marco teórico que he propuesto.

Este apartado comienza definiendo lo que no es democracia directa. Una vez fijado el campo que no se estudiará, analizaré estos mecanismos en dos posibles estrategias. La primera como *amenaza* entre gobernantes. Fallida dado que se materializó su uso. Morelos y Veracruz son los ejemplos de esta modalidad. La segunda como *reacción* política. Fundamentalmente en situaciones de reclamo ciudadano ante la falta de receptividad gubernamental o ante el interés de formar parte de la toma de decisiones. La muestra de este tipo son el Distrito Federal y Jalisco<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Un buen inicio para aquellos interesados en un estudio más detallado de esta experiencia a nivel subnacional, recomiendo revisar los trabajos de Hernández, 2012 y Cuecapan, 2015.

<sup>76</sup> Estos casos se han elegido por ser los más destacados a nivel subnacional en México (Cuecapan, 2015). Asimismo, porque al ser los más estudiados, son útiles para poner a prueba la teoría de uso de la democracia directa que he planteado en el capítulo 1.

*Lo que no es democracia directa*

Discutir qué se incluye y qué se excluye en un concepto es fundamental. Mayor claridad investigativa se logra si se define usando ambas preguntas. Ya he mencionado qué entiendo por democracia directa, cuál es su diferencia con respecto a otras definiciones y también que se incluye en ésta. No obstante, considero esencial establecer lo que no es y no puede ser nombrado como tal. Pues no todo aquello que sea un ejercicio de la voluntad general puede ser considerado como una de estas herramientas.

Existe un componente sustancial de la democracia directa, del cual se ha hecho una montaña ya: la soberanía popular. Se dice que se ejerce cuando esta soberanía actúa sin representación. Pero sus acciones pueden tener múltiples y variados fines. Me centro en dos. Primero, cuando esta soberanía decide para que alguien más decida. Segundo, cuando decide para que lo decidido se materialice, ya sea en un acto legislativo o administrativo.

El primer punto se refiere al típico y tradicional componente de la democracia moderna: la elección de representantes. Se determina que ésta es democrática y también directa cuando, existiendo ciertas condiciones de competencia, una ciudadanía inclusiva y universal elige electoralmente a aquellos ciudadanos que decidirán por ellos en un determinado periodo de tiempo.

Aquí, el momento directo termina cuando el ciudadano realiza su elección mediante el voto. Después solamente puede observar y opinar sobre las decisiones que tomen aquellos a los que eligió para ello.

El segundo punto se acota a lo que actualmente se llaman mecanismos de democracia directa. Mediante estas herramientas el momento directo se amplía más allá de las elecciones regulares. Observar y opinar ya no es suficiente para la ciudadanía, entonces accionarlas les permite proponer y decidir sobre asuntos de carácter legislativo y/o administrativo. Aunque de nueva cuenta termina, al menos

en un sistema de pesos y contrapesos tradicional, cuando lo elegido o propuesto llega a los gobernantes para su operatividad.

Ambos tipos de democracias tienen una propiedad en particular: elecciones universales<sup>77</sup>. Pero cuidado en confundir el medio con el fin, ya que sus fines son distintos. El primer tipo de democracia elige representantes para que decidan, el segundo propone o elige sobre decisiones, sean vinculantes o no.

Entonces, ¿qué se excluye de la democracia directa? Todo aquello que no acerca de manera directa a la ciudadanía con la decisión, y si lo hace, no es a través de propuestas ciudadanas o votaciones universales. Esto conlleva a dos equívocos en la literatura que deben atenderse.

El primer equívoco es pensar que elegir representantes es democracia directa: se alega equívocamente que las candidaturas independientes (Sainez, 2013: 2), las asambleas constituyentes o las organizaciones vecinales, forman parte de este tipo de democracia.

Una candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, con la peculiaridad de hacerlo sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político (Zovatto en Hernández, 2012: 14). Ella no conlleva a que el ciudadano elija o proponga directamente una decisión política. Claramente su utilidad es que el ciudadano elija a alguien que decida por él.

No es democracia directa elegir a ciudadanos para que elaboren el proyecto constitucional de una nación. El hecho de que se establezca la elección de una asamblea constituyente como forma de referéndum en Panamá (art. 377 del código electoral nacional) nos dice que aun esta herramienta no está bien delimitada en su legislación. Si aplica este tipo de democracia, cuando el proyecto del constituyente (constitución) se presenta ante la ciudadanía para que decida sobre su aceptación o eventual rechazo. Pero hasta entonces, no lo es.

---

<sup>77</sup> A éstas se refiere David Altman (2010: 11) como condición *sine qua non* de la democracia directa. Una condición con la que difiero en este trabajo.

Tampoco son democracia directa las organizaciones vecinales, coloniales, barriales o habitacionales. Para Hernández y Fernández (2013: 7) éstas eran, según ellos, *“las únicas figuras de democracia directa en la Ciudad de México antes de 1996”*. Eran, comentan ahí mismo, *“espacios de articulación política e interlocución directa con las autoridades delegacionales”*. Sin embargo, aclaran líneas subsecuentes, no eran mecanismos de decisión. Mucho menos, agregaría, podían serlo, ya que simplemente eran un intermediario entre la ciudadanía y el representante electoral, mas no con la decisión política.

El segundo equívoco es alegar que toda consulta es democracia directa. El enfoque administrativo que mayormente confunde esto es el de la llamada *governance*<sup>78</sup>. Lo que este enfoque promueve es la creación de talleres o foros; la realización de entrevistas y encuestas a grupos pequeños de la ciudadanía directamente afectados por la creación o arreglo de alguna política pública<sup>79</sup>. La intención de su uso, sostienen, es enriquecer la percepción y preferencia de las autoridades al tomar una decisión (Ochman, 2015: 27). Decisión que depende al final enteramente de la voluntad gubernamental.

En México a nivel nacional existe un ejemplo: la consulta, para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad en el plan nacional de desarrollo. El artículo constitucional que lo norma es el 26, y en ningún momento se indica que la ciudadanía votará sobre su aceptación o por los contenidos del Plan. Sainez (2013: 11 y 16) considera este mecanismo como democracia directa, está equivocado.

La pregunta es entonces, ¿por qué este tipo de consulta que consulta a la ciudadanía, no es democracia directa? Básicamente porque ésta no contiene dos órganos primarios: el voto y la expresión universal ciudadana.

---

<sup>78</sup> Término que según O'Donnell (2007: 43), *“indica el acto de gobernar por medio de conducir (steering), no necesariamente comandar la sociedad...”*

<sup>79</sup> Por lo tanto, la noción de gobernanza remite *“a un modo de regulación caracterizado por formas flexibles de coordinación, implantadas en una sucesión de encuestas”* (Rosanvallon, 2009: 109-110).

El principio fundamental de la democracia directa es acercar directamente y de forma universal al ciudadano con la decisión política. El voto es una herramienta pero también lo es cuando dicha decisión es creada, presentada y promovida por los ciudadanos en forma de iniciativa de ley ante los representantes.

Hasta el momento, lo anterior me ha ayudado a establecer, por así decir, el esqueleto de la democracia directa. Propuestas ciudadanas ante el congreso, votaciones universales, expresión pero fundamentalmente acercamiento directo a la decisión, son esos huesos sin los cuales no podría ser llamada como tal. Establecido ya lo que no es, es momento de caminar por la experiencia de ésta en las entidades federativas de México.

### *1.1 Como amenaza fallida: Morelos y Veracruz*

La pluralidad y competencia política a nivel subnacional hizo visibles nuevos retos para el sistema político mexicano: el problema de la gobernabilidad, del gobierno y de la relación entre las entidades federativas con las autoridades a nivel nacional. Este sistema, donde el poder Legislativo y Ejecutivo se eligen de manera separada, comenzó a ser efectivo durante la década de los 90's. Ello se debió fundamentalmente a dos aspectos. Primero, al cambio de mayorías hegemónicas en las asambleas subnacionales por una mayor pluralización partidaria. Segundo, a la cada vez más abundante alternancia en las gubernaturas de las entidades federativas (Zayas, 2007: 178).

En un sistema presidencial, como el de estas entidades, que depende de la interacción del poder Legislativo y Ejecutivo para la formación de políticas, la pluralización de algunas legislaturas y el cambio partidario de algunas gubernaturas generó una profunda segmentación de la representación y crisis políticas (Zayas, 2007: 182). En algunos casos, la falta de acuerdo sobre qué temas de la agenda política debían tener prioridad y aprobarse, si lo propuesto por el Legislativo o por el Ejecutivo, conllevó en muchas ocasiones a una crisis de

governabilidad. En otros, la presencia de una oposición parlamentaria fuerte y la pérdida de autoridad de los gobernadores<sup>80</sup>, originó crisis de gobierno.

Además de estas crisis, dicha pluralización potenció los conflictos políticos entre entidades federativas y las autoridades del gobierno nacional. Conflictos que como señala Peter Mair (2015: 115) pueden ser en dos dimensiones. Por la institucionalización, sobre la creación, consolidación y alcance territorial de las instituciones a nivel nacional. Por la penetración, limitación e influencia a las que se ven sometidas las políticas locales por el gobierno central<sup>81</sup>.

En los ambientes descritos, la democracia directa fue de mucha utilidad. Con ella diversos actores políticos intentaron amenazar a un poder horizontal que consideraban poco o nada responsable.

He argumentado que demostrar cuando los actores políticos usan la democracia directa como amenaza sería sumamente complicado. De lo que si hay evidencia es cuando falla, esto es al realizarse el mecanismo. Como amenaza fallida, en México a nivel subnacional, ocurrió en Morelos y Veracruz. Ejecutivo y Legislativo usaron estas herramientas, ya sea para someter el desempeño de otro poder en contextos de crisis de gobernabilidad que conllevaron a una crisis de gobierno, o para hacer frente a las limitaciones del gobierno central.

En el estado de Morelos se llevó a cabo una consulta ciudadana para saber la opinión de los ciudadanos respecto a la continuidad del gobernador Jorge Carrillo Olea. Realizada el 8 de marzo de 1998, fue la culminación de un enfrentamiento con el congreso estatal y el descontento de la ciudadanía hacia su administración.

---

<sup>80</sup> Debido en varias ocasiones a actos de corrupción, incapacidad política para cumplir compromisos con sus aliados, escasos resultados que evitarán una movilización social en su contra, así como la falta de habilidad para forjar una base de apoyo sólida en el Congreso. Sánchez y Escamilla (2017: 50) señalan que estos elementos son casuísticos para explicar las crisis de gobierno y las remociones de presidentes en regímenes presidenciales.

<sup>81</sup> Si bien Peter Mair (2015: 115) se refiere a estas dimensiones en cuanto a la relación de los países europeos con la unión europea, ahí mismo reconoce que sus categorías son una derivación del trabajo de Seymour Lipset y Stein Rokkan sobre el desarrollo de estructuras de división nacional.

Teniendo en el congreso morelense una mayoría absoluta, perteneciente a su partido, en los primeros tres años del gobierno de Carrillo Olea, no hubo mayores inconvenientes para ejecutar su agenda gubernamental. Sin embargo, en esos años aumentó la inseguridad y la impunidad. Medios de comunicación comprobaron que autoridades de la procuraduría estatal estaban implicadas en estos aumentos. Pronto, el clima de descontento social cubrió el estado (González, 2001: 3).

Con la renovación de la legislatura, el 16 de marzo de 1997, los ciudadanos hicieron valer electoralmente su descontento: el partido del gobernador perdió la mayoría absoluta parlamentaria, en cambio, junta la oposición tenía los números suficientes para bloquear la agenda gubernamental del gobernador.

Instalada la nueva legislatura, la oposición exigió la renuncia del procurador estatal. Consideraban que se encontraba coludido con el crimen organizado del estado. El gobernador respondió negándose a permitir que el procurador compareciera ante el congreso. En claro enfrentamiento entre poderes, el estado transitó hacia una crisis de gobernabilidad.

Excediendo el espacio institucional, la oposición trasladó el conflicto a la sociedad civil. Ante esto, el gobernador invitó a diferentes diputados de la oposición a dialogar sobre su propuesta de reforma constitucional del estado, así como el tema del procurador.

Aceptada la mesa de diálogo con el gobernador, la oposición cuestionó la labor del gobernador, particularmente su aptitud para gobernar. Días después el conflicto incrementó: *“No entablar diálogo alguno con Carrillo Olea”*, fue la consigna (*La Jornada* 21/02/1998). El 21 de febrero de 1998, un colectivo, llamado Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos, del que formaban parte los partidos opositores en el congreso, llamó a realizar una consulta ciudadana sobre la continuidad del titular del Ejecutivo estatal. A la crisis de gobernabilidad se le sumó una de gobierno.

La amenaza del mecanismo provocó una rápida reacción, 17 funcionarios fueron despedidos del gabinete, el 2 de marzo de 1998 (González, 2001: 18). Entre los involucrados se encontraba el procurador.

Si bien la amenaza funcionó, la ejecución del mecanismo fue inminente. El descontento ciudadano con el gobernador fue tanto, que pese a no existir la figura legal se aplicó. No obstante, la poca participación del electorado (12.49%) y su no institucionalización formal, fueron tomados como argumentos serios por el mandatario para descalificar el ejercicio (*La Jornada* 9/Marzo/1998).

Con la expresión ciudadana favorable, el congreso continuó presionando al gobernador. Poco más de dos meses después de la consulta, Carrillo Olea solicitó licencia a su cargo por tiempo indefinido. Sin embargo, con esta acción no pudo evitar que se le iniciara un juicio político, el 3 de junio de 1999. Éste concluyó con una sentencia que lo inhabilitaba por 12 años (Hernández, 2012: 170).

Ahora bien, si el objetivo de los impulsores de la consulta era simplemente destituir al gobernador, dada una coyuntura que generó crisis de gobernabilidad y de gobierno, seguramente no considerarían que este mecanismo echara raíces formales en el estado. Como único estado que permite la revocación de mandato para todos los cargos electos, este antecedente puede considerarse fundamental.

En Morelos fue el parlamento opositor y sus bases, actores principales para iniciar la democracia directa. En contraste, en Veracruz fue el Ejecutivo local quien convocó el primer plebiscito a nivel subnacional del siglo XXI en México.

En enero del año 2001 surgieron diferencias entre el gobernador de Veracruz y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) por la *cumbre Tajín* que se realizaría en dicho año. Siendo un festival turístico y cultural que se celebra en la zona arqueológica llamada *la ciudad sagrada (o El Tajín)*, el INAH debía otorgar un permiso para la clausura en la plaza del arroyo (*La Jornada* 22/02/2001). Pero se negó. Argumentos: fundamentalmente daños en estructuras arqueológicas por el evento anterior. El conflicto aumentó días después.

El 5 de febrero de ese año, el gobernador Miguel Alemán Velasco amenazó con la realización de un plebiscito. Su intención, que la ciudadanía legitimara que el Instituto Veracruzano de Cultura, en lugar del INAH, fuera quien administrara los terrenos donde se encuentran los vestigios arqueológicos del *Tajín*.

El INAH, a través de su consejero presidente, contestó que dada la legislación en México, era muy difícil que se realizara el mecanismo. Consideraba que al realizarse la cumbre en propiedad nacional, la intimidación del gobernador de realizar un plebiscito local sobre el tema, no funcionaría (*Proceso* 10/02/2001).

Sin detenerse, el 6 de julio de 2001 el gobierno publicó en su gaceta la convocatoria para la realización de un plebiscito (*El Universal* 21/08/2001). Respaldada por la mayoría parlamentaria que era afín al gobernador, la fecha se acordó para el 26 de agosto. Cinco preguntas se realizarían. La atención pública se centró en la última. ¿Considera usted que el gobierno debe seguir promoviendo la organización de la cumbre *Tajín*? Pronto, la opinión pública manifestó su desacuerdo con el uso de la herramienta (*El Universal* 23/08/2001 y *La Jornada* 1/09/2001). Como caballo de Troya se consideró esta pregunta el verdadero motor del plebiscito.

Llegada la fecha, la participación del instrumento fue mínima. Entre 14% y 15% se manejó. Finalmente sería de 16% (Cuecapan, 2015: 271). El gobernador festejó el ejercicio que aprobó su política. Sin embargo, como primer ejercicio de democracia directa este plebiscito generó más dudas que aplausos. Que un gobernante legitimara su agenda con esta herramienta, mostró prontamente la facilidad con que pueden ser manipuladas, y ser un costoso ornamento democrático, de poca utilidad para la ciudadanía<sup>82</sup>.

Tanto la consulta de revocación de mandato en Morelos como el plebiscito en Veracruz, demuestran el rol de amenaza que la democracia directa puede

---

<sup>82</sup> En este sentido, algunas voces reclamaron que existían temas de mayor relevancia como impuestos o corrupción que pudieron someterse a plebiscito (*El Universal* 21/08/2001).

adoptar en la lógica de negociación, cuando existen crisis de gobernabilidad, de gobierno, o enfrentamientos entre la política local con la nacional.

Si bien en ambos casos fue usada como amenaza política entre actores políticos, ésta falló cuando se realizó. En el primer caso, porque a pesar de que la oposición morelense logró la destitución del procurador, evaluó un costo mayor pactar con el gobernador, en contraste con el beneficio político de aprovechar el clima social para destituirlo. En el segundo caso, la confianza del consejero presidente del INAH en la imposibilidad legal de ejercer el mecanismo, no le hizo percatarse que el gobernador tenía intenciones firmes de continuar realizando la cumbre *Tajín*. Que tendría altos rendimientos la estrategia de socializar<sup>83</sup> y manipular el uso de esta herramienta para justificar sus acciones gubernamentales.

### *1.2 Como reacción: en Jalisco y el Distrito Federal*

La democracia representativa es preferible a otras formas de gobierno porque otorga la autoridad necesaria para gobernar. Exige también un compromiso de los representantes electos para que lo hagan buscando el bien de los representados (Przeworski, 1999: 229). Pero no se fía de la buena voluntad, pues existen instituciones verticales u horizontales que así lo obligan.

La democracia directa forma parte de las instituciones políticas verticales que exigen a los representantes actuar conforme demanda la ciudadanía. Cuando ésta percibe un distanciamiento entre lo que la representación ofrece y lo que recibe (poca *receptividad* o insensibilidad gubernamental); que las instituciones políticas democráticas que rigen su vida son las menos apropiadas (crisis de representación); o que desea involucrarse en la toma de decisiones, suele recurrir a uno de estos mecanismos.

---

<sup>83</sup> En la lógica de acción política que subyace a las estrategias locales de control territorial subnacional, señala Schattschneider (en, Gibson, 2006: 214) el participante más débil en un conflicto puede tener muchos incentivos para expandir el número de participantes, por ejemplo con la democracia directa, para alterar el equilibrio de poder entre las dos partes iniciales.

Usar la democracia directa, en los contextos que he planteado, inevitablemente genera una reacción de la representación. A nivel subnacional en México esta reacción se dio particularmente en dos casos. El primero en Jalisco, en un ambiente de exigencia ciudadana por formar parte en la aprobación de una ley que brindara protección a la mujer en el tema de violencia intrafamiliar en 1999. El segundo en el Distrito Federal, cuando una parte de la ciudadanía consideró que el gobierno no era sensible a sus demandas, en cuanto a la construcción de un segundo piso vehicular durante el 2002.

En sesión del congreso estatal, el 30 de noviembre de 1999 fue aprobado por unanimidad el primer proyecto ciudadano de carácter legal en Jalisco. Lento, en ocasiones su trayecto tropezó con varios retos, sin embargo, logró solidificar la primera ley del estado, emanada de la ciudadanía.

Dos años antes de su aprobación, había sido conocida por el entonces gobernador Alberto Cárdenas. Durante el marco del *III foro contra la violencia hacia las mujeres* exhortó a la siguiente legislatura a atender la propuesta de *Iniciativa de Ley de prevención y atención de la violencia intrafamiliar* (Hernández, 2012: 135).

Sin encontrar una vía exitosa para llevar a buen puerto la iniciativa<sup>84</sup>, *Voces Unidas*<sup>85</sup> se constituyó en agosto de 1998 como un colectivo que buscaría impulsarla por medio de la figura de iniciativa ciudadana (Ramírez, 2002: 48).

En diversos ámbitos de desarrollo social como centros de educación, instituciones de salud, de derechos humanos o culturales, se promovió y recolectó varias firmas (Hernández, 2012: 137). La ley de participación ciudadana en aquel tiempo exigía 18 mil del padrón electoral (Ramírez, 2002: 59). Se lograron juntar y presentar ante el congreso, el 26 de marzo de 1999, llegando incluso a más de 40 mil.

---

<sup>84</sup> Los partidos que contaban con representación en el congreso y se habían pronunciado a favor del tema, no habían hecho nada para concretarla (Ramírez, 2002: 43)

<sup>85</sup> Encabezado por el Centro de Investigación y Atención a la Mujer, del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario y Alianza Cívica.

Pronto comenzaron las disputas parlamentarias por su dictaminación y aprobación. Abiertamente, existieron algunos actores opositores a ella (Hernández, 2012: 142), por lo cual el colectivo *Voces Unidas* realizó un cabildeo intensivo. No lo hizo más sencillo que la iniciativa se turnara a cuatro comisiones, Equidad y Género, Asistencia Social, Justicia, y Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales. Las dos primeras y las dos últimas presididas por fracciones parlamentarias distintas, opuestas políticamente y con dictámenes propios (Hernández, 2012: 143).

La falta de acuerdo era notable. Seminarios y talleres se celebraron por separado, e incluso sus dictámenes destacaron puntos del tema distintos. Por ejemplo, la comisión de Equidad y Género privilegió las sanciones. En cambio, la de Justicia, la concientización y orientación sobre la violencia intrafamiliar (Hernández, 2012: 143).

El proceso de la iniciativa concluyó después de ocho meses de haber sido aceptada por el congreso. Tiempo suficiente para encuentros y desencuentros parlamentarios, y de una intensa actividad en apoyo, fuera y dentro del parlamento, por parte de *Voces Unidas*. Con ella, se logró reformar diversos artículos en materia de equidad de género, de la constitución estatal y adiciones al código de asistencia social de Jalisco.

Las organizaciones de la sociedad civil, siendo sus impulsores, no quedaron conformes con dicho dictamen. Desde su punto de vista la tijera legislativa recortó aspectos fundamentales a la iniciativa (Hernández, 2012: 144). Para ellos, nueve años después del dictamen aprobado, sus objetivos se alcanzaron. A este periodo correspondieron, una iniciativa ciudadana más sobre el tema, las manos de cuatro legislaturas y el esfuerzo de organizaciones civiles con actores parlamentarios favorables.

Desde mi punto de vista, la democracia directa en Jalisco funcionó como reacción positiva. Aunque siendo largo su proceso, el mecanismo posibilitó cierto control ciudadano en temas legislativos. Positivo también, porque acercó a la

ciudadanía, presentando la decisión ante el parlamento, sin olvidar que al final ésta es enteramente responsabilidad de los gobernantes.

Otra reacción, con la democracia directa, se dio al realizarse el plebiscito de 2002 en el Distrito Federal. Su manifestación hizo evidente que no toda la ciudadanía estaba de acuerdo con la política gubernamental de la entidad.

La primera semana del 2002, el jefe de gobierno del Distrito Federal (DF) impulsó una consulta telefónica (Hernández, 2012: 155). Con ella, preguntó a la ciudadanía el 19 y 20 de enero de ese año sobre la construcción o no de un segundo piso vial en la avenida periférico de la ciudad.

Ampliamente criticada por la oposición parlamentaria, dicha consulta (que no era democracia directa) logró una participación de 22 mil 512 electores con un resultado favorable a la construcción. Días después, los mismos opositores también realizaron un sondeo telefónico, en el que según éste, la ciudadanía consideró más conveniente mejorar y aumentar el transporte público que invertir en el segundo piso (Hernández, 2012: 155). En ambos casos, por supuesto, ninguna de estas fue aceptada cabalmente por el rival parlamentario.

No obstante las disputas parlamentarias, la resistencia también se dio por parte de la ciudadanía. Particularmente expresaron su descontento, ciudadanos de la zona que sería intervenida. Sus acciones fueron pedir a la asamblea legislativa de la entidad la posibilidad de interponer una controversia constitucional contra el gobierno del DF. Al mismo tiempo se ampararon ante la falta de estudios de impacto ambiental (Hernández, 2012: 164)

La acción más importante consistió en solicitar al Ejecutivo de la entidad que realizara un plebiscito sobre el tema. Para ello, 54 organizaciones civiles, lideradas por el colectivo *Fuerza Ciudadana*, le entregaron 92 mil 764 firmas el 17

de junio de 2002 (Hernández, 2012: 160)<sup>86</sup>. El gobierno se vio obligado a anunciar, la ejecución del plebiscito para el 22 de septiembre de ese año.

El día de la votación el plebiscito sólo fue atractivo para 6.64% de electores. De ese porcentaje 65.3% afirmaron desear la construcción del segundo piso (Hernández, 2012: 162). Esa cantidad de participación estuvo lejos de la necesaria para que la decisión fuera vinculante (la legislación solicitaba 33% del Padrón Electoral). No obstante, para el ejecutivo de la entidad fue todo un éxito.

Como primer ejercicio de democracia directa institucionalizado y realizado en el DF, este ejercicio obligó a que el gobierno reaccionara ante una demanda ciudadana. Fue una *reacción* positiva, ya que se realizó, a pesar de no alcanzar el quórum necesario para su vinculación (aunque la votación válida fue en el sentido gubernamental). Sin embargo, simplemente con llevarse a cabo puso los ojos de muchos en la ejecución de la obra. Ya no era una vía más que se construía, ahora era aquella que se había hecho reaccionando a la opinión.

Un éxito a la demanda de mayor acceso ciudadano al proceso y toma de decisiones fue evidente en Jalisco. Variables destacables: la capacidad de articular un movimiento colectivo, así como el uso de la democracia directa. En el caso del Distrito Federal, al no percibir los ciudadanos que los representantes eran sensibles a sus exigencias, utilizar estos mecanismos les permitió expresar sus posiciones, así como obligar a sus gobernantes que fueran incluidos en estas acciones.

Estos ejercicios demostraron que sirvieron como *reacciones* positivas, por llevarse a cabo. No obstante, sus objetivos o no fueron alcanzados o lo lograron parcialmente. En el Distrito Federal, el colectivo ciudadano no pudo detener la realización de la obra. En Jalisco, la iniciativa popular que se materializó fue severamente recortada por los legisladores, lo cual retrasó por varios años la ley que deseaba la sociedad civil organizada.

---

<sup>86</sup> Por un amplio margen se superó los 65 mil (1% del padrón electoral) que requería entonces la legislación.

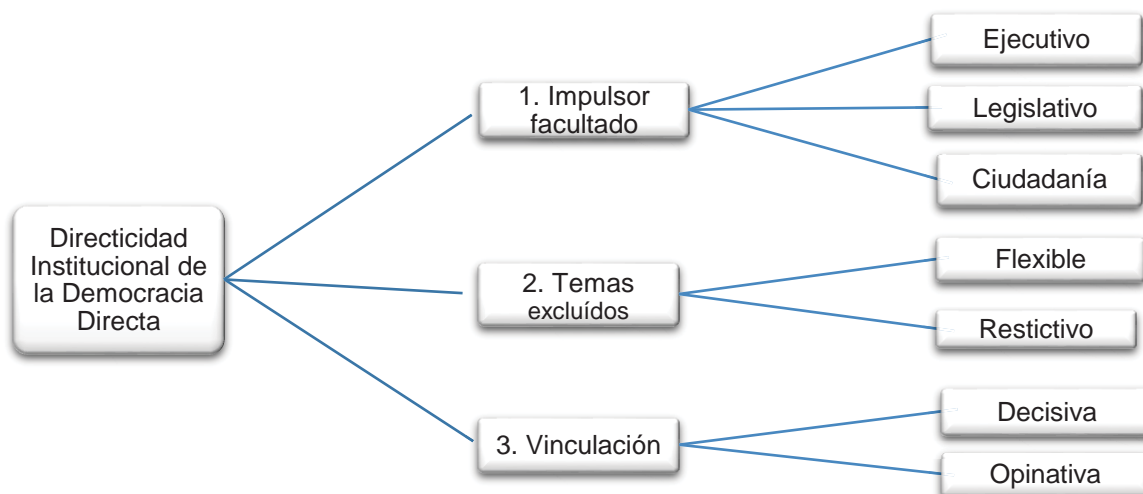
Los ejemplos que he mostrado de la democracia directa, como *amenaza* y *reacción*, demuestran que suele formar parte de estrategias utilizadas por diversos actores políticos para lograr resultados favorables a su postura. También, que el contexto político en el que se desarrollan, afecta altamente el resultado que buscan con ella. En este apartado fue evidente que las amenazas fallaron, al ejecutarse los instrumentos, y que las reacciones fueron en un caso parcial y en otro nulo. La dinámica política existente en cada situación parece ser bastante importante en la utilidad que tengan para los convocantes.

Empero, debo aclarar que para llegar a conclusiones más precisas y generales sobre estas estrategias, será necesario someter este análisis a un número elevado de casos, comparando sus aciertos y desaciertos. Lo que sí queda claro es que si bien su uso altera la dinámica del Estado, al desarrollarse en un contexto democrático, aunque sea mínimo, las diferencias que genera tienen mayores posibilidades de procesarse pacíficamente.

## *2. Control político o controlada políticamente desde el diseño institucional en las entidades federativas de México*

La democracia directa es directa porque permite al ciudadano acercarse a la decisión política. Sin representantes, ya sea mediante un voto o presentándola directamente por una iniciativa legal. Ello permite cierto control de los ciudadanos a la labor de los gobernantes, siendo éste graduado por la legislación. Esto plantea que hay *directicidad* en un mecanismo institucionalizado.

Nuevamente muestro al lector el diagrama 1, presentado en el capítulo 2, con la intención de mostrar las variables de *directicidad* que he propuesto deben ser analizadas para determinar el grado de control existente en el diseño institucional de la democracia directa.

Diagrama 1. Variables de *directividad* en el diseño institucional de la democracia directa

**Fuente:** elaboración propia.

La *directividad* o grado de control político que hay en su diseño institucional, es necesario reiterar, puede ser medido básicamente con tres preguntas. Primero, quién está mayormente facultado para iniciar el mecanismo: los ciudadanos o el estamento político. Segundo, qué materias se excluyen: es flexible o rígido en la cantidad de temas a consultar. Tercero, es vinculante o no: es opinativa o decisiva.

El próximo apartado se dedica a estudiar el grado de *directividad* de la democracia directa en la legislación mexicana a nivel subnacional. Quiero recordar que la pregunta nuclear es si estos mecanismos son control político o están controlados políticamente desde el diseño institucional. Las tres preguntas que miden la *directividad* me serán útiles para contestar esta pregunta. Concluiré, determinando con los resultados, quién es preponderante en el diseño institucional de las entidades federativas: la ciudadanía o el estamento político.

### 2.1 El impulsor político

Corresponde esencialmente a dos unidades la posibilidad de iniciar un ejercicio de democracia directa: ciudadanía o estamento político. La *directividad* de la primera se establece por medio de un respaldo electoral, generalmente porcentual. La

segunda depende del poder político gubernamental que lo solicite. Si proviene del legislativo se pide que un determinado conjunto lo haga. En el caso del Ejecutivo basta con que el presidente (en este caso de la entidad) lo requiera.

Desde una perspectiva de pesos y contrapesos tradicional, entre más actores políticos sean habilitados para convocarla menores pueden ser los riesgos de que un sólo actor la use para imponer su agenda. Independientemente de quien lo solicite la *directividad* existe. No obstante, ésta es menor si el estamento político es preponderantemente facultado para iniciarla, en comparación con las posibilidades de los ciudadanos. Es mayor si las oportunidades de la ciudadanía aumentan.

El **plebiscito** se encuentra instituido en 26 de las 32 (81.25%) entidades federativas de México. En 24 de esas 26, la ciudadanía puede ser su impulsor (92.3%). El estamento político puede promoverlo en las 26 (100%).

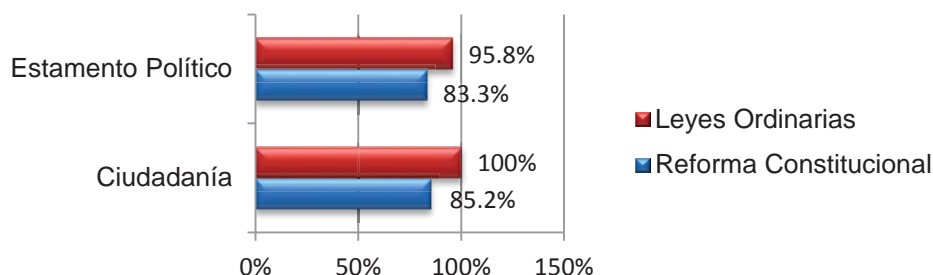
El estamento político se divide en tres subunidades que pueden solicitar se aplique el plebiscito. El gobernador que está reglamentado en 24 de las 26 legislaciones (92.3%) con este mecanismo. Los congresos estatales en 17 de 26 (65.4%). Y los ayuntamientos en 10 de esas 26 (38.4%).

Una lente de mayor aumento permite observar que las legislaciones con plebiscito, exigen de forma distinta que los integrantes de las tres subunidades del estamento político se agrupen para exigir esta herramienta. Destaca que en 8 de las 17 entidades con este mecanismo se exige la fórmula de 2/3 de los miembros del congreso para pedirlo (47%). En cuanto a los ayuntamientos, la no especificación resalta en 5 de 10 (50%).

La ciudadanía puede promover un plebiscito en 24 entidades federativas. De esa cantidad, existen 14 variaciones porcentuales de exigencia participativa para impulsarlo: de 0.4% de la lista nominal en el Distrito Federal hasta 25% del padrón electoral en Tlaxcala.

El **Referéndum** puede ejecutarse en 28 entidades federativas (87.5%). De esa cantidad la ciudadanía puede impulsarlo en 27 (96.4%) y el estamento político en 24 (86%).

Gráfica 6. Impulsor institucional facultado por tipo de referéndum en las entidades federativas de México.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

He considerado dos tipos de referéndum en este estudio: de reforma constitucional y sobre leyes ordinarias. El primero, referido a la búsqueda de alteración o conservación de las normas constitucionales del estado. El segundo, acotado a todas aquellas normas que se encuentran jerárquicamente por debajo de la constitución estatal. La gráfica 6 muestra ambos tipos. También quién es el principal actor facultado para impulsarlo en las legislaciones de las entidades.

Un desglose de estos datos permite observar que, de las 27 entidades donde la ciudadanía se encuentra facultada para iniciar un referéndum, en 23 puede ser de reforma constitucional estatal (85.2%). Este tipo de mecanismo posee 15 variaciones porcentuales a nivel subnacional en México. El porcentaje de 0.2% del padrón electoral en Guerrero es el menor, y el mayor es de 20% de la lista nominal en el Estado de México.

Las leyes ordinarias pueden ser alteradas por los ciudadanos en las 27 entidades que poseen referéndum (100%). Para este tipo de mecanismo la cantidad de variaciones porcentuales aumenta a 17. De nueva cuenta Guerrero

lidera el menor porcentaje con 0.2% y el Estado de México y Oaxaca el mayor con 20%.

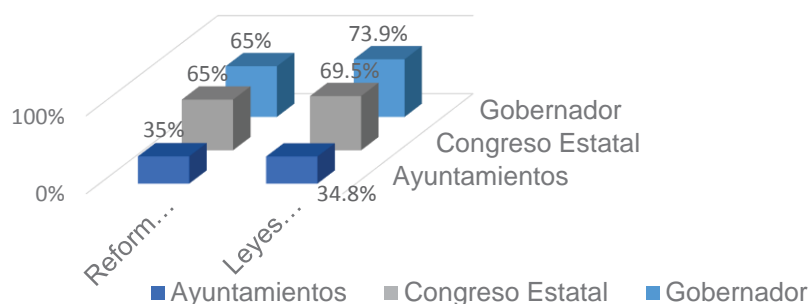
Para iniciar cualquier forma de referéndum por parte de la ciudadanía, existen 21 variaciones porcentuales en las entidades federativas. También 8 entidades establecen una variación distinta dependiendo del tipo. Ello puede entenderse dada la diferencia e importancia de las reformas: de las de carácter constitucional se esperaría por supuesto un requisito participativo mayor, a comparación de las leyes ordinarias.

El estamento político puede impulsar un referéndum de carácter constitucional, en 20 de 24 entidades (83.3%). El gobernador tiene facultad para ejercerlo en 13 de esas 20 entidades (65%). El congreso estatal también en 13 legislaciones (65%). Y los ayuntamientos tan sólo en 7 (35%).

El congreso estatal presenta 6 variaciones en cuanto al conjunto que se pide de él. El más destacado es el requerimiento de 2/3 del congreso para iniciar el mecanismo, pues son 7 entidades de 13 con este tipo de referéndum (53.8%). En referencia a los ayuntamientos, lo más exigido es que sea la mitad más uno de los existentes en el estado. Éstos son Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Sonora y Tlaxcala, resultando ser 5 de 7 entidades (71.4%).

Las leyes ordinarias pueden someterse a referéndum en 23 de 24 entidades con algún tipo de este mecanismo (95.8%), por el estamento político. De las 23 legislaciones con este instrumento, en 17 se le permite al gobernador impulsarlo (73.9%), 16 al congreso estatal (69.5%) y 8 a los ayuntamientos (34.8%). De nueva cuenta el requisito que más entidades piden para lograr ser promovido por el congreso, es 2/3 de sus miembros. En el caso de los ayuntamientos se pide la mitad más uno.

Gráfica 7. Autoridades del estamento político facultadas para impulsar un referéndum constitucional u ordinario en las entidades federativas de México



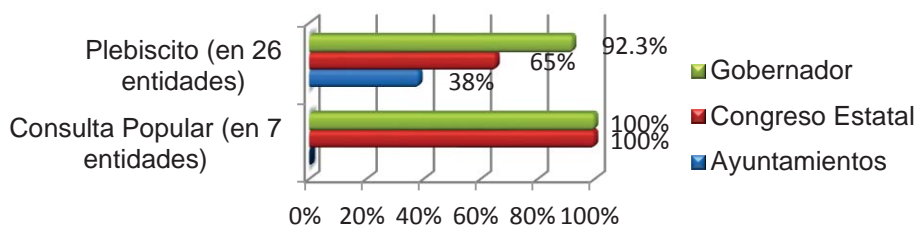
**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

De forma general, en la gráfica 7 se observa que de las autoridades del estamento político facultadas para impulsar algún tipo de referéndum, el gobernador y el congreso empatan con 65% en temas de reforma constitucional. Pero al tratarse de leyes ordinarias, el actor predominante es simplemente el gobernador, con facultad en 73.9% de las legislaciones subnacionales.

La **Consulta Popular** existe en 7 de 32 entidades federativas de México (21.8%). De esas entidades, en 6 pueden impulsarla la ciudadanía (86%). Y en las mismas 7 (100%) el estamento político puede convocarlas.

No existe variación porcentual requerida cuando la ciudadanía lo pide en las distintas entidades. El porcentaje que se solicita es de 2% de la lista nominal. Sí hay variación cuando la consulta es impulsada por el estamento político. Particularmente el congreso estatal. Pues aunque está habilitado para iniciarlo en las 7 entidades (100%), sólo en 5 de éstas predomina la exigencia 1/3 de sus integrantes (71.4%). El gobernador tiene facultades para promoverlo en todas las legislaciones (100%). Pero los ayuntamientos tienen nula presencia para ejercer este mecanismo.

Gráfica 8. Comparativo de las autoridades del estamento político que pueden impulsar el plebiscito y la consulta popular en las entidades federativas de México.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

La gráfica 8, que compara la facultad de inicio para las distintas autoridades del estamento político en cuanto a plebiscito y consulta popular, hace evidente el predominio del gobernador. Pues aunque hay un empate en la consulta con el congreso, este actor es habilitado altamente a realizar plebiscitos en 92.3% de las legislaciones.

La **Iniciativa Popular Legislativa** es una facultad política exclusiva de la ciudadanía. Ésta se encuentra legislada en 31 de 32 entidades (97%). Existe en las distintas legislaciones una variación de requisito participativo de 15. Lo que es recurrente a nivel subnacional es que un sólo ciudadano pueda impulsarla (26%). Seguido de 0.13% de la lista nominal en 7 entidades de 31 (22.6%). Llegando a ser el más alto requisito en Nayarit con 5% de la lista nominal.

La **Revocación de Mandato** es el mecanismo menos regulado a nivel subnacional en México. Tan sólo se encuentra instituido en 3 de 32 entidades (9.4%). Éstas son Guerrero y Morelos, donde se pide 10% del padrón electoral y 20% de la lista nominal de la circunscripción estatal correspondiente para promoverla, y Oaxaca donde el 20% de la lista nominal es suficiente.

## 2.2 Temas excluidos

El acercamiento a la decisión política por medio de la democracia directa también depende de qué temas pueden o no ser sometidos a decisión. No obstante, en las

entidades federativas de México la posibilidad de ejercer estos institutos tienen una clara limitante: el pacto federal. Ello se debe a la jerarquía jurídica nacional.

Una legislación de democracia directa puede ser flexible o rígida, en cuanto a temas que pueden ser objeto de ella. He argumentado que un exceso en ambos tipos de diseño potencialmente alteraría la representación. Siendo muy flexible, entorpeciendo y erosionando la representación. Pero si es muy rígida puede imposibilitar la expresión e influencia de los ciudadanos en las decisiones por medios institucionales, siempre más deseables en Estados democráticos y de derecho.

El **Plebiscito** está regulado en 26 entidades. En 24 (92.3%) de ellas se encuentra determinado qué materias pueden o no someterse a su ejercicio. Los temas que destacan, por ser los más mencionados a nivel subnacional, y que son excluidos de este mecanismo son, la materia fiscal, como son impuestos o presupuestos de ingreso y egreso en 18 de 24 entidades (75%); las leyes orgánicas de los poderes estatales; y los actos cuya realización sea obligatoria; ambos temas considerados en 14 de 24 entidades (58.3%).

Aquellas entidades que mencionan lo que puede ser sometido a plebiscito son Baja California Sur, Jalisco y San Luis Potosí. Actos o decisiones de carácter trascendental son lo que permiten.

El **Referéndum** a nivel subnacional presenta qué materias son excluidas en 27 de 28 entidades con este instrumento. Destacan 3 temas, la materia fiscal, que se menciona en el 100% de las entidades; las leyes orgánicas de los poderes estatales, en 22 de 27 (81.4%); y la imposibilidad de realizarlo cuando pretende afectar el pacto federal, se encuentra escrito en 16 de 27 (59.2%).

La **Consulta Popular** está legislada en 7 entidades y sólo en 6 están escritas sus materias excluidas. Vuelvo a destacar 3 temas, bases fundamentales del Estado con 6 de 6 entidades (100%); ingresos y gastos del Estado también

con el 100%; y el tema de seguridad que se encuentra regulado en 4 de 6 (66.6%).

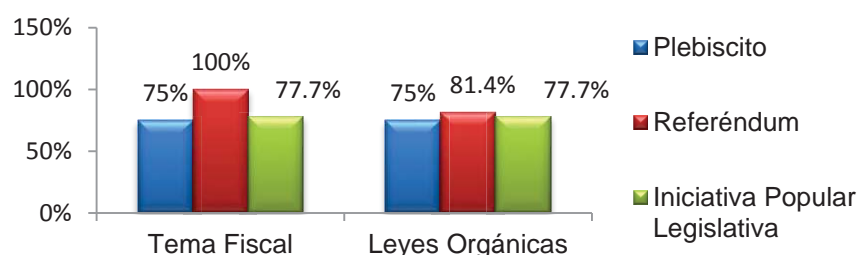
La **Iniciativa Popular Legislativa** es el mecanismo más contemplado en las entidades federativas con 31. No obstante, sólo en 18 (58%) se mencionan las materias que son excluidas de este instrumento.

Temas de carácter fiscal nuevamente son excluidos, por lo menos en 14 de las 18 entidades (77.7%) que establecen restricciones; en igual número, las leyes orgánicas se excluyen; y muy lejano a éstas se mencionan materias del pacto federal fuera del alcance de la democracia directa (16.6%).

En la **Revocación de Mandato** he considerado su alcance como el tipo de materia de este mecanismo. Por alcance me refiero al tipo de cargo público electivo que puede ser sometido a esta herramienta.

Guerrero, Oaxaca y Morelos son las únicas entidades federativas con este instrumento. En los dos primeros, el gobernador es el único cargo que puede ser revocado mediante la democracia directa. En el último, hay posibilidad de que cualquier cargo de elección sea sometido a este mecanismo<sup>87</sup>.

Gráfica 9. Comparativo de los temas más excluidos para el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular legislativa en las entidades federativas de México.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

<sup>87</sup> Resalto el caso de Morelos, ya que al parecer el hecho de que se haya celebrado una consulta (informal, pero ejecutada), sobre la permanencia del gobernador Jorge Carrillo en 1998, ha influido enormemente para que este sea la única entidad con revocación de mandato de gran alcance.

La gráfica 9 muestra finalmente un comparativo de los temas más destacados y excluidos, en los mecanismos mayormente regulados a nivel subnacional en México: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular legislativa. También que los temas fiscales y las leyes orgánicas de los poderes estatales son considerados sumamente estratégicos para los gobernantes, y por lo tanto están fuera del alcance de estas herramientas.

### 2.3 Vinculación

La vinculación o no de la democracia directa es un factor fundamental de su *directicidad*. No importando si es impulsado por el estamento político o la ciudadanía, su momento más directo es cuando el ciudadano se manifiesta a favor o en contra de alguna decisión. Por ello, es importante que la legislación sea clara en cuanto a los requisitos participativos necesarios para que sea vinculante.

Recurrentemente las legislaciones piden una cantidad de participación ciudadana para que el mecanismo sea vinculante. De no lograrse este criterio la herramienta es consultiva. Incluso algunas normas tienen un sistema de doble participación. Éste obliga a la ciudadanía a manifestarse a favor o en contra (que puede ser por mayoría simple, absoluta o calificada), y además que una cantidad del electorado participe (comúnmente medido de forma porcentual).

El **Plebiscito** tiene criterios de vinculación en el 100% de las entidades del país. Estos criterios son de tres tipos: participación única, participación doble y no vinculante.

El *sistema de participación única* existe en 4 entidades de 26 (15.4%). Para Baja California Sur, Guerrero y Veracruz basta con que la ciudadanía se manifieste en mayoría simple. En San Luis Potosí este requisito se incrementa a mayoría calificada. La *doble participación* rige en 21 de 26 entidades con plebiscito (80.8%). En las legislaciones con este mecanismo hay 13 variaciones de requisito participativo. Desde 10% de la lista nominal en Baja California y el Distrito Federal, hasta el 50%+1 igualmente de la lista nominal en Chihuahua y Oaxaca. Por su

parte, la *no vinculación* de la democracia directa, en cuanto a plebiscito es exclusiva del estado de Quintana Roo (3.8%).

El **Referéndum** se encuentra legislado en 28 entidades. En 27 se tiene algún criterio para su vinculación (96.4%). El estado que no determina si es vinculante o no este mecanismo es San Luis Potosí. Asimismo, he mostrado que existen dos tipos de referéndum.

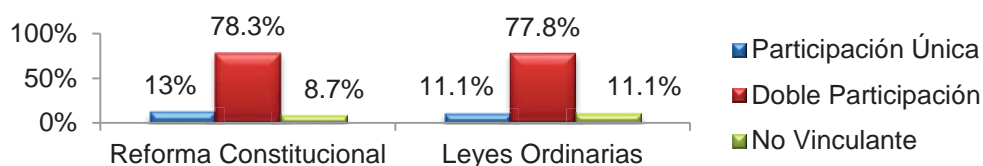
El primer tipo es de reforma constitucional y está regulado en 24 entidades. De estos, 23 determinan criterios para su vinculación (95.8%).

Los 3 tipos de criterios participativos que he mencionado existen en este mecanismo. *Participación única* hay en Chihuahua (de mayoría absoluta), Guerrero y Veracruz (de mayoría simple), lo cual nos da 13% de las entidades. La *doble participación* está legislada en 18 entidades (78.3%). Éstas presentan 13 variaciones de requisito: desde 15% de la lista nominal con mayoría simple en Morelos hasta 60% de la lista nominal con 60% de participación en Guanajuato. La *no vinculación* es considerada en dos entidades, Distrito Federal y Tamaulipas (8.7%).

El segundo tipo de referéndum es sobre leyes ordinarias y está contemplado en 28 entidades. De esas 28, en 27 hay criterios de vinculación (96.4%).

La *participación única* se exige nuevamente en 3 entidades (11.1%). Chihuahua con mayoría absoluta, y Guerrero y Veracruz con mayoría simple así lo norman. El *sistema de doble participación* es regulado en 21 de 27 legislaciones (77.8%) Siendo el de menor requerimiento con 10% del listado nominal y mayoría simple Baja California, y el de mayor porcentaje Aguascalientes con el 51% del padrón electoral y mayoría simple. La *no vinculación* es aplicable en el diseño institucional de 3 entidades. Estas son Distrito Federal, Tamaulipas y Quintana Roo (11.1%).

Gráfica 10. Comparativo del tipo de vinculación requerida por referéndum en las entidades federativas de México.



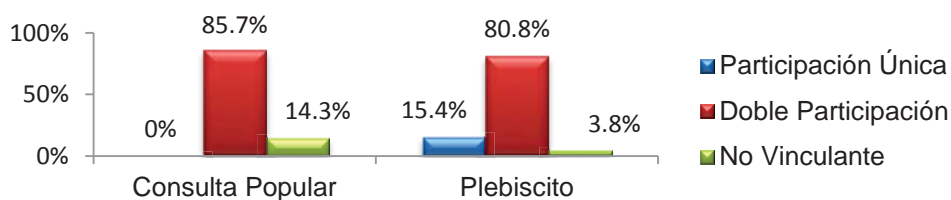
**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

Se observa en la gráfica 10 que el sistema de doble participación es el requisito más exigido en la mayoría de las legislaciones, independientemente del tipo de referéndum, para que sea vinculante. También que son casi la misma cantidad de entidades las que piden participación única y las que determinan que no es vinculante.

La **Consulta Popular** se encuentra instituida en 7 entidades. En todas ellas existen criterios de vinculación (100%). Estos criterios son de dos tipos: doble participación y no vinculante.

Hay *doble participación* en 6 entidades (85.7%). Baja California con 20% de la lista nominal y mayoría simple, y Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Tabasco y Tamaulipas con 40% de la lista nominal y mayoría simple. Existe *no vinculación* de este mecanismo en el estado de Durango (14.3%).

Gráfica 11. Comparativo del tipo de vinculación requerida para la consulta popular y el plebiscito en las entidades federativas de México.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

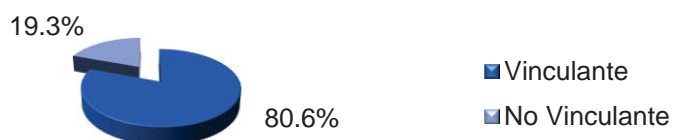
Un comparativo de los sistemas participativos requeridos para la vinculación del plebiscito y la consulta popular, en la gráfica 11, demuestra que la doble participación impera en sus diseños institucionales al igual que en el referéndum.

La **Iniciativa Popular Legislativa** es el instrumento más aceptado en las entidades federativas de México. Celosamente por influir en el ámbito del congreso estatal, ésta suele sujetarse al procedimiento legislativo regular. Un procedimiento que, establecido en la legislación, permite dictaminar su aprobación o rechazo. Como expresión y decisión ciudadana, un proyecto de ley emanado de la ciudadanía puede tener plazos establecidos jurídicamente que permitan darle fluidez a la aceptación o no de esa decisión.

He mostrado en este trabajo que el procedimiento legislativo regular y la no vinculación sean equivalentes<sup>88</sup>. Ello se debe a que siendo equiparada con cualquier norma del congreso, esta iniciativa puede ser archivada en la congeladora legislativa.

En 31 entidades existe la iniciativa popular legislativa. En 25 de ellas la no vinculación impera (80.6%). Quienes sí priorizan este ejercicio estableciendo plazos de dictaminación (y por ende son vinculantes) son el 19.3% de las entidades (Gráfica 12). En el Distrito Federal y Yucatán debe ser dictaminada en el mismo periodo ordinario de sesiones. En Chihuahua y Colima en el siguiente periodo. Baja California en 2 meses, Quintana Roo en 12.

Gráfica 12. Tipo de vinculación de la iniciativa popular legislativa en las entidades federativas de México.



**Fuente:** elaboración propia.

<sup>88</sup> Esto no quiere decir que eventualmente la iniciativa sea dictaminada, si no que el control es potencialmente nulo si se juega con las reglas del campo de los gobernantes y no en una propia. Pero esto evidentemente depende de los diseñadores y la elección de modelo que hagan.

La **Revocación de Mandato** puede llevarse a cabo solamente en 3 entidades del país (9.4%). En 2 de ellas se regula un *sistema de participación única* para su vinculación. Con sólo obtener un número igual o mayor de votos por los que fue elegido el representante son suficientes en Guerrero y Morelos. La *doble participación* se pide en Oaxaca. En esta entidad se solicita un número mayor de votos que las elecciones en las que participó el representante a revocación, y un número mayor de votos por los que fue electo.

#### 2.4 ¿Quién predomina en el diseño institucional: ciudadanía o estamento político?

Señalé anteriormente que tres indicadores institucionales permiten medir la *directividad* de la democracia directa. Quiénes están facultados para impulsar un mecanismo; cuáles son sus temas excluidos; y cuál es su capacidad para otorgar o no a la decisión un carácter vinculatorio. Considerados y comparados estos criterios, el cuadro 2 muestra la amplitud y efectividad del grado de control de estos mecanismos en las entidades federativas.

Es evidente en el cuadro 2 que todas las entidades tienen por lo menos una herramienta instituida. Su adopción legal varía de 1 a 4. Pero si restamos la no efectividad de algunas, en 25 de 32 entidades predomina la existencia de 2 y 3 instrumentos efectivos.

Sin embargo, que exista una gran cantidad de mecanismos efectivos en una entidad no parece suficiente para que sean altamente usados. De hecho hasta el momento ha sido todo lo contrario. Por ejemplo, en San Luis Potosí y Nuevo León<sup>89</sup>, lugares donde la iniciativa popular legislativa ha sido ampliamente utilizada, siguiendo los criterios de esta investigación, no es efectiva.

---

<sup>89</sup> De las 15 entidades que han tenido experiencia usando la iniciativa popular legislativa, San Luis Potosí y Nuevo León destacan por haber realizado 98 y 68 ejercicios respectivamente (Cuecapan, 2015: 296), entre 2000 y 2013.

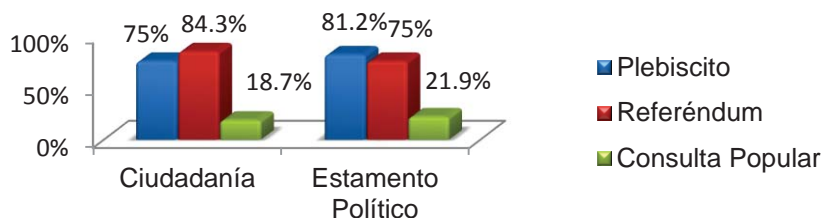
Cuadro 2. Amplitud y efectividad de la democracia directa en las entidades federativas de México

| Entidades | Cantidad de Mecanismos | Efectivos | No efectivos   |             |
|-----------|------------------------|-----------|----------------|-------------|
| 1         | Aguascalientes         | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 2         | Baja California        | 4         | 3 (P, R y C)   | 1 (IPL)     |
| 3         | Baja California Sur    | 3         | 3 (P, R y IPL) | 0           |
| 4         | Campeche               | 1         | 0              | 1 (IPL)     |
| 5         | Chiapas                | 4         | 3 (P, R y C)   | 1 (IPL)     |
| 6         | Chihuahua              | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 7         | Coahuila               | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 8         | Colima                 | 3         | 1 (IPL)        | 2 (P y R)   |
| 9         | Distrito Federal       | 3         | 2 (P y IPL)    | 1 (R)       |
| 10        | Durango                | 4         | 2 (P y R)      | 2 (C y IPL) |
| 11        | Guanajuato             | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 12        | Guerrero               | 4         | 3 (P, R y r)   | 1 (IPL)     |
| 13        | Hidalgo                | 2         | 1 (C)          | 1 (IPL)     |
| 14        | Jalisco                | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 15        | México                 | 3         | 2 (R y C)      | 1 (IPL)     |
| 16        | Michoacán              | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 17        | Morelos                | 3         | 2 (P, R y r)   | 1 (IPL)     |
| 18        | Nayarit                | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 19        | Nuevo León             | 4         | 3 (P, R y r)   | 1 (IPL)     |
| 20        | Oaxaca                 | 4         | 3 (P, R y r)   | 1 (IPL)     |
| 21        | Puebla                 | 2         | 1 (R)          | 1 (IPL)     |
| 22        | Querétaro              | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 23        | Quintana Roo           | 3         | 2 (R y IPL)    | 1 (P)       |
| 24        | San Luis Potosí        | 2         | 2 (P y R)      | 0           |
| 25        | Sinaloa                | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 26        | Sonora                 | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |
| 27        | Tabasco                | 2         | 1 (C)          | 1 (IPL)     |
| 28        | Tamaulipas             | 4         | 2 (P y C)      | 2 (R y IPL) |
| 29        | Tlaxcala               | 3         | 2 (P y R)      | 2 (IPL)     |
| 30        | Veracruz               | 3         | 1 (R)          | 2 (P y IPL) |
| 31        | Yucatán                | 3         | 3 (P, R y IPL) | 0           |
| 32        | Zacatecas              | 3         | 2 (P y R)      | 1 (IPL)     |

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de datos. **ABREVIATURAS:** P, plebiscito; R, referéndum; C, consulta popular; IPL, iniciativa popular legislativa; r, revocación de mandato. **Nota:** la amplitud se refiere a la cantidad de mecanismos en el país; la efectividad consiste en los mecanismos que establecen claramente los tres criterios de *directicidad* en su legislación, faltando algún criterio se encasilló como no efectivo.

La gráfica 13 demuestra que el diseño institucional de la democracia directa, en los mecanismos que consideran tanto a la ciudadanía como al estamento político (plebiscito, referéndum y consulta popular) en las entidades federativas, no presentan un beneficio preponderantemente, ni a un actor ni a otro.

Gráfica 13. Comparativo de la capacidad institucional para impulsar la democracia directa, por actor político, en las entidades federativas de México.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

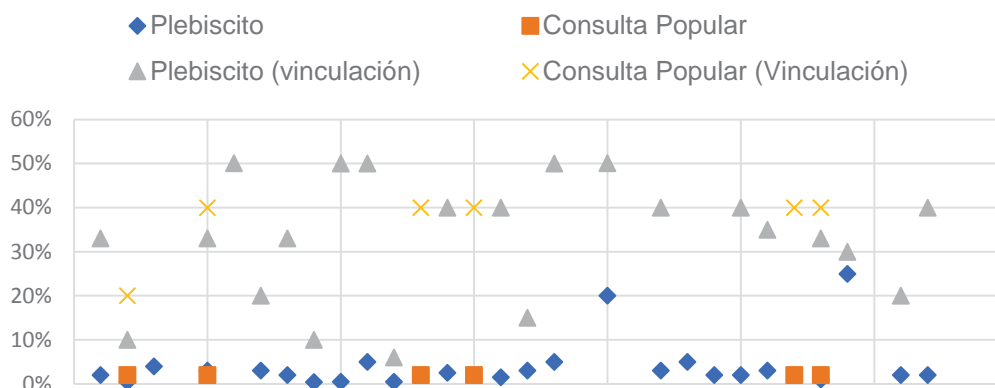
Un dato más certero es el porcentaje general de la facultad que otorgan estos tres instrumentos a la ciudadanía o el estamento político. El resultado de ambos es de 57%. Lo cual demuestra que no hay un actor preponderante institucionalmente para iniciar, y por lo tanto, usar alguno de estos institutos.

Ahora bien, si el argumento de control institucional de estos mecanismos, por parte del estamento político, toma el sendero de que los criterios porcentuales pedidos a la ciudadanía para convocarlos y vincularlos son muy altos, tampoco hay una fuerte relación que nos permita afirmar que son controlados políticamente.

Debido a que confluye la democracia directa con la democracia representativa, he mencionado que suelen pedirse bajos porcentajes para impulsar un mecanismo y altos para vincularlo, fundamentalmente por aspectos de legitimidad. Pues una decisión directa, que interviene una decisión representativa debe ser igual de legítima o mayor que ésta. Este criterio queda evidentemente claro en las gráficas 14y 15<sup>90</sup>.

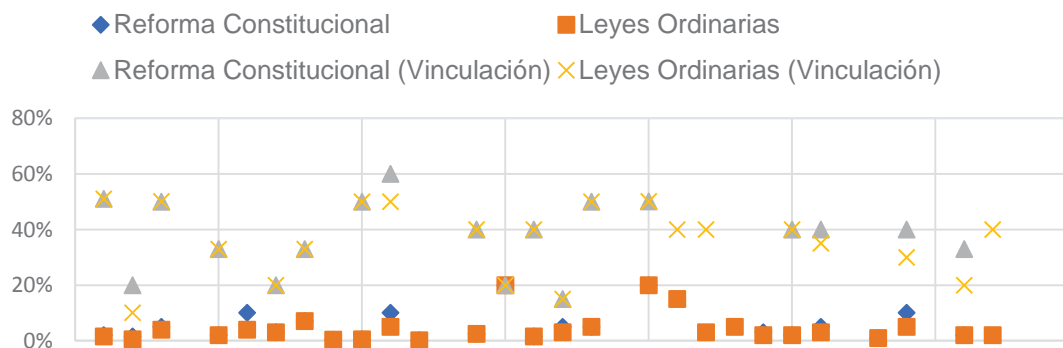
<sup>90</sup> En el caso del Plebiscito y la Consulta Popular predominan los criterios de inicio en un rango de 0.4% y 5%, exceptuando a Oaxaca y Tlaxcala. Para vincularlo entre 20% y 50%. En cuanto al Referéndum, se regula mayormente un impulso de 0.4% a 7%, excluyendo al estado de México, Oaxaca y Puebla. Su rango de vinculación nuevamente privilegia entre 20% y 50% del electorado.

Gráfica 14. Comparativo porcentual solicitado en las entidades para convocar el plebiscito y la consulta popular, así como para su vinculación.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos. **Nota:** Solamente considero en este comparativo aquellas legislaciones con sistema de doble votación. También me atengo únicamente al porcentaje participativo para su vinculación y no a la manera de adoptar la decisión. Esto se debe a que pretendo mostrar los determinantes participativos necesarios que pueden ser comparables. Baja California Sur, Guerrero, San Luis Potosí y Veracruz tienen criterios para que el Plebiscito sea vinculante. No obstante, éstos son de votación única.

Gráfica 15. Comparativo porcentual participativo por tipo de referéndum necesario para convocarlo y hacerlo vinculante en las entidades.



**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos. Con las salvedades de la nota en la gráfica anterior.

A diferencia del predominio de bajos requisitos porcentuales para iniciar un mecanismo por parte de la ciudadanía, el plebiscito y el referéndum (y no así la consulta popular) en las entidades exigen sean grandes conjuntos de subunidades

de las autoridades del estamento político<sup>91</sup> quienes convoquen la herramienta (ver cuadro 3). Por lo cual, en cuanto a su capacidad para formar parte del control político entre actores políticos horizontales, estos mecanismos muestran un gran rezago.

Cuadro 3. Conjunto de integrantes (subunidades) de las autoridades del estamento político más pedido por las legislaciones en las entidades federativas.

| Mecanismo               |                        | Congreso Estatal       | Ayuntamientos                                |
|-------------------------|------------------------|------------------------|--|
| <b>Plebiscito</b>       |                        | 2/3 de sus integrantes | No se especifica                             |
| <b>Referéndum</b>       | Reforma Constitucional | 2/3 de sus integrantes | Mitad más uno de los existentes en el estado |
|                         | Leyes Ordinarias       | 2/3 de sus integrantes | Mitad más uno de los existentes en el estado |
| <b>Consulta Popular</b> |                        | 1/3 de sus integrantes | No existe                                    |

**Fuente:** elaboración propia, a partir de base de datos.

Por su parte, los temas más excluidos son aquellos de carácter fiscal y los referentes a la modificación orgánica de los poderes estatales. Aspectos que indudablemente podrían afectar la administración y representación pública de ser considerados.

En el capítulo anterior demostré que el diseño institucional de la democracia directa era mayormente controlado por los gobernantes latinoamericanos. A contracorriente, su diseño a nivel subnacional en México no presenta una clara ventaja para los detentadores del poder. Al menos no en los tres criterios básicos de *directicidad*. Empate estadístico (57%) existe en el posible control de *arriba* o *abajo* en tres herramientas. Este empate se supera, de hecho, si agregamos los cinco mecanismos que he analizado en este apartado. Por lo cual, es la ciudadanía la que tiene más probabilidades de ejercer control mediante estos institutos en las entidades federativas.

Este resultado revela además que si bien las instituciones, como los mecanismos de democracia directa, estructuran los procesos políticos o sociales,

<sup>91</sup> Las subunidades del estamento político en las entidades federativas corresponden al poder Legislativo (integrantes del Congreso local) y Municipal (cantidad de Ayuntamientos). En el Ejecutivo no existen subunidades por corresponder la facultad exclusivamente al gobernador local.

su capacidad moldeadora de la vida política y social es más una variable que una constante (Negretto, 2015: 15). No obstante, si se quiere determinar en qué casos tienen un papel causal para explicar ciertos resultados importantes, como el control político, fundamental es comprender su origen institucional. Con este objetivo me dedico en adelante a explorar su raíz histórico-normativa, a nivel nacional en México.

### *3. México: la historia, el origen y el uso*

La pregunta central sobre el diseño institucional de la democracia directa es por qué se elige determinado modelo y no otro. Como cualquier institución, es seleccionada de un conjunto de alternativas disponibles (Negretto, 2015: 15). En muchas ocasiones, quienes la diseñan pueden tener un interés compartido en su buen desempeño pero también un interés partidario en las ventajas o desventajas políticas que les proporciona.

Debido a esto, los conflictos estratégicos sobre la selección institucional de un mecanismo resultan cruciales para explicar por qué de entre las opciones disponibles en determinado momento, unas y no otras son elegidas. Lo cual evidentemente influye en la posibilidad de que sea control político o esté controlado políticamente.

La reforma política de 2012 en México introdujo por primera vez dos instituciones de democracia directa: Iniciativa Popular Legislativa y Consulta Popular. Larga marcha e insinuaciones históricas se necesitaron para lograrlo. No obstante, analizando el contexto partidario y las alternativas de diseño específicas propuestas por la oposición y el partido gobernante, muestra que dicha inclusión fue principalmente una estrategia para controlar su posible uso.

Este apartado explora el origen de la democracia directa a nivel nacional en México. Dado que los reformadores conforman sus alternativas de diseño, en varias ocasiones con base en la consecución de un resultado determinado históricamente (Negretto, 2015: 88), **en una primera parte** revisaré las

insinuaciones y ejecuciones históricas de estos mecanismos. **La segunda parte** examina las opciones de modelo más destacadas durante la reforma política de 2012 que concluyó con la inclusión de estos institutos. Ello se debe a que **en la parte final** estudiaré las consecuencias que esa elección institucional ha tenido en su potencial control político.

### *3.1 La historia*

México ha tenido poca historia en cuanto a debatir la selección de un modelo de democracia directa a nivel nacional. Comparo las discusiones uruguayas en este rubro y he de recorrer casi un siglo de distancia. Este recorrido, sin embargo, no significa que no haya sido usada o mencionada por algunos actores políticos relevantes desde la fundación del México independiente.

El primer antecedente de uso (no formal) data de 1824. En ese entonces, la diputación provincial de Chiapas pidió a sus ciudadanos mediante un plebiscito, antes de consolidarse la recién creada constitución, decidieran sobre su posible anexión a México o Guatemala (Reyna, 2009: 137). Los chiapanecos votarían el 14 de septiembre a favor de ser considerados mexicanos.

Treinta años después la democracia directa fue convocada informalmente. Antonio López de Santa Anna, gobernando por sexta ocasión al país, utilizó un plebiscito para afianzar su mando como “alteza serenísima” de México. Ello era porque en esta ocasión su gobierno resultó más despótico: cobijó a sus favoritos, coartó las libertades ciudadanas e impuso impuestos excesivos a los contribuyentes. Ante un raudal de opiniones contrarias a su gobierno<sup>92</sup>, el dictador buscó legitimidad con estos mecanismos. Uno de estos se ejerció el 1 de diciembre de 1854, y su resultado el 2 de febrero del siguiente año, justificaba según el gobernante su permanencia al frente del gobierno.

---

<sup>92</sup> Por iniciativa de Álvarez, el coronel Florencio Villareal proclamó el plan de Ayutla en contra del gobierno santaannista. Tiempo después varios líderes se unirían al plan (Reyna, 2009: 145).

Pero Santa Anna no fue el único gobernante que aprovechó la democracia directa para intentar legitimar decisiones en el siglo XIX. Maximiliano de Habsburgo, el emperador liberal, exigió a los conservadores mexicanos que la ciudadanía respaldara mediante una consulta su coronación (Reyna, 2009: 150). Él condicionaba: *“Para que yo pueda tomar a mi cargo una empresa rodeada por tantos obstáculos será preciso, antes de todo, que yo esté bien seguro del consentimiento y de la cooperación de la nación. Y no podría yo prestar el mío sin que una manifestación nacional compruebe, en forma indudable, el deseo del país para colocarme en su trono”*<sup>93</sup>. Para la comitiva conservadora no representó ningún problema el ejercicio, contando con el apoyo del gobierno francés ocupante en 1863 no encontraron oposición alguna para un segundo imperio nacional.

Benito Juárez, otro liberal, siendo presidente de México quiso poner a disposición de los ciudadanos una decisión política el 14 de agosto de 1867. Finalizada la guerra de reforma, la intervención francesa y el imperio, supo la dificultad que era gobernar con las facultades presidenciales de la constitución de 1857. Particularmente, el poco contrapeso del ejecutivo ante el legislativo. Por lo tanto, propuso reformar la Carta Magna (Maldonado, 2011: 16). No obstante, no lo hizo mediante el proceso formal que dictaba entonces el artículo 127<sup>94</sup>. Informalmente solicitó a los ciudadanos decidieran básicamente por un sistema bicameral para el congreso y que el poder ejecutivo tuviera facultad de veto suspensivo a las primeras resoluciones del legislativo (Maldonado, 2011: 17).

Cien años transcurrieron. Benito Juárez murió; el porfiriato ascendió y descendió dejando una nube política grisácea; el movimiento revolucionario cubrió la nación mexicana; nació la tercera constitución; gobernaron 29 presidentes; pero nunca volvió a retomar suficiente fuerza el debate por la democracia directa. Por lo menos no para realizarse o normarse nacionalmente.

---

<sup>93</sup>Consultado en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/MHJ32.html>

<sup>94</sup>El artículo 127 de la Constitución de 1857 señalaba que para reformar o adicionar la constitución, *“...se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados...”*. Consultado en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)

1977 fue un año importante para la democracia directa en particular y la democratización del país en general. Diecisiete artículos constitucionales fueron modificados (Planter, 2005: 78)<sup>95</sup>. Entre ellos el artículo 73 materializó dos mecanismos: referéndum e iniciativa legislativa popular. Ambos, eran exclusivos para el Distrito Federal.

¿A qué respondía esta exclusividad? Su fuente era el modelo corporativo y políticamente controlado del entonces departamento del Distrito Federal por el gobierno central. Cuestionado dicho control por algunos movimientos políticos, como el estudiantil de 1968 (Espinosa, 2004: 17), las autoridades crearían estos mecanismos que nunca fueron usados.

Renovado el interés en la democracia directa, el presidente Ernesto Zedillo impulsó un debate a favor de su inclusión formal a nivel nacional. Así lo planteó en el paquete de reformas políticas el 25 de julio de 1996 (Planter, 2005: 82). Sin embargo, el tema quedó pendiente<sup>96</sup>.

Un sexenio después, el presidente Vicente Fox solicitó una nueva revisión a la constitución. El propósito de esta reforma, planteada el 5 de febrero del 2001, “...era concretar la transición política...” (Planter, 2005: 82).

La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, encargada de esta labor, propuso incluir el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular legislativa como elementos medulares de los derechos políticos a nivel federal (Planter, 2005: 83). No obstante, la democracia directa fue nuevamente marginada del proyecto final de reforma a la Carta Magna.

Usada de manera informal, discutida de manera somera y paliducha ante la opinión pública, la democracia directa entintó pocas páginas de la historia política nacional. Escépticos ante sus propiedades, los gobernantes soterraron los

---

<sup>95</sup>Por los cuales se permitió la creación de una Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales; posibilitó la obtención de registro legal condicionado a los partidos políticos; integró un sistema mixto de representación plural y proporcional; entre otras.

<sup>96</sup>Ernesto Zedillo retomaría el tema durante su 4º informe de gobierno (Cuecapan, 2015: 86). Pero tampoco tendría mayor relevancia para su institucionalización nacional.

escasos intentos que hubo por encartarla en la constitución. Pero un nuevo contexto político en 2012 haría favorables las condiciones para que estos mecanismos fueran una realidad institucional. Contexto que además condicionaría las alternativas y la elección de un modelo favorable a los gobernantes.

### *3.2 Las alternativas y el origen*

Es claro que la historia de uso y abuso de la democracia directa no inspiraba confianza a los arquitectos constitucionales. Dictadores, emperadores e incluso personajes históricos relevantes habían usado su propiedad legitimadora para robustecer sus decisiones. Casi siempre a costa de los contrapesos institucionales tradicionales. Sin embargo, la situación política de 2006-2012 haría replantear a los gobernantes su perspectiva: ¿eran o no institutos ventajosos para sus objetivos partidistas?

Sostengo que dado el contexto político, las alternativas presentadas y la elección de modelo en 2012, la democracia directa se institucionalizó de forma ventajosa para los objetivos de los diseñadores. Más claro digo que nació para ser controlada políticamente. Principalmente por aquellos actores que lograron imponer su modelo. Defiendo esta tesis a continuación.

El sistema político mexicano fue sacudido en el año 2000 por la victoria electoral de un partido distinto al que gobernó cerca de 70 años consecutivos. Con ayuda de un sistema electoral más efectivo, muchos celebraron un hecho histórico en la ya considerada democracia mexicana (por lo menos en términos electorales). Reforzado con esta legitimidad inusual de origen, el gobierno foxista generó grandes expectativas en materia económica, seguridad, justicia y equidad social. No obstante, al término de su mandato los resultados fueron magros e insatisfactorios (Bejar, 2008: 207).

Sin ánimo de dispensar lo sucedido, mucho se debió lo anterior a que el gobierno tuvo que operar bajo un patrón político complicado, que no permitió impulsar las reformas necesarias en esos ámbitos. Señalo tres aspectos. Primero,

que las fuerzas políticas dirigentes, eran distintas y adversas en los dos poderes centrales en el país: Ejecutivo y Legislativo. Segundo, los escasos poderes proactivos y reactivos institucionales del presidentes. Y tercero, la cada vez mayor *“caída en el apoyo incondicional de los legisladores del partido en el gobierno”* (Bejar, 2008: 211), por la existencia de un sistema electoral que hacía depender menos el acceso a los cargos públicos del apoyo presidencial.

El gobierno foxista, con todo y su alta legitimidad, no tuvo la habilidad política, estratégica y negociadora para promover sus reformas. De hecho, terminó por acomodarse a los intereses de las organizaciones sindicales que antes había descalificado. Aunque sí puso en evidencia los retos para la siguiente administración.

Pacificar el enfrentamiento sistemático entre Ejecutivo y Legislativo fue el principal objetivo del relevo presidencial en 2006. Sin la legitimidad de origen de su antecesor, el presidente panista electo Felipe Calderón demostró mayor eficacia en las negociaciones con el congreso. Con una configuración parlamentaria similar al gobierno foxista, facilitó arreglos políticos durante la LX legislatura. Estos le valieron méritos por las reformas impulsadas y logradas (Espinoza, 2012: 37).

Sin embargo, como menciona Espinoza (2012: 40), el verdadero actor político beneficiado de esta nueva relación fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Como oposición mayoritaria en el congreso, este partido tuvo una política de abierto enfrentamiento con el gobierno foxista de la transición. Manteniendo esta postura, significó su caída a segunda minoría en las elecciones de 2006. Fue entonces que el partido, en el parlamento, optó por cambiar su política de rechazo a las propuestas del Ejecutivo. Lo anterior, aunado a que el propio presidente buscaría aliarse con él<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Ello se debió a dos razones. Primero, el conflicto entre el gobierno y la primera minoría del congreso, dado que la competencia electoral de 2006 entre ambos arrojó una estrecha (y

Reflejo de la estrategia priista, el partido recobró la mayoría parlamentaria en las elecciones intermedias de 2009. Recuperado el aliento, retomó su papel de fuerte contendiente a las elecciones presidenciales de 2012.

Debido a las aspiraciones presidenciales de las dos principales fuerzas políticas del país (PAN y PRI), la relación entre Ejecutivo y Legislativo (de 2009 a 2012) se tornó ríspida. Por ejemplo, el porcentaje de iniciativas aprobadas cayó de 8.15 % en la LX legislatura a 4.95 % en la LXI (Casar, 2013: 237). Así como una valía importante de los partidos (84%), a diferencia del Ejecutivo (14%), en el origen de esas iniciativas (Casar, 2013: 244).

Reducido el margen de maniobra política presidencial tras la elección de 2009, y aumentado el costo de las negociaciones con el legislativo, el 15 de diciembre de ese año el presidente Felipe Calderón presentó ante el legislativo un paquete de propuestas de iniciativa de reforma política. Su intención, manifestaba el documento, era *“facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de su ejecución y al fomentar que la pluralidad de opiniones políticas se traduzca en mayorías capaces de impulsar las decisiones que requiere el país”* (en Espinoza, 2012: 48). El congreso haría lo propio a través de la Cámara de Senadores.

En materia de democracia directa, cinco iniciativas se ofrecieron a debate en la LXI legislatura (Pérez, 2012). Tres elementos básicos de *directicidad* que en este trabajo he señalado, permiten analizar si uno de estos mecanismos es control político o está controlado políticamente. Por lo tanto, el cuadro 4 muestra los instrumentos que cada proyecto (tanto el priista como el panista) consideró, sus criterios de *directicidad* (actores facultados, materias excluidas y vinculación) y de qué actor político provinieron.

Dado el conflicto estratégico entre las dos fuerzas políticas por la victoria electoral de 2012 y la expectativa que generaba el posible uso de la democracia

---

controversial) diferencia al ganador. Y segundo, la imperiosa necesidad de pactar con alguna fuerza política en el congreso para lograr mayorías favorables a las reformas gubernamentales.

directa, sus andamios en México pueden rastrearse tanto en la iniciativa presidencial como en la proveniente del PRI legislativo.

La propuesta del presidente proponía dos mecanismos: iniciativa popular legislativa y referéndum. El primero de exclusividad ciudadana. El segundo presidencial. Este último instituto podría ser accionado cuando, concluido el periodo ordinario y durante los diez días hábiles siguientes, una iniciativa suya preferente no fuera dictaminada y votada por el congreso (Pérez, 2012: 100). La experiencia de trabajar con un legislativo reacio a su agenda parecía ser el razonamiento estratégico detrás de este modelo.

Cuadro 4. Modelos de Democracia directa presentados en la LXI legislatura

| Iniciativa   | Mecanismos                     | Actores  | Materias excluidas  | Vinculante sí participa                                       |
|--|--------------------------------|--|---|---|
| <b>Ejecutivo</b>   | Referéndum                     | Presidente   | Electoral, Fiscal, Presupuestaria, seguridad nacional y de organización y disciplina de las fuerzas armadas | MS del 50% Padrón Electoral                                   |
|  | Iniciativa Popular Legislativa | Ciudadanía   |   |   |
| <b>Partido Revolucionario Institucional (PRI)</b>  | Consulta Popular               | Presidente, 2% ciudadanía y 2/3 integrantes de ambas cámaras | Electoral y fiscal  | MS de + del 50% del Padrón electoral                          |
| <b>Alianza: Partido Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia (PC)</b> | Referéndum                     |  | Fiscal y presupuestaria   | Vinculante  |
|  | Plebiscito                     |  |   | Vinculante  |
|  | Iniciativa Popular Legislativa |  |   | De carácter preferente  |
|  | Revocación de Mandato          |  |   | Vinculante  |
| <b>Senador Tomas Torres Mercado</b>  | Referéndum                     | Obligatorio en caso de reformas constitucionales             | Fiscal, presupuestal y seguridad nacional y exterior  | No establece  |
| <b>Partido Verde (PVEM)</b>  | Revocación de Mandato          | Obligatoria  | Alcance municipal (regidores y síndicos)  | 20% del listado nominal en la circunscripción correspondiente |

Fuente: elaboración propia, partir de Pérez (2012). Abreviaturas: MS, Mayoría Simple.

Contestando la estrategia presidencial, el proyecto priista incluía de forma muy restrictiva únicamente la consulta ciudadana. Si bien a diferencia del modelo presidencial, su iniciativa posibilitaba que tres actores impulsaran el mecanismo (presidente, 2% del padrón electoral ciudadano y dos tercios de los integrantes del parlamento), también obligaba a que cada solicitud tuviera el aval de ambas cámaras del congreso para realizarse. Cámaras controladas, por supuesto, mayoritariamente por el partido.

Presentados ambos modelos, ni el presidente ni el partido mayoritario en el congreso tenían el control unilateral sobre la regla de decisión dentro del órgano reformador<sup>98</sup>. Descartada la segunda minoría como opción<sup>99</sup>, el PRI y el PAN (este último partido del presidente) negociaron el diseño institucional de la democracia directa. Con mayor grado de influencia en la decisión de la coalición reformadora, dado que sin su participación no se tendrían los votos suficientes para aprobarla, el PRI impuso la consulta popular. El Ejecutivo tendría que conformarse con la iniciativa popular legislativa.

La reforma constitucional que incorporó estos dos mecanismos fue publicada el 9 de agosto de 2012 en la gaceta oficial. Si bien cada actor de la coalición reformadora introdujo un instituto, sus criterios de *directicidad* fueron alterados.

La iniciativa popular legislativa ya no pidió 1% del padrón electoral, como el modelo presidencial original, sino 0.13% de la lista nominal. Por su parte, la consulta popular ya no obligaba al aval de ambas cámaras parlamentarias para su activación. Cambiaba de 2/3 a 1/3 de los integrantes de cualquier cámara del congreso, ser aquellos que pudieran solicitarla. Y también reducía la cantidad de participación necesaria para su vinculación, pasando de + del 50% del padrón electoral a 40% de la lista nominal.

---

<sup>98</sup> Se requería, según el artículo 135, de la Constitución Política Mexicana de 2012, el voto de las 2/3 partes de los individuos (parlamentarios) presentes.

<sup>99</sup> De primera minoría a segunda en 2009, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) mantuvo un discurso político, dado el conflicto electoral de 2006, de no negociación con el gobierno y el PRI.

Negociados y reducidos los criterios originarios institucionales de la democracia directa, éstos parecían ser benéficos para la participación y la distribución de poder. No obstante, lo que no se redujo y de hecho aumentó fueron su cantidad de materias excluidas. Rebasando el proyecto priista que contenía la consulta y que sólo protegía la materia electoral y fiscal, el nuevo ordenamiento adoptó el modelo presidencial (ver cuadro 3). Diseño, por cierto, mucho más restrictivo. El cual estableció que *“la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente”* no fueran objeto de estos mecanismos.

La alteración al modelo propuesto claramente pretendía controlar (o sabotear) su posible uso. Para mayor claridad, una comparación es pertinente. En el capítulo 2 mostré aquellos países latinoamericanos que, en cuanto a temas excluidos por tipo de mecanismo, restringían y por lo tanto controlaban institucionalmente la posible activación de la democracia directa. Evidenciaba que Honduras destacaba en el plebiscito. Paraguay en el referéndum. Paraguay y República Dominicana empataban tratándose de la iniciativa popular legislativa, así como Cuba y Panamá tratándose de la Revocación de Mandato. Y México sobresalía por ser el que establecía más limitaciones temáticas en la consulta ciudadana (más adelante renombrada como Consulta Popular).

Evidenció su alto control, ya que la gran cantidad de temas que mencionan sus legislaciones reduce enormemente la posibilidad de dar vida política a estas herramientas. Particularmente en México, la construcción de un diseño institucional controlado ha tenido ya sus efectos. Iniciativa popular legislativa y consulta popular, una exitosa y otra que no lo fue, presentan las problemáticas del modelo mexicano.

### 3.3 *El uso*

Creado el interruptor institucional de la democracia directa en México, distintos actores políticos recurrieron a ella con la firme intención de darle un impulso ciudadano a sus agendas sociales. He sostenido y mostrado anteriormente que el modelo se fundó para ser controlado políticamente. No obstante, es necesario trasladar esta tesis de la revisión jurídica a la situación de acción para su cristalización.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo y resolvió por primera vez, en sesiones públicas, la posible constitucionalidad de cuatro peticiones para realizar consultas populares, el 29 y 30 de octubre, así como el 3 de noviembre de 2014.

Con ellas, los principales partidos políticos nacionales optaron por primera vez trasladar la política parlamentaria a la arena de la democracia directa.

La petición del Partido Acción Nacional (PAN) proponía fijar un nuevo salario mínimo para garantizar al menos la línea de bienestar del Consejo Nacional de Evaluación<sup>100</sup>. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) buscaba reducir de 200 a 100 las diputaciones plurinominales, y también eliminar las 32 correspondientes al senado<sup>101</sup>. Y la modificación al artículo 27 referente al tema energético tenía dos promoventes para consulta<sup>102</sup>, el Partido de la Revolución Democrática y el Movimiento (partido) de Regeneración Nacional (MORENA).

---

<sup>100</sup> 2/2014. Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular. Sesionada el 29 de octubre de 2014. Ponente Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>101</sup> 4/2014. Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular. Sesionada el 3 de noviembre de 2014. Ponente Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>102</sup> 1/2014 y 3/2014. Revisiones de constitucionalidad de la materia de una consulta popular. Sesionadas el 30 de octubre de 2014. Ponentes Ministras Olga Sánchez Cordero y Margarita Beatriz Luna Ramos, respectivamente. Todas las resoluciones consultadas en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx?Tema=consulta%20popular&Consecutivo=0&Anio=0&TipoAsunto=0&Pertenececia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MaterialID=0>

A favor y en contra los ministros de la corte fijaron sus posturas con respecto a la constitucionalidad o no de las posibles consultas. Todas ellas sometidas a la misma revisión: la materia a consultarse.

En franco rechazo aludieron tres argumentos. Primero, que los salarios por ser referencia en una gran cantidad de normas tributarias y financieras “*se relacionaban de forma directa, indirecta, mediata o inmediata*” con la “*obtención, origen, destino, aplicación, administración o distribución de los ingresos y gastos del Estado Mexicano*”. Segundo, que lo mismo ocurría en materia energética ya que el artículo 27 constitucional (a consultarse) establece “*que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se realizarán con la finalidad de obtener ingresos para el Estado*”. Tercero, que la reducción plurinomial era francamente materia electoral.

Defendiendo el uso de estas herramientas esgrimieron dos tesis. Primero, que los proyectos serían inconstitucionales exclusivamente si se refirieran *directamente* a los ingresos y gastos del Estado, es decir, cuando se trataran específicamente para evadir el pago de sus obligaciones tributarias o para otorgar subsidios generalizados. Segundo, que no era facultad de la corte “*analizar las posibles consecuencias o efectos económicos, sociales o políticos que puedan llegar a generarse*” pues, en efecto, “*el Constituyente quiso delegar eso en el ámbito de la ciudadanía nacional*” (en Martín, 2014).

Con mayoría de votos a favor, los ministros resolvieron por la inconstitucionalidad de las consultas populares. Para Martín Reyes (2014), con esta interpretación y resolución la Corte hacía prácticamente letra muerta la consulta popular. Esto se debe a que, según él, es evidente “*que toda actividad estatal, en un tema de trascendencia nacional, tendrá algún impacto presupuestal*”.

En este estudio he mostrado que letra muerta no se hizo la herramienta, ya lo estaba desde su diseño institucional. Ello es evidente en su redacción altamente genérica respecto a la materia prohibida, lo cual posibilita una interpretación sumamente restrictiva.

No obstante, como otros han agregado, el apoyo ciudadano, independientemente de los partidos políticos, fue y es una variable importante, más allá del diseño de la herramienta, que determina si fracasa o no (Luis Ugalde en *El Financiero*, 4/11/2014). El éxito de una iniciativa popular legislativa años después daría mucha solidez a este argumento.

La democracia directa en México tocó su punto de más alto valor el 18 de julio de 2016. Promulgada con un conjunto de iniciativas, la *Ley general de responsabilidades administrativas*<sup>103</sup> tuvo una hechura genética distinta. Conocida popularmente como *ley 3 de 3*, fue el primer proyecto de ley aprobado que emanaba de la sociedad civil organizada. Parlamento abierto se llamó la experiencia desde su aceptación en el Senado de la República hasta el día de su aprobación. No obstante, para muchos de sus promoventes esta experiencia fue poco satisfactoria.

Entregada y aceptada la iniciativa por el Senado, el 13 de abril de 2016 fue turnada a las Comisiones de Participación y Anticorrupción. En manos ya de los legisladores, algunos grupos partidistas (PRI y PVEM) advirtieron que no avalarían la llamada *ley 3 de 3* (*La Jornada* 13/04/2016). Sin embargo, otros optaron por impulsarla (PAN y PRD). En reuniones de trabajo, sociedad civil y legisladores entablaron, según un representante de las organizaciones civiles<sup>104</sup>, “*diálogos francos, difíciles y en ocasiones ríspidos*”. También se amplió el debate y

---

<sup>103</sup> Que de manera breve se centra en la obligación de presentar las declaraciones patrimonial, de interés y fiscal para todo funcionario público; en un marco de responsabilidades único para todo el país; una mayor coordinación entre las autoridades responsables de investigar y sancionar actos de corrupción; y un mecanismo de denuncia ciudadana. Consultado: [www.concanaco.com.mx/iniciativa-ciudadana-ley-3-de-3](http://www.concanaco.com.mx/iniciativa-ciudadana-ley-3-de-3)

<sup>104</sup> Mensaje al Senado de la República con motivo de la dictaminación de la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas “*Ley3de3*”. Consultado en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/participacion\\_bohorquez.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/participacion_bohorquez.pdf)

participación de la sociedad civil a mesas técnicas, no sólo de la iniciativa ciudadana sino de un paquete de cinco leyes secundarias fundamentales para el *Sistema Nacional Anticorrupción*.

Dos días después del mensaje, el Senado avaló con modificaciones la *Ley general de responsabilidades administrativas*. El 17 de junio hizo lo propio la Cámara de Diputados. Entre las modificaciones, los artículos 29 y 32 suscitaron la mayor controversia pública. El primero nulificaba la obligatoriedad de los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial, fiscal y de intereses en los rubros que ellos consideraran podría afectar su vida privada o datos personales (*La Jornada* 15/06/2016). El segundo solicitaba a cualquier persona moral y física que recibiera algún recurso de carácter público, presentar de manera obligatoria las mismas tres declaraciones que los servidores públicos (*El Financiero* 22/06/2016).

Pronto, organizaciones de la sociedad civil exigieron al Presidente de la República vetar parcialmente la *ley 3 de 3*, lo cual se confirmó el 23 de junio. Devuelta al Senado, la comisión permanente del Congreso convocó a sesión extraordinaria para dictaminar las observaciones del Ejecutivo. Éstas no incluían el artículo 29. No obstante, aprobadas las sugerencias presidenciales, se borraron las modificaciones hechas al artículo 32<sup>105</sup>.

Con todo, la no modificación del artículo 29 para algunos actores políticos fue un gran desacierto. Sin embargo, para la sociedad civil no lo fue. Para ellos que una ley tan importante en el andamiaje del *Sistema Nacional Anticorrupción*, con origen ciudadano fuera aprobada, era un gran éxito (*24 HORAS* 19/07/2016).

Nadie duda de su éxito, no obstante ¿puede atribuírsele a su diseño institucional? He sostenido que este mecanismo se encuentra controlado políticamente desde su arquitectura legal, ya que si bien de inicio el modelo

---

<sup>105</sup> Senado de la república mexicana, boletín (5/07/2016). Consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/29587-aprueba-senado-modificaciones-a-la-ley-general-de-responsabilidades-administrativas.html>

requiere 0.13% del listado nacional (o 120 mil firmas ciudadanas) validadas por el Instituto Nacional Electoral para su aceptación parlamentaria, y no establece materias excluidas del mecanismo, determina que sea mediante las reglas ordinarias del Congreso como se procese, deseche o apruebe el proyecto.

Ejercido dicho control, el mecanismo de democracia directa de 2016 necesitó más que su diseño institucional para ser exitoso. En primer lugar, para recolectar las firmas fue indispensable socializar y publicitar la iniciativa. El alto nivel de desaprobación social al tema de la corrupción política facilitó que la ciudadanía se adscribiera abundantemente. En segundo lugar, la sincronización del proyecto con el trabajo legislativo sobre las leyes del *Sistema Nacional Anticorrupción*, logró que fuera parte de la discusión en la agenda parlamentaria. Finalmente, en tercer lugar, la capacidad y organización de la sociedad civil para dar seguimiento y monitoreo de la ley en comisiones implicó una cantidad significativa de recursos logísticos y financieros difícilmente replicables.

Con la mano en el interruptor institucional, el estamento político en México ha podido estorbar sin mucho esfuerzo el uso de la democracia directa. Los ejercicios de consulta popular e iniciativa popular legislativa demuestran lo necesarios que son esfuerzos materiales y humanos extra institucionales para lograr que una decisión de la ciudadanía sea aprobada en el sistema político mexicano.

He argumentado en esta tesis que, al buscar los actores políticos un interés compartido en su buen desempeño o en la ventaja o desventaja partidaria que proporciona, la experiencia histórica así como los conflictos estratégicos al momento de su creación son factores altamente determinantes para analizar si el mecanismo es control político ciudadano, o si está controlado políticamente por el estamento político en su arquitectura legal.

El análisis de la creación institucional de la democracia directa en México confirma su mínimo uso por casi doscientos años en la historia constitucional del país; que al ser creada durante un contexto político de conflicto entre las dos

principales fuerzas políticas, que tenían altas expectativas de seguir gobernando (PRI y PAN), ha resultado altamente favorable al control institucional del estamento político; y que la dificultad para ser ejercidas por la ciudadanía en experiencias recientes son evidencia suficiente para determinar que el modelo de democracia directa, permite un alto control por parte de los detentadores políticos.

### *Conclusión*

Como he sostenido en este trabajo, el juego “*cuasi simétrico*” de un contexto democrático redefine la dinámica política particular de la democracia directa. Aun cuando forme parte de un entorno político-institucional competitivo, traté de demostrar cómo su preferencia política radica en la percepción de las oportunidades que genera.

Con el objetivo de aportar a la delimitación de los casos realmente existentes de ejercicio de democracia directa en México, señalé que a diferencia de otros instrumentos participativos y consultas, su principio fundamental es acercar directamente y de forma universal al ciudadano con las decisiones políticas, ya sea mediante votaciones o propuestas de Ley.

Constituyendo en sí misma un sitio de conflicto político, con autonomía relativa y lógica propia, mostré que en un entorno de crisis de gobernabilidad, de gobierno, o de difícil interacción entre autoridades locales con las nacionales, suele usarse como *amenaza* política. Morelos (1998) y Veracruz (2001) fueron los casos explorados, donde estas herramientas se utilizaron para someter el desempeño de otro poder o para brincar limitaciones impuestas por una autoridad nacional a un gobierno estatal.

Funcionando como arenas de lucha por la expresión ciudadana, argumente que en un entorno de poca *receptividad*, crisis de representación, o interés ciudadano de formar parte en las decisiones políticas, comúnmente se usa para exigir una *reacción* de los representantes. Los casos de Jalisco (1999) y el Distrito Federal (2002) evidenciaron que si bien los objetivos de quienes promovieron

estos instrumentos alcanzaron de manera parcial o nula su demanda, los gobernantes sí se vieron obligados a escuchar sus opiniones y propuestas.

En todos estos casos, al formar parte de las estrategias que emplearon diversos actores, la arena de la democracia directa mostró una fuerza causal, que derivó no solamente por los efectos que generó, en ocasiones contrarios a sus impulsores, sino por los conflictos que abrió. Como las amenazas políticas que tuvieron que cumplirse o las reacciones políticas que hicieron visible el descontento ciudadano.

Como la democracia directa es una institución política, depende en gran medida de su diseño legal. En las entidades federativas de México, este capítulo evidenció que comparativamente no existe un control preponderante y favorable al estamento político. 57% de *directicidad* se expuso hay para ambas variables en la legislación: instrumentos *de arriba* y *de abajo*. De hecho, un resultado importante revela que son los ciudadanos quienes tienen las mejores oportunidades para ejercerlos, en relación a los 5 instrumentos analizados.

Partiendo de que históricamente han sido herramientas usadas por líderes políticos para imponerse sobre otro poder, sostuve que su inclusión constitucional en México, en el año 2012, fue con la intención de controlar su posible uso. Producto de un contexto político en el que los partidos dominantes luchaban por la aspiración presidencial; que ninguno tenía los representantes suficientes para imponer unilateralmente su agenda de reformas políticas; y que potencialmente podría constituirse como un mecanismo que estorbara el quehacer gubernamental, es que fue seleccionado un diseño restrictivo. El estudio de sus primeras experiencias de uso, el intento de Consulta Popular (2014) y la Iniciativa Popular Legislativa (2016), permiten afirmarlo.

Combatir esta tendencia nacional favorable a los gobernantes no es tarea fácil, pero sí indispensable si se quiere cambiar ese estado. Recordemos que el poder de la democracia directa radica en el poder de la vida política donde se ejerce. Que si bien es una institución política que determina el contorno de una arena de lucha, no sustituye a la política.

## Conclusión General

El objetivo de este trabajo consistió en desarrollar un marco analítico que permitiera explicar la creación, conformación y uso de la democracia directa. Establecer si eran instrumentos favorables al control ciudadano o al gubernamental en la toma de decisiones resaltó la relevancia de esta investigación.

Con la intención de explicar *por qué los arquitectos constitucionales eligen un conjunto de instituciones de una baraja de alternativas como diseño institucional*, propuse estudiar su identidad partidaria, los fines que perseguían, su capacidad para alcanzarlos, así como los conflictos y desacuerdos políticos imperantes al momento de elaborarse el modelo. Lo anterior fue empleado en dos casos: Uruguay y México.

*Para analizar la conformación de estos mecanismos* indiqué la importancia de tres rasgos de su diseño institucional: actores facultados para iniciarlos, temas excluidos y capacidad de vinculación con las decisiones políticas. *Directividad* llamé al nivel de control político de estas herramientas. Señalé que a mayor *directividad* mayor control ciudadano, a menor *directividad* mayor control gubernamental. América Latina fue el objeto de estudio de este análisis en el capítulo 2, las entidades federativas de México en el capítulo 3.

*Estructurando un conjunto de actores políticos*, mencioné que la existencia de la democracia directa plantea una situación de lucha por la legitimidad popular. En entornos autoritarios suele ser muy favorable a los detentadores del poder. En democracias competitivas, señalé, incluso permiten dos tipos de estrategias políticas: *amenaza y reacción*.

Su uso conlleva siempre una expectativa de éxito para sus impulsores. Convencidos de que alcanzarán lo que se proponen, gobierno, oposición o ciudadanía optan por usarlos. Resalté que no siempre lo consiguen. Con

perspectiva comparada, los casos latinoamericanos y de las entidades federativas en México, analizados en este estudio, me permiten esta aseveración.

He destacado en este trabajo al contexto político como una variable fundamental en los efectos que generan estos instrumentos en la vida política de los Estados. Es por ello que, entre otras cosas, *La política institucional de la democracia directa* es un argumento acerca de sus consecuencias imprevistas.

En este capítulo final resumo las propuestas teóricas y los hallazgos empíricos de esta tesis. En la sección final, muestro a manera de reflexión las implicaciones de la democracia directa y el tiempo como relación analítica para futuras agendas de investigación.

#### *La influencia estratégica y de poder en la selección del modelo institucional*

He propuesto que cuando líderes partidistas consideran que la democracia directa puede brindarles respuestas efectivas ante determinadas coyunturas históricas, suelen comenzar procesos deliberativos para seleccionar su diseño institucional. Para los reformadores, la posición política al momento de la reforma frecuentemente se usa como parámetro acerca de cuáles modelos legales les pueden ser ventajosos o perjudiciales.

Cuando el Ejecutivo espera no contar en el futuro con el apoyo legislativo suficiente para llevar a cabo su agenda, posiblemente optará por la selección de un diseño de democracia directa que le permita legitimar popularmente sus decisiones. Si en el Parlamento, un partido poderoso tiene una expectativa alta de gobernar tanto la presidencia como el congreso, probablemente preferirá un modelo que no interfiera con las acciones gubernamentales. En contraste, si un partido es débil y en el futuro no vislumbra que eso cambie, comúnmente buscará una alternativa con requisitos muy flexibles que le brinde fácil acceso para ejercer contrapeso político ante los actores poderosos.

De igual manera, he destacado la relevancia del contexto político en la variación institucional de estos mecanismos. Los casos presentados en esta tesis apoyan esta teoría.

Como mostré en el capítulo 2 y 3, al momento de discutirse la adopción de formas de democracia directa, los presidentes propusieron modelos que les fueran favorables. En Uruguay, Battle y Ordoñez tenía la urgencia de establecer el plebiscito en la Constitución de 1918 para legitimar popularmente sus acciones. En México, durante la reforma política que inició en 2009 y culminó en 2012, el Ejecutivo propuso que cuando una iniciativa preferente suya no fuera dictaminada por el Congreso en el periodo ordinario de sesiones, él pudiera convocar a un referéndum para que los ciudadanos votaran a favor o en contra de ella.

En ambos casos, los órganos reformadores no eran convenientemente favorables al gobierno. En la convención constituyente uruguaya de 1918, simplemente el partido blanco (opositor) era mayoría. En la LXI legislatura mexicana, el partido gobernante al no tener los números necesarios para imponerse unilateralmente, tuvo que crear una coalición reformadora donde el actor participante minoritario, terminó teniendo un alto grado de influencia en las decisiones<sup>106</sup>.

Dado el escenario adverso a las propuestas presidenciales, las formas de democracia directa que se adoptaron, en ambos países, fueron favorables para sus opositores partidistas en el Congreso. Estando en desacuerdo con estas herramientas, el partido blanco uruguayo logró que no fueran reconocidas en la Carta Magna de 1918. Con la expectativa de gobernar en un futuro cercano, el PRI, siendo partido minoritario en la coalición reformadora mexicana de 2012, impuso un modelo de consulta popular altamente limitativo, que eventualmente no interfiriera con el actuar gubernamental.

---

<sup>106</sup> Si bien se suele explicar que un partido es poderoso en una coalición reformadora dado el apoyo popular que representa y los escaños con que cuenta en el órgano reformador, como señala Gabriel Negretto (2015: 97-98), esto interactúa con la regla de decisión que se adopte, por lo cual, un partido con menos votantes y escaños puede ser más decisivo, y por lo tanto más poderoso, ya que sin su presencia en la coalición no habría forma de institución que pudiera establecerse.

### *Directividad de la democracia directa*

En esta tesis señalé que la capacidad de control político de la democracia directa en su diseño institucional, podía determinarse a partir de un análisis a sus tres principales componentes: cuántos y cuáles actores pueden convocarla; cuál es su grado de flexibilización en los temas que posibilita tratar; y cuál es su cualidad vinculante.

Establecí que si estos criterios eran favorables a los ciudadanos, la *directividad* (o grado de control político) sería alta. En contraste, si lo eran para los gobernantes, entonces la *directividad* sería baja. Es razonable suponer que si estas herramientas permiten la democratización de la toma de decisiones, sus diseños legales buscarían optimizar su uso por parte de la ciudadanía. No obstante, las evidencias examinadas en el capítulo 2 y 3 muestran realidades contradictorias.

Como he mostrado en el capítulo 2, la capacidad institucional para activar la democracia directa en América Latina es predominantemente favorable para los gobernantes. En México, en sus entidades federativas, esta predominancia no existe. De hecho se puede considerar favorable a los ciudadanos, pues la Iniciativa Popular Legislativa es muy aceptada en la mayoría de legislaciones locales.

Lo anterior se combina en ambos casos con criterios de vinculación relativamente altos: en América Latina los porcentajes para la vinculación de estos instrumentos oscilan mayormente entre 30% y 40% del electorado; en las entidades federativas de México, entre 20% y 50%. Reitero que porcentajes bajos para iniciarla con porcentajes altos para su vinculación con las decisiones de Estado son criterios justificados en la búsqueda de compatibilidad de la democracia directa con la democracia representativa. Con ello se privilegia un equilibrio entre las decisiones que adoptan los representantes, con su respectiva legitimidad popular, y las decisiones potencialmente reconocidas con estos mecanismos, fundamentalmente ante una escasa participación de los votantes.

En cuanto a los temas que más se excluyen en América Latina, son las bases fundamentales del Estado, los presupuestos, los impuestos, las relaciones internacionales y la seguridad nacional. En las entidades federativas, las materias de carácter fiscal y las reformas a las leyes orgánicas de los poderes estatales se encuentran restringidos.

Finalmente, el análisis estadístico evidenció que en América Latina sólo 7 de los 19 países cuentan con una amplia efectividad de la democracia directa, por lo cual es una región donde los gobernantes altamente controlan su potencial uso.

Por otra parte, con un número alto de entidades federativas en México, 25 de 32, donde predomina la existencia de 2 y 3 herramientas, no pueden considerarse estos instrumentos sumamente controlados por el estamento político.

En ambos casos, argumenté que esta variación no es del todo determinante para que sean usados o no estos mecanismos. Si bien es cierto que en la mayoría de los países de América Latina sus diseños institucionales están controlados, existen 50 casos de uso (hasta el 2014), y de hecho se espera que sigan siendo en un futuro utilizados, particularmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela. En contraste, en México es destacable que a pesar de contar la mayoría de las entidades federativas con amplios y efectivos institutos, sólo dos estados (Nuevo León y San Luis Potosí), sin los mejores modelos, los han empleado de manera abundante. En todo caso, parece ser que la experiencia, la estructura política y sus procesos, pueden ser variables explicativas más relevantes para definir porque se activan más en algunos Estados y menos en otros.

#### *La arena de la democracia directa*

Desde principios de los tiempos modernos se ha determinado que la voluntad popular es la máxima autoridad para legitimar decisiones e incluso para sostener la existencia de gobiernos. De manera constante, el concepto de democracia directa ha sido vinculado con esa voluntad. Como institución, he argumentado que estos mecanismos estructuran el proceso mediante el cual diversos actores

pueden acceder a la legitimación de sus decisiones. Desde esta perspectiva, no es de sorprender que incluso un político estratégico y egoísta se interese en emprender su activación.

No obstante, mi principal argumento es que aun cuando los gobernantes tengan un interés estratégico al emplearlas, la decisión ciudadana final en varias ocasiones es contraria a esos intereses. Con el objetivo de darle sustento, en el capítulo 2 exploré de manera comparativa algunos casos de democracia directa en los países que más la han utilizado en América Latina. Resumo los resultados en cuatro bloques:

1. *Cuando fue empleada para sobrepasar el parlamento en los primeros años del siglo XX.* Los presidentes Battle y Ordoñez, en Uruguay, y Alessandri, en Chile, pretendieron usarla para inclinar a su favor la balanza de poder entre el Ejecutivo y el Congreso, en 1918 y 1925. Sin embargo, en ambos casos los objetivos no se alcanzaron. En el caso uruguayo, una composición adversa al partido presidencial lo obligó a pactar y aceptar las demandas de la oposición. En cuanto al caso chileno, la utilización de estos mecanismos generó tal desequilibrio de poderes que facilitó el posterior establecimiento de una dictadura militar.
2. *Cuando fue usada para convencer a los ciudadanos después de golpes militares.* En Bolivia, el general Blanco Salinas convocó a un referéndum que le aprobara diversas reformas, en un intento de aliviar la agitación social. En Ecuador, el consejo militar que recién asumía el poder tras un golpe de Estado, propondría a la ciudadanía mediante uno de estos mecanismos, que decidiera sobre un conjunto de modificaciones a su Constitución o la adopción de una nueva. En ambos casos, si bien los instrumentos aprobaron las propuestas, no lograron arraigar el militarismo en la ciudadanía.

3. *Cuando apoyaron procesos de redemocratización.* Durante la etapa caracterizada por gobiernos militares en Latinoamérica, en Chile y Uruguay se utilizaron estas herramientas en la búsqueda de estabilizar el autoritarismo. El efecto fue contraproducente. En 1980, los líderes autoritarios de ambos países propusieron nuevas constituciones que sometieron a aprobación de la ciudadanía, mediante la democracia directa. Los uruguayos votaron en contra, iniciando un proceso de transición. Los chilenos votaron a favor, aunque entre las disposiciones de la nueva Carta Magna se obligó a plebiscitar la continuidad de Pinochet. La redemocratización se concretó en los dos casos; ocho años después en Chile, cuando sus ciudadanos se manifestaron en contra de que Pinochet continuara gobernando; nueve años después en Uruguay, cuando sus ciudadanos rechazaron derogar la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, con la cual se le daba amnistía a los militares que participaron durante la dictadura militar. Finalmente en Colombia, donde el alto al militarismo y la eventual vuelta a la democracia en los años 60's, se logró mediante un pacto de co-gobierno entre los partidos liberal y conservador, legitimado popularmente con un plebiscito en 1957.
4. *Cuando fueron utilizados en acciones delegativas por los gobernantes.* He mencionado que, capturar la expresión popular es un gran atractivo para aquellos actores que pretenden aplicar sus políticas sin ningún contrapeso institucional horizontal. En Bolivia, se aprobaron mediante un referéndum en 2004, cambios en la política energética. Empoderados por el éxito del ejercicio, tanto el Ejecutivo como el Legislativo reclamaron a través de Iniciativas de Ley ser los más aptos para expresar la decisión ciudadana. El episodio culminó con la dimisión presidencial. En Ecuador, el presidente Duran Ballén sometió a estos mecanismos su posibilidad de disolver el congreso. No fue aprobada. Dos años después el congreso refrendaría popularmente la destitución inconstitucional de la presidencia de Bucaram. En Venezuela, Hugo Chávez buscó legitimar con estos instrumentos, en 2007, la reelección presidencial indefinida. Esta la logró en 2009, con la

inclusión de todos los cargos de elección popular. En todos los casos es evidente que la democracia directa fue el medio de una política delegativa, que combinó mayorías electorales con audiencias pasivas, en una disputa gubernamental por la toma de decisiones.

He propuesto, que si bien la evidencia del capítulo 2 muestra la forma en que estos mecanismos, en regímenes con algunas características similares, son empleados para legitimar decisiones comúnmente gubernamentales (no siempre satisfactorias para su impulsor), su existencia en un entorno democrático cambia la dinámica estratégica de los actores políticos. Ampliando las opciones de diseño disponibles, posibilitan un mayor control político de dos maneras: como *amenaza y reacción*. En el capítulo 3 exploré estas dos propuestas.

**Primero**, señalé que la sola mención del uso de la democracia directa puede considerarse una amenaza política para aquellos actores que consideran erosiona e interfiere con el proceso regular de representación. Fundamentalmente en contextos de crisis de gobierno, de gobernabilidad o de conflicto entre actores locales con nacionales. Y que es visible cuando la amenaza falla y se ejecuta el instrumento. Dos fueron los casos:

1. *Morelos*. Con un escenario de enfrentamiento entre el congreso y el ejecutivo locales, así como la existencia de un gran descontento social hacia la administración, la estrategia de usar esta herramienta provocó el despido de varios funcionarios, principal objetivo de la oposición, no obstante, no logró atemperar los ánimos sociales y se realizó.
2. *Veracruz*. Donde el gobernador Miguel Alemán Velasco amenazó con realizar un plebiscito para que el INAH dejará de administrar los terrenos arqueológicos, denominados el *Tajín*. Sin embargo, la amenaza no funcionó. El plebiscito se consideró entre la opinión pública como un instituto manipulado y manipulable por el ejecutivo local. Que solamente fue práctico para hacer frente a las limitaciones de las autoridades del nivel nacional.

**Segundo**, argumenté que percibiéndose poca *receptividad* de las autoridades, una crisis de representación, o un interés ciudadano por participar en la toma de decisiones, emplear la democracia directa posibilita la obligación de que los gobernantes reaccionen a ciertas demandas, independientemente de si el resultado es favorable o no. También dos fueron los casos:

1. *Jalisco*. Donde se impulsó una iniciativa ciudadana que obligó al gobierno a reaccionar ante la demanda de la ciudadanía. Aunque sería después de ocho meses de negociaciones entre los ciudadanos y los parlamentarios, cuando finalmente se aprobaría la demanda de la Ley a favor de la prevención y atención a la violencia intrafamiliar.
2. *Distrito Federal*. Donde el colectivo *Fuerza Ciudadana*, le exigió al Ejecutivo de la entidad que realizara un plebiscito sobre la construcción de un segundo piso vial. Reaccionando a la demanda se llevaría a cabo el mecanismo, aunque su resultado fue desfavorable a la petición de la ciudadanía por la cancelación del proyecto.

El análisis de todos estos casos me permitió discernir el impacto real que la arena de la democracia directa tiene en la vida política de los Estados. Que si bien las expectativas de utilidad suelen ser grandes para quien la busca emplear, en los casos mencionados mostré que pueden ocasionar una severa inestabilidad política; ser aplicadas con la pretensión de estabilizar el régimen o con intenciones delegativas; o ser herramientas de impulso a la democratización o redemocratización. En todo caso, la investigación que he realizado evidencia que la dinámica conflictiva entre gobierno, oposición y ciudadanía es más relevante al momento de definir el alcance de las consecuencias que generan.

### *La democracia directa y el tiempo*

Si bien no ha sido un objetivo central de este trabajo, he tenido muy presente que es necesario profundizar el análisis en la relación de la democracia directa con el tiempo para comprender mejor sus variaciones y efectos como control político. Sabemos que como institución política genera diversas expectativas sociales y que posibilita cierta predicción de las interacciones políticas que se llevan a cabo mediante su uso. No obstante, sabemos muy poco acerca de cómo la interacción y aprendizaje temporal de los ciudadanos y los grupos con estos mecanismos, particularmente en América Latina, condicionan su éxito presente y futuras posibilidades. Permítaseme profundizarlo de dos maneras.

**La primera.** Es muy frecuente que varios estudios sean bastante eficientes en generar datos comparados sobre la variedad institucional y uso de la democracia directa, tanto en América Latina como en las entidades federativas de México. Pero los resultados de estas investigaciones han sido bastante marginales cuando se les cuestiona el por qué de esas variaciones.

En esta misma investigación he ofrecido un marco analítico que se concentra en la elección distributiva que realizan los actores políticos de estos mecanismos cuando consideran que representan una utilidad a sus intereses. Empíricamente he comparado su selección institucional, variación y uso. Y sus resultados nos permiten ampliar ciertas interrogantes, particularmente en la relación que la democracia directa tiene con el tiempo.

Es frecuente que la flexibilidad del modelo institucional de la democracia directa no esté muy conforme con el uso que se le da. Así lo observé al analizar la conformación institucional de estas herramientas en los capítulos 2 y 3. Podemos llamar a eso apatía o manipulación, pero se gana poco. Lo interesante sería averiguar por qué si en las reglas formales se adopta un diseño flexible o rígido en la práctica habitual pareciera no ser importante para quienes la usan o no. Yo propongo que analicemos lo que llamaré “modelo cívico de la democracia directa”, que como creación histórica responde a pautas, prácticas y maneras de hacer las

cosas, lo cual podría ser la causa y no la consecuencia de su uso, así como de las leyes que la delimitan. Doy un ejemplo concreto.

¿Por qué si estos instrumentos contribuyeron a la eventual redemocratización en Chile y Uruguay, los uruguayos siguieron utilizándolas frecuentemente y los chilenos no? A menudo se menciona que lo que comienza como un hecho político termina convirtiéndose en un atributo cultural, sin embargo la diferencia que en estos países prevalece insta a virar el rumbo. Podemos considerar, como he resaltado, que la forma del diseño institucional es un factor relevante para explicar estas diferencias. Que el modelo uruguayo permita solamente mecanismos de abajo, en contraposición del chileno que sólo los permite cuando existen controversias entre poderes puede ser un argumento válido, pero no suficiente. Si fueron útiles para su redemocratización en ambos casos, ¿por qué en Chile no se ha cambiado su diseño institucional? ¿Será probablemente que debemos considerar otros aspectos externos, ya sean culturales, históricos o económicos, más allá de la arquitectura legal que impera en la región?

**La segunda.** Cuando evaluamos a estos mecanismos por motivos consecuencialistas, es muy común que tan sólo les otorguemos una dimensión estática: en sus efectos democráticos, sólo observamos que les permite a los ciudadanos formar parte en la toma de decisiones; en sus efectos autoritarios, sólo nos ocupamos en mostrar la capacidad que poseen para dar autolegitimación a los gobernantes.

En los distintos casos abordados, he mostrado que al no estar predeterminado su resultado provocan distintos efectos que afectan la vida de los países. Analicé transiciones, redemocratizaciones, procesos delegativos, estabilizaciones y desestabilizaciones de regímenes. No son los únicos. De manera reciente la democracia directa se ha usado para hacer frente a organismos internacionales como en Grecia (2015) y el Reino Unido (2016), o para que las provincias reclamen autonomía frente al Estado como en España

(2017). En todos estos casos podemos observar que el resultado de estos mecanismos provoca distintos efectos, que afectan la vida de los países. Es por ello, que debemos ser capaces de evaluarla tanto en su eficiencia estática como dinámica, es decir en el desempeño que genera con el tiempo en los sistemas políticos.

Si queremos tomar en serio a la democracia directa, como potencial contrapeso político, tenemos que repensar que no es un mero peón obediente en manos de algún amo, o una buena herramienta que democratiza las decisiones colectivas. Lo anterior implica que al ser un instrumento de estabilidad o vehículo de cambio debemos reflexionar nuestras metodologías y nuestras teorías.

*Metodología.* El renovado estudio institucional de la democracia directa ha producido una vasta cantidad de datos comparados. Sin embargo, se ha concentrado más en modelos legales que en prácticas y resultados. Una atención renovada, considero, debe replantearse la importancia de la historia de estos mecanismos.

En términos de descripciones no hemos puesto mucho esfuerzo en estudiar casos empíricos antes de lo que se considera la tercera ola de democratización en América Latina. Ante todo, sabemos muy poco acerca de su evolución temporal en la región. En parte nuestra renuencia a generar datos comparados sobre su etapa anterior, es debido a que pensamos que el interés por la democracia directa deriva del interés y resurgimiento de la democracia en sí misma, sin embargo no podemos seguir pretendiendo que antes eran irrelevantes o que tan sólo eran herramientas útiles a los designios de los gobernantes.

*Teorías.* Los estudiosos de la democracia directa no nos hemos preocupado por afilar las herramientas conceptuales y teóricas que nos permitirían comprenderla mejor como institución política. Hemos concentrado bastantes esfuerzos en la relación histórica que guarda con la democracia representativa. Recorremos su conceptualización a través de distintos autores en el tiempo. Relatamos, sin compararlos y profundizarlos, algunos casos como antecedentes.

Resaltamos que eventualmente ha sido, es o sería una vacuna contra los desperfectos en la representación. Sin embargo, no hemos reflexionado de manera precisa y sistemática sobre la relación entre el tiempo, las estructuras y el uso de estos mecanismos. Por ejemplo, ¿cómo se traduce su utilización por parte de los actores políticos, derivado de los contextos estructurales e históricos que viven los países?

Sabemos que en las sociedades contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, en diferentes grados un conjunto de megatendencias alteran y reconfiguran constantemente los escenarios políticos, económicos y culturales. Cabría preguntarse, ¿de qué manera estas megatendencias afectan la elección, configuración y uso de la democracia directa?

En su texto sobre la transformación de la política, Norbert Lechner (1995) mostraba cómo la transformación social y económica de los años 80's afectaba y mutaba, no sólo el contexto político sino la política en sí misma. De acuerdo con él, el predominio de la economía capitalista, del régimen democrático y los procesos de globalización habían provocado, incluyendo en América Latina, un profundo proceso de diferenciación social y funcional. Por un lado, la industrialización y urbanización había disuelto el orden jerárquico de clases y estamentos. Por el otro, la política había perdido su centralidad como instancia unificadora de la vida social. Entonces, la multiplicación de lógicas y subsistemas de la vida social, ¿promueve el control político de los ciudadanos mediante estas herramientas, ya que pueden considerar que facilita la colocación de temas en la agenda pública?, o la falta de "centro" por la gran segmentación de identidades colectivas, así como la poca capacidad para lograr una "unidad" social, ¿son factores que permiten que sean los actores gubernamentales quienes, contando con capital social, puedan recurrir de manera accesible a la utilización de estos mecanismos?

Recientemente, en un muy reflexivo ensayo acerca del eterno retorno del fascismo el filósofo Rob Riemen (2017) nos alerta que en nuestro cuerpo social

aún permanece una política fascista. La xenofobia, el miedo, la violencia, el resentimiento, crecen nuevamente en un mundo preponderantemente democrático. En esos contextos, ¿la democracia directa ha servido para exacerbar el control de los actores fascistas o para que los ciudadanos atemperen esas conductas?, y fundamental ¿de qué manera?

Al girar nuestra atención a la relación del tiempo (historia) con la democracia directa debemos reconocer que nos falta mucho por conocer. Que más allá de estudiarla en algunas democracias consideradas débiles, nos haría bien replantearnos el uso histórico de la democracia directa, ante el potencial uso que pueden hacer de ella las autocracias electorales (Schedler, 2016) o los distintos regímenes autoritarios.

## Bibliografía

Alcantará, M. (1994). *"De la gobernabilidad"*. América latina hoy: Revista de ciencias sociales, (8), 7-14.

Altman, D. (2005). *"Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?"*. División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

----- (2005a). *"Calidad de la democracia y responsabilidad vertical"*. IEDF. México. pp. 13-42.

----- (2010). *"Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?"*. Perfiles latinoamericanos, 18(35), 9-34.

----- (2011). *"Direct democracy worldwide"*. Cambridge University Press.

Altman, D., Agüero, S., & Salas, V. (2014). *"Municipalidades, Ciudadanos y Democracia Directa en Chile: Esbozos de una relación fluida"*. En *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, 195-230.

Altman, D., & Castiglioni, R. (2000). *"¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?"*. En *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, No. 9.

Auer, A. (2008). *"Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina"*. Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.

Béjar Algazi, L. (2008) *"El gobierno frente al Congreso de la Unión: ¿una batalla perdida?"*. En Francisco Reveles Vázquez (Coord.) *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. FCPyS, UNAM. México.

Bronfman Vargas, A. (2010). *"Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales"*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 28(1).

Casar, M. (2013). *"Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano"*. Revista Política y gobierno, 20(2), 219-263.

Chasquetti, D., & Buquet, D. (2004). *"La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso"*. Universidad de Chile. Departamento de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política.

Colomer, J. M. (2001). *"Instituciones políticas"*. Ariel. México.

Cortés, Fernando (2015). *“Desarrollo de la metodología en ciencias sociales en América Latina: posiciones teóricas y proyectos de sociedad”*. Perfiles Latinoamericanos, Núm. 45, enero-junio, 2015, pp. 181-202. Facultad Latinoamericana de ciencias sociales. Distrito Federal, México.

Cuecapan, R. M. (2015). *“Mecanismos de Democracia Directa en México 2000-2013: avances y retrocesos”*. Trabajo recepcional para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM.

Dahl, R. (1971). *“Polyarchy: participation and opposition”*. Yale University Press. New Haven, Connecticut.

----- (1999). *“Una guía para los ciudadanos”*. Ed. Taurus. Argentina.

De la Calle, H. (2005). *“Democracia directa en los países de la región andina. Efectos en la consolidación de la democracia”*. Democracia en la Región Andina, los telones de fondo. International Institute for Democracy and Electoral Assistanc. Sweden/Lima.

----- (2007). *“Instrumentos de la democracia directa: el caso de Colombia”*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina.

Diago, C. A. A. (1995). *“La Reconquista conservadora colombiana 1957-1958”*. Historia crítica, (11), 2. Universidad Nacional de Colombia.

Donovan, Todd. (2014). *“Referendums and Initiatives in North America”*. En Referendums Around the World. Palgrave Macmillan, London. (pp. 122-161).

Dunn, John. (2014). *“Libertad para el pueblo: Historia de la democracia”*. FCE. México.

Escobar, I., Ramirez, O., Torres, I., Villafuerte, G., y Vilogné, G. (2007). *“La transición a la democracia en el Ecuador: una mirada histórico-política a un proceso de revalorización democrática”*. Revista AFESE 53(53).

Espinosa, M. (2004). *“Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”*. Andamios, (1), 9-50. México.

Espinoza, R. (2012). *“El predominio del congreso”*. En María Eugenia Valdés (Coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*. UAM I/Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 34-58.

Freidenberg, F. (2000). *“Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos”*. Revista Ecuador Debate. 50, 205-218.

Gallego, F. (1996). *“Expansión y ruptura del orden liberal en Bolivia, 1900-1932”*. Anuario de Estudios Americanos, 53(1), 153-173.

Gargarella, R. (2013). *“El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos”*. Mimeo.

Gibson, E. (2006). *“Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”*. *Desafíos*, 14, 203-237.

Gómez, S. (2010). *“Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada”*. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 10.

González Vázquez, T. (2001). *“De la deslegitimación del gobierno al desborde de la sociedad civil en Morelos”*. En *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, (11), 6-30.

Hartlyn, J., & Valenzuela, A. (1997). *“La democracia en América Latina desde 1930”*. *Historia de América Latina*, 12, 11-66.

Hernández Olmos, M. (2012) *“La fiscalización social y los instrumentos de participación ciudadana en México, una propuesta para la rendición de cuentas”*. Trabajo recepcional para obtener el grado de doctor en estudios políticos y sociales, UAM.

----- (2012). *“La importancia de las candidaturas independientes”*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hernández, H y Fernández, L. (2013) *“Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas”*. Fundación Friedrich Ebert. Análisis 2013, 8. México.

Huntington, S. P. (1991). *“La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX”*. Paidós. Buenos Aires. Argentina.

Jiménez, M. (1992). *“Mobilizing for democracy in Chile: the crusade for citizen participation and beyond”*. En Diamond L (ed.). *The democratic revolution: struggles for freedom and pluralism in the developing world*. Freedom House. New York. pp. 73-88.

Kaufmann, B., Büchi, R., Braun, N., & Carline, P. (2010). *“Guidebook to direct democracy. Switzerland and Beyond”*. The Initiative and Referendum Institute Europe, Marburg. Switzerland.

Katz, R. y Mair, P. (2004). *“El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”*. Zona Abierta. pp. 9-42.

Kornblith, M. (2014). *“Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica”*. Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (comp.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia Directa y participativa en América Latina*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal. México.

Lamounier, B. (1996). "De la transición al plebiscito: origen, procesos y resultados de las tentativas de reforma institucional hechas en Brasil entre 1985 y 1993". En Soberanes, Valades y Concha (eds.). *La reforma del Estado: estudios comparados*. UNAM. México. pp. 501-526.

Larrosa, M. y Lazo, M. (2012). "Apuntes para un estudio comparado de las vías institucionalizadas de participación ciudadana". *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (73), 37-58. Iztapalapa. México.

Lechner, N. (1995). "¿Por qué la política ya no es lo que fue?". *Nexos*. Diciembre. pp. 23-32.

Lissidini, Welp y Zovatto (Comps.) (2008). "Democracia directa en Latinoamérica". Prometeo. Buenos Aires, Argentina.

----- (Comps.) (2014). "Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México

Lissidini, A. (1998). "Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay". *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, (12), 169-200.

----- (2011). "Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.

----- (2012). "Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos". En Maxwell A. Cameron, Erich Hershberg y Kenneth E. Sharpe (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO, México.

----- (2014) "Paradojas de la participación en América Latina. ¿Puede la democracia directa institucionalizar la protesta?" En Lissidini, Welp y Zovatto (Comps.) *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

Loaeza, S. (1993). "La incertidumbre política mexicana". *Nexos*. Junio. México.

Lujambio, A. (2001). "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México". Clacso.

Mair, P. (2015). "Gobernando el vacío". Alianza Editorial. España.

Manin, B. (1998). "Los principios del gobierno representativo". Alianza. España.

Martín Reyes, J. (2014) "¿Cómo la Suprema Corte hizo de la Consulta Popular letra muerta?". *Nexos*. Noviembre. México.

Martínez, M. A. (2004). *“La representación política y la calidad de la democracia”*. Revista mexicana de Sociología, 66(4), 661-710.

Merkel, W. (2014). *“Democracia directa: Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia”*. Fundación Friedrich Ebert Análisis Electrónico. México.

Miró, F. (1995). *“Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado”*. En Boletín Electoral Latinoamericano. Costa Rica. pp. 111-134.

Morlino, L., Katz, G., Sottolotta, C., & Rial, J. (2014). *“La calidad de las democracias en América Latina: informe para IDEA Internacional”*. International IDEA.

Murayama, C. (2009). *“Democracia y bienestar en México: las transiciones bifurcadas”*. Economía UNAM, 6(16), 68-81.

Negretto, G. L. (2015). *“La política del cambio constitucional en América Latina”*. FCE. México.

Ochman, M. (2015). *“Consulta ciudadana con método Compass: los retos de la deliberación y la efectividad”*. Intersticios sociales, (9), 1-30.

O'Donnell, G. A. (1994). *“Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”*. Ed. Paidós.

----- (1997). *“Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización”*. Ed. Paidós.

----- (2008). *“Hacia un Estado de y para la democracia”*. PNUD, Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina, Nueva York.

----- (2010). *“Revisando la democracia delegativa”*. Blog del Club Político Argentino.

Ostrom, E. (2015). *“Comprender la diversidad institucional”*. FCE. México.

Otaño, J. H. (1990). *“Argentina: plebiscito popular sobre la reforma constitucional en la provincia de Buenos Aires, 5 de agosto de 1990”*. En Boletín Electoral Latinoamericano. Costa Rica. pp. 9-12

Pachano, S. (2007). *“Democracia directa en Ecuador”*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina.

Pascual, Alberto. (2017). *“El Estado frente a la gobernanza global. Una aproximación desde la democracia directa”*. En ponencia presentada en el Quinto Coloquio Sobre Identidades en América Latina. UNAM. México.

----- (2018). *“El Presupuesto Participativo, una guía para su estudio. El caso de la Ciudad de México”*. Mimeo.

Pérez Ordiano, A. C. (2012) *“Democracia, representación y empoderamiento ciudadano. Un análisis comparado de las iniciativas en materia de democracia directa presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI legislatura del senado de la república mexicana”*. Trabajo recepcional para obtener el grado de licenciatura en ciencia política y administración urbana. UACM.

Peruzzotti, E. (2008). *“Populismo y Representación Democrática”*. En el Retorno del Pueblo. El Populismo y Nuevas Democracias en América Latina. Ed. FLACSO. Ecuador. Quito.

Peters, B. G. (2003). *“El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política”*. Gedisa. México.

Planter Pérez, K. A. (2005) *“La participación ciudadana en México: contenido, posibilidades y usos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular: un estudio de caso”*. Trabajo recepcional para obtener el grado de maestría en estudios políticos y sociales, UNAM.

Pretch, J. (1989). *“El plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988”*. En Memoria del II curso anual interamericano de elecciones: procesos electorales y regímenes políticos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica. pp. 63-80.

Prud'homme, J. F. (1997). *“Consulta popular y democracia directa”*. Instituto Federal Electoral. México.

Przeworski, A. (1998). *“Democracia y representación”*. Revista Metapolítica, vol. 3, 227-257. México.

Qvortrup Matt (Ed.) (2014). *“Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy”*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.

Raventós, C. (2014). *“Democracia directa en Costa Rica: el referendo sobre el TLC”*. En Lissidini, Welp y Zovatto (comps.). *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

Reyna Lara, M. (2009). *“Estudio ontológico del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato en los alcances de reforma constitucional al sistema de participación ciudadana en México”*. Trabajo recepcional para el grado de doctor en derecho, UNAM. México.

Rial, J. (1998). *“Elecciones, Referéndum y Plebiscitos: cambio en el escenario político uruguayo 1992-1996”*. En *elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica. pp. 641-689.

Ribon Medina, J. (2012). *“El plebiscito de 1957 en Cartagena: Entre la legitimación del bipartidismo y la inauguración de un nuevo mecanismo electoral”* (Doctoral dissertation, Universidad de Cartagena).

Riemen, R. (2017). *“Para combatir esta era: Consideraciones urgentes contra el fascismo y el humanismo”*. Taurus. México.

Romero Ballivián, S. (2007). *“La democracia directa en Bolivia”*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina.

Rosanvallon, P. (2009). *“La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad”*. Ediciones Manantial.

Rouqué, A., & Suffern, S. (1997). *“Los militares en la política latinoamericana desde 1930”*. En *Historia de América Latina* (pp. 281-341). Crítica.

Rousseau, J. J. (2003). *“Del contrato social”*. Alianza Editorial. Madrid. España.

Ruiz, J. (2006). *“Tradiciones institucionales y consolidación democrática en Uruguay”*. CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política, (1), 8.

Sabsay, D. (2007). *“La participación ciudadana en la toma de decisiones en el Derecho Público Argentino”*. Ponencia presentada a la Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina.

Sadek, M. (1995). *“Opciones Institucionales y consolidación democrática: un análisis del plebiscito de 1993 en Brasil”*. En Perelló, Picado y Zovatto (comps.). *Partidos y clase Política en América Latina en los 90's*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica. pp. 365-385.

Sainez, A. (2013). *“De la democracia representativa a la democracia semidirecta”*. Ponencia presentada en el Congreso REDIPAL Virtual VI. Cámara de Diputados. México.

Salazar Elena, R. (2009). *“Bolivia: el referendo”*. En *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Ed. Prometeo. México.

Salazar Ugarte, P. (2017). *“La democracia constitucional: una radiografía teórica”*. Fondo de Cultura Económica. México.

Sánchez, R. D. y Escamilla, A. (2017). *“La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992-2016)”*. Polis, 13(1), 47-84.

Sartori, G. (2003). *“¿Qué es la democracia?”* Taurus. México.

- Schedler, A. (2016). *“La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios”*. FCE. México.
- Schelling, T. C. (1964). *“La estrategia del conflicto”*. Tecnos. México.
- Shepsle, K. A. (2007). *“Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional”*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16(1), 15-34.
- Subirats, J. (2011). *“Otra sociedad ¿otra política?: De «no nos representan» a la democracia de lo común”*. Icaria Asaco. Barcelona. España.
- Tilly, C. (2010). *“Democracia”*. Ed. AKAL.
- Valenzuela, J. S. (2011). *“El Frente Nacional colombiano y la redemocratización: Una reflexión teórica y comparativa”*. Unpublished manuscript, Kellogg Institute for International Affairs–University of Notre Dame.
- Weber, M. (1964). *“Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva”*. FCE. México.
- Welp, Y. (2009). *“El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia”*. Diálogos Latinoamericanos, (16).
- Welp y Massüger. (2010). *“La democracia directa y sus diferentes culturas Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana”*. En Conferencia dentro del Observatorio Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.
- Whitehead, L. (2011). *“Democratización: teoría y experiencia”*. FCE. México.
- Zayas, L. D. (2007). *“Los mecanismos de Democracia en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país”*. Nóesis. Revista de ciencias sociales y Humanidades, julio-diciembre, año/vol. 16, núm. 32. AUCJ. Ciudad Juárez, México. pp. 176-204.
- Zovatto, D. (2014). *“Las instituciones de la democracia directa”*. En Lissidini, Welp y Zovatto (Comps.) *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

## Fuentes periodísticas

24 HORAS (19/07/2016) “*Impulsarán más leyes ciudadanas en el Congreso*” Consultado en: <http://www.24-horas.mx/impulsaran-mas-leyes-ciudadanas-en-el-congreso/>

El Financiero (22/06/2016) “*IP pide a Peña revisar constitucionalidad de ley 3de3*” Consultado en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/ip-pide-a-pena-revisar-constitucionalidad-de-ley-3de3.html>

El Financiero (4/11/2014) “*¿Por qué fracasó la Consulta Popular?*”. Consultado en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-carlos-ugalde/por-que-fracaso-la-consulta-popular>

El Universal (21/08/2001) “*Crece polémica por plebiscito en Veracruz*”. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/36378.html>

El Universal (23/08/2001) “*Reprueban plebiscito en Veracruz*”. Consultado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/36444.html>

La Jornada (21/02/1998) “*Consulta Ciudadana*”. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/1998/02/21/traslado.html>

La Jornada (9/03/1998) “*En el plebiscito morelense 15 a 1 contra Carrillo Olea*”. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/1998/03/09/plebiscito.html>

La Jornada (22/02/2001) “*La Cumbre Tajín 2001 se llevará a cabo, asegura el gobierno de Veracruz*”. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/02/22/039n1est.html>

La Jornada (1/09/2001) “*Veracruz: un plebiscito fraudulento*”. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/09/01/019a2pol.html>

La Jornada (13/04/2016) “*Advierten PRI y PVEM en el Senado que no avalarán la llamada ley 3 de 3*”. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/13/politica/003n2pol>

La Jornada (15/06/2016) “*Aprueba el Senado versión 'light' de la 'Ley 3 de 3'*” Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/15/aprueba-el-senado-version-light-de-la-ley-3-de-3>

Proceso (10/02/2001). “*Se enredan el INAH y el gobierno de Veracruz por 'Cumbre Tajín 2001'*”. Consultado en: <http://www.proceso.com.mx/184870/se-enredan-el-inah-y-el-gobierno-de-veracruz-por-ldquocumbre-tajin-2001-rdquo>

## Índice de gráficas

|   |            |
|---|------------|
| <b>Gráfica 1.</b> Capacidad de control político por tipo de referéndum en América Latina.....   | <b>83</b>  |
| <b>Gráfica 2.</b> Porcentaje de los principales temas excluidos del referéndum y la iniciativa popular legislativa (sólo países que la regulan) en América Latina.....      | <b>87</b>  |
| <b>Gráfica 3.</b> Tipo de vinculación de la Iniciativa popular legislativa en América Latina.....   | <b>91</b>  |
| <b>Gráfica 4.</b> Comparación de la capacidad institucional para iniciar un mecanismo de democracia directa en América Latina (ámbito nacional).....                        | <b>94</b>  |
| <b>Gráfica 5.</b> Posibilidad de uso de la democracia directa por parte de actores horizontales en América Latina.....  | <b>95</b>  |
| <b>Gráfica 6.</b> Impulsor institucional facultado por tipo de referéndum en las entidades federativas de México.....   | <b>120</b> |
| <b>Gráfica 7.</b> Autoridades del estamento político facultadas para impulsar un referéndum constitucional u ordinario en las entidades federativas de México...            | <b>122</b> |
| <b>Gráfica 8.</b> Comparativo de las autoridades del estamento político que pueden impulsar el plebiscito y la consulta popular en las entidades federativas de México..... | <b>123</b> |
| <b>Gráfica 9.</b> Comparativo de los temas más excluidos para el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular legislativa en las entidades federativas de México.....  | <b>125</b> |
| <b>Gráfica 10.</b> Comparativo del tipo de vinculación requerida por referéndum en las entidades federativas de México.....   | <b>128</b> |
| <b>Gráfica 11.</b> Comparativo del tipo de vinculación requerida para la consulta popular y el plebiscito en las entidades federativas de México .....                      | <b>128</b> |
| <b>Gráfica 12.</b> Tipo de vinculación de la iniciativa popular legislativa en las entidades federativas de México.....   | <b>129</b> |
| <b>Gráfica 13.</b> Comparativo de la capacidad institucional para impulsar la democracia directa, por actor político, en las entidades federativas de México.....           | <b>132</b> |
| <b>Gráfica 14.</b> Comparativo porcentual solicitado en las entidades para convocar el plebiscito y la consulta popular, así como para su vinculación.....                  | <b>133</b> |
| <b>Gráfica 15.</b> Comparativo porcentual participativo por tipo de referéndum necesario para convocarlo y hacerlo vinculante en las entidades.....                         | <b>133</b> |

## Base de datos

- AL: Asamblea Legislativa  
 ➤ Ap: apartado  
 ➤ Art: artículo  
 ➤ AYU: Ayuntamiento  
 ➤ C: Ciudadano  
 ➤ CC: Corte Constitucional  
 ➤ CE: Censo Electoral  
 ➤ CO: Congreso  
 ➤ Const: Constitucional  
 ➤ DIP: Diputado  
 ➤ EJE: Ejecutivo  
 ➤ EN: Eleorado Nacional  
 ➤ Fracc: Fracción  
 ➤ GOB: Gobernador  
 ➤ HB: Híbrido, iniciativa popular legislativa puede llevar a un mecanismo electoral, como referéndum o consulta popular  
 ➤ Inc: Inciso
- Abreviaturas**  
 ➤ Int: Integrantes  
 ➤ LEE: Ley Electoral Estatal  
 ➤ LN: Lista Nominal  
 ➤ Ley Orgánica del Poder Legislativo  
 ➤ LPC: Ley de Participación Ciudadana  
 ➤ MA: Mayoría Absoluta  
 ➤ MC: Mayoría Calificada  
 ➤ MS: Mayoría Simple  
 ➤ MUN: Municipio o Municipal  
 ➤ PD: Padrón Departamental (o estatal)  
 ➤ PDE: Padrón Electoral  
 ➤ PE: Presidente de la nación  
 ➤ RCN: Registro Cívico Nacional  
 ➤ RE: Registro de Electores  
 ➤ Ref: Reforma  
 ➤ RCYE: Registro Civil y Electoral  
 ➤ RID: Reglamento Interno Diputados  
 ➤ SEN: Senadores

## Capítulo 2

### 1. Plebiscito

| Países       | %Ciudadano      | Estamento Político        | Vinculante participa | si | Materias consideradas o excluidas   |
|--------------|-----------------|---------------------------|----------------------|----|---|
| 1 Argentina  | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 2 Bolivia    | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 3 Brasil     | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 4 Chile      | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 5 Colombia   | NO              | PE con firma de ministros | MS                   |    | Podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso; excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.                  |
| 6 Costa Rica | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 7 Cuba       | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 8 Dominicana | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 9 Ecuador    | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 10 Guatemala | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 11 Honduras  | 6% CE           | CO (diez diputados), PE   | 51 % CE (MS)         |    | No procede para reformar el Artículo 374 de esta Constitución, ni para asuntos relacionados con cuestiones tributarias, crédito público, amnistías, moneda nacional, presupuestos, tratados y convenciones internacionales y conquistas sociales. |
| 12 México    | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 13 Nicaragua | 50 mil firmas C | PE                        | MS                   |    | NO  |
| 14 Panamá    | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 15 Paraguay  | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 16 Perú      | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |
| 17 Salvador  | NO              | NO                        | NO                   |    | NO  |

|    |           |    |    |    |    |    |
|----|-----------|----|----|----|----|----|
| 18 | Uruguay   | NO | NO | NO | NO | NO |
| 19 | Venezuela | NO | NO | NO | NO | NO |

### 1. Referencias

| Países | %Ciudadano | Estamento Político                     | Vinculante si participa                            | Materias consideradas o excluidas      |
|--------|------------|--|--|--|
| 1      | Argentina  | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 2      | Bolivia    | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 3      | Brasil     | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 4      | Chile      | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 5      | Colombia   | Art. 77 Ley 134                        | Art. 80 Ley 134                                    | Art. 77 Ley 134                        |
| 6      | Costa Rica | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 7      | Cuba       | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 8      | Dominicana | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 9      | Ecuador    | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 10     | Guatemala  | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 11     | Honduras   | Art. 5, cuarto y quinto párrafo Const. | Art. 5, cuarto y quinto párrafo, Inc. a y b Const. | Art. 5, sexto y séptimo párrafo Const. |
| 12     | México     | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 13     | Nicaragua  | Art. 135 Ley Electoral                 | Art. 138 Ley Electoral                             | NO                                     |
| 14     | Panamá     | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 15     | Paraguay   | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 16     | Perú       | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 17     | Salvador   | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 18     | Uruguay    | NO                                     | NO   | NO                                     |
| 19     | Venezuela  | NO                                     | NO   | NO                                     |

## 2. Referéndum

| Países       | Tipo                      | %Ciudadano                | Estamento Político   | Vinculante si participan  | Materias consideradas o excluidas  |
|--------------|---------------------------|---------------------------|--|---|--|
| 1 Argentina  | Ref. Const.<br>Leyes ord. | NO<br>NO                  | NO<br>CO (MC)  | NO<br>35% PDE (MS)  | NO   |
| 2 Bolivia    | Ref. Const.<br>Leyes ord. | NO<br>20% PDE, con 15% PD | NO<br>CO (2/3 Int) y PE  | NO<br>MS  | No se podrá sobre: a) unidad e integridad del Estado Plurinacional, b) impuestos, c) seguridad interna y externa, d) leyes orgánicas, e) vigencia de los derechos humanos, f) sedes de los órganos y de las instituciones encargadas de las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, g) las bases fundamentales del Estado, h) competencias privadas, exclusivas, concurrentes y compartidas establecidas en la Constitución y Política del Estado para el nivel central y las entidades territoriales autónomas |
| 3 Brasil     | Ref. Const.<br>Leyes ord. | NO<br>NO                  | NO<br>CO   | NO<br>NO  | NO   |
| 4 Chile      | Ref. Const.<br>Leyes ord. | NO<br>NO                  | PE<br>NO   | No establece<br>NO  | Para resolver discrepancias entre el Presidente y el Congreso  |
| 5 Colombia   | Ref. Const.<br>Leyes ord. | 5% CE<br>1 C con 10 % CE  | GOB<br>NO  | 25% CE (MS)<br>25% CE (MS)                                      | No se podrá sobre: a) las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322, 336 de la Constitución Política, b) temas presupuestales, fiscales o tributarios, c) las relaciones internacionales, d) concesión de amnistías o indultos, y e) la preservación y restablecimiento del orden público  |
| 6 Costa Rica | Ref. Const.<br>Leyes ord. | 5% PDE<br>5% PDE          | 2/3 AL, y EJE con respaldo de MA, miembros AL<br>CO (2/3 Int) y EJE con 2/3 CO | 30% PDE (MS), y 40% leyes con MC<br>30% PDE, y 40% leyes con MC | No podrán someterse a referéndum proyectos de ley sobre materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa  |
| 7 Cuba       | Ref. Const.<br>Leyes ord. | NO<br>NO                  | 2/3 CO<br>NO   | MS<br>NO  | NO   |

|    |            |                                 |                                      |   |   |                   |   |
|----|------------|---------------------------------|--------------------------------------|---|---|-------------------|---|
| 8  | Dominicana | Ref. Const.<br>Leyes ord.       | NO<br>NO                             | NO<br>NO  | GOB, CO<br>NO   | 30% (MS) RE<br>NO | Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma instituidos en esta Constitución   |
| 9  | Ecuador    | Ref. Const.<br>Enmiendas Const. | 1% RE<br>8% RE                       | NO<br>PE, y 1/3 CO (después 2/3)                          | Mitad + 1 de los votos emitidos<br>MA   |                   | No se podrá cuando se altere la estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución   |
| 10 | Guatemala  | Ref. Const.<br>Leyes ord.       | 0.06% C, RE<br>NO                    | PE, CO (diez diputados) y CC<br>NO                        | MS (o MR)<br>NO   |                   | No podrán reformarse los art. 140, 141, 165 inc. g), 186 y 187. Tampoco todo lo referente a la forma de gobierno, al principio de no reelección para la presidencia, ni restarle efectividad a la alternancia en la presidencia, como modificar o variar su contenido. Lo mismo para el capítulo 1 título II constitucional         |
| 11 | Honduras   | Ref. Const.<br>Leyes ord.       | NO<br>6% CE                          | NO<br>CO (diez DIP), PE                                   | NO<br>51% + MS  |                   | No procede para reformar el Artículo 374 de la Constitución, ni para asuntos relacionados con cuestiones tributarias, crédito público, amnistías, moneda nacional, presupuestos, tratados y convenciones internacionales y conquistas sociales.   |
| 12 | México     | Ref. Const.<br>Leyes ord.       | NO<br>NO                             | NO<br>NO  | NO<br>NO  | NO<br>NO          |   |
| 13 | Nicaragua  | Ref. Const.<br>Leyes ord.       | NO<br>50 mil firmas C                | NO<br>1/3 DIP   | NO<br>MS  | NO<br>MS          |   |
| 14 | Panamá     | Ref. Const.<br>Leyes ord.       | NO<br>NO                             | NO<br>NO  | NO<br>NO  | NO<br>NO          |   |
| 15 | Paraguay   | Enmiendas Const.<br>Leyes ord.  | 3 mil firmas (enmienda Const.)<br>NO | 1/4 parte de cualquier cámara y PE<br>EJE, 5 SEN O 10 DIP | Sólo necesita ser afirmativa para su sanción<br>Se decide previa al acto del iniciador (con MS) |                   | No se podrá sobre: 1. Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales; 2. las expropiaciones; 3. la defensa nacional; 4. la limitación de la propiedad inmobiliaria; 5. las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuestos |

|    |           |  |                            |                       |               |                         |  |   |
|----|-----------|--|----------------------------|-----------------------|---------------|-------------------------|--|---|
|    |           |  |                            |                       |               |                         |  | General de la Nación, y 6. las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales   |
| 16 | Perú      | Ref. Const.                                      | 0.3% firmas PDE            | NO                    | NO            | Solo con acuerdo del CO |  | Pueden ser sometidas a referéndum: 1. La reforma total o parcial de la Constitución; 2. La aprobación de normas con rango de ley; 3. Las ordenanzas municipales; y 4. Las materias relativas al proceso de descentralización. No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor |
|    |           | Leyes ord.                                       | 10% Electorado Nacional    | NO                    | NO            | MA con MS               |  | NO  |
| 17 | Salvador  | Ref. Const.                                      | NO                         | NO                    | NO            | NO                      |  | NO  |
|    |           | Leyes ord.                                       | NO                         | NO                    | NO            | NO                      |  | NO  |
| 18 | Uruguay   | Ref. Const.                                      | 10% RCN                    | 2/5 AL, PE con MA, AL | 35% RCN (MA)  |                         |  | No se puede sobre: a) leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la Constitución, b) leyes cuya iniciativa, por razón de materia, es exclusiva del Poder Ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la Constitución), y c) leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11, 12 y 13 del Código Tributario)                                |
|    |           | Leyes ord.                                       | 25% habilitados para votar | NO                    | MA            |                         |  |   |
| 19 | Venezuela | Enmiendas Const. (Ref. Const. mismos requisitos) | 15% Inscritos en el RCYE   | NO                    | 25% RCYE (MS) |                         |  | No se podrá sobre las leyes de presupuesto, impuestos, crédito público, amnistía, derechos humanos y tratados internacionales (éste último mediante referéndum especial art. 73 parrafo 2)  |
|    |           | Leyes ord.                                       | 10% Inscritos en el RCYE   | PE y 2/3 Int. AS      | 40% RCYE (MS) |                         |  |   |

## 2. Referencias

| <b>Países</b>       | <b>Tipo</b>                                   | <b>%Ciudadano</b>  | <b>Estamento Político</b>                      | <b>Vinculante<br/>participan</b>  | <b>si</b> | <b>Materias<br/>consideradas</b> | <b>excluidas<br/>o</b> |
|---------------------|---|--|--|---|-----------|----------------------------------|------------------------|
| <b>1</b> Argentina  | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>NO   | NO<br>Art. 40 Const.                           | NO<br>Art. 4 Ley 25.432   |           | NO                               |                        |
| <b>2</b> Bolivia    | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>Art. 16, Ap. II,<br>Inc. a, Ley 026                          | NO<br>Art. 16, Ap. I, Inc. a,<br>Ley 026       | NO<br>Art. 15 Ley 026   |           | Art. 14 Ley Número 026           |                        |
| <b>3</b> Brasil     | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>NO   | NO<br>Art. 49 Numeral 15<br>Const.             | NO<br>NO  |           | NO                               |                        |
| <b>4</b> Chile      | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>NO   | Art. 128 Const.<br>NO                          | Art. 129 Const.<br>NO   |           | Art. 128 y 129 Const.            |                        |
| <b>5</b> Colombia   | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | Art. 33 Ley 134<br>Art. 32 Ley 134.                                | Art. 33 Ley 134<br>NO                          | Art. 45 Ley 134<br>Art. 45 Ley 134  |           | Art. 35 (28) Ley 134             |                        |
| <b>6</b> Costa Rica | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | Art. 14 Ley 8492<br>Art. 3 Ley 8492                                | Art. 14 Ley 8492<br>Art. 3 Ley 8492            | Art. 4 Ley 8492<br>Art. 4 Ley 8492  |           | Art. 2 Ley 8492                  |                        |
| <b>7</b> Cuba       | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>NO   | Art. 75, Inc. u, y 137<br>Const.<br>NO         | Art. 137 Const.<br>NO   |           | NO                               |                        |
| <b>8</b> Dominicana | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>NO   | Art. 272 Const.<br>NO                          | Art. 272, segundo<br>párrafo Const.<br>NO                                     |           | Art. 210, Numeral 1, y<br>Const. | 272                    |
| <b>9</b> Ecuador    | Ref. Const.<br>Enmiendas Const.<br>Leyes ord. | Art. 14 Ley<br>participación<br>Art. 13 Ley<br>participación<br>NO | NO<br>Art. 441, Numeral 1 y<br>2 Const.<br>NO  | Art. 442, tercer párrafo<br>Const.<br>Art. 442 tercer párrafo<br>Const.<br>NO |           | Art. 441 Const.                  |                        |
| <b>11</b> Honduras  | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>Art. 5 tercer y<br>quinto párrafo<br>Const.                  | NO<br>Art. 5 tercer y quinto<br>párrafo Const. | NO<br>Art. 5 octavo párrafo,<br>Inc. a y b Const.                             |           | Art. 5, sexto párrafo y 7 Const. |                        |
| <b>12</b> México    | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>NO   | NO<br>NO                                       | NO<br>NO  |           | NO                               |                        |
| <b>13</b> Nicaragua | Ref. Const.<br>Leyes ord.                     | NO<br>Art. 136 Ley   | NO<br>Art. 136 Ley                             | NO<br>Art. 138 Ley Electoral  |           | NO                               |                        |

|           |           |   |   |                                   |  |                                |
|-----------|-----------|---|---|-----------------------------------|--|--------------------------------|
| <b>14</b> | Panamá    | Ref. Const.<br>Leyes ord.   | Electoral<br>NO<br>NO                                   | Electoral<br>NO<br>NO             | NO<br>NO   | NO                             |
| <b>15</b> | Paraguay  | Enmiendas Const.<br>Leyes ord.<br>Ref. Const.                     | Art. 290 Const.<br>NO<br>Art. 17 Ley 26300              | Art. 290 Const.<br>NO<br>NO       | Art. 290, tercer párrafo Const.<br>Art. 260 y 261 Ley 834<br>Art. 18 Ley 26300 | Art. 122 Const.                |
| <b>16</b> | Perú      | Leyes ord.<br>Ref. Const.   | NO<br>Art. 38 Ley 26300                                 | Art. 260 Ley 834<br>NO            | Art. 42 Ley 26300  | NO                             |
| <b>17</b> | Salvador  | Ref. Const.<br>Leyes ord.   | NO<br>NO  | NO<br>NO                          | NO<br>NO   | NO                             |
| <b>18</b> | Uruguay   | Ref. Const.<br>Leyes ord.   | Art. 331, Inc. a Const.<br>Art. 21 Ley 17.244           | Art. 331, Inc. b y c Const.<br>NO | Art. 331, Inc. b, segundo párrafo Const.<br>Art. 43 Ley 16.017                 | Art. 22 Ley 16.017             |
| <b>19</b> | Venezuela | Enmiendas Const.<br>(Ref. Const. mismos requisitos)<br>Leyes Ord. | Art. 341, Numeral 1, 342 y 348 Const.<br>Art. 74 Const. | NO<br>Art. 73 y 74 Const.         | Art. 341, Numeral 4, y 345 Const.<br>Art. 74, tercer párrafo Const.            | Art. 74, cuarto párrafo Const. |

### 3. Consulta Ciudadana

| Paises       | %Ciudadano | Estamento Político         | Vinculante participan | si | Materias excluidas o consideradas  |
|--------------|------------|----------------------------|-----------------------|----|--|
| 1 Argentina  | NO         | CO (MC) Y PE               | No vinculante         |    | NO   |
| 2 Bolivia    | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 3 Brasil     | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 4 Chile      | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 5 Colombia   | NO         | PE con SEN                 | 33% (1/3) CE          |    | No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política  |
| 6 Costa Rica | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 7 Cuba       | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 8 Dominicana | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 9 Ecuador    | 5% RE      | PE y CO (MA)               | MS                    |    | No podrán referirse a asuntos relativos a tributos, a gasto público o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución, pero el CO podrá sobre la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal            |
| 10 Guatemala | NO         | PE y CO                    | MS                    |    | NO   |
| 11 Honduras  | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 12 México    | 2% LN      | PE, CO (33%, 1 cámara)     | 40% LN (MS)           |    | No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente |
| 13 Nicaragua | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 14 Panamá    | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 15 Paraguay  | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 16 Perú      | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 17 Salvador  | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 18 Uruguay   | NO         | NO                         | NO                    |    | NO   |
| 19 Venezuela | 10% RCYE   | PE, AL mayoría integrantes | NO                    |    | NO   |

### 3. Referencias

| <b>Países</b> | <b>%Ciudadano</b>                          | <b>Estamento Político</b>                       | <b>Vinculante si participan</b>     | <b>Materias excluidas o consideradas</b>    |
|---------------|--|---|-------------------------------------|---|
| 1 Argentina   | NO   | Art. 6 Ley Consulta Popular                     | Art. 6 Ley Consulta Popular         | NO  |
| 2 Bolivia     | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 3 Brasil      | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 4 Chile       | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 5 Colombia    | NO   | Art. 50 Ley 134                                 | Art. 55 Ley 134                     | Art. 50, segundo párrafo Ley 134            |
| 6 Costa Rica  | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 7 Cuba        | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 8 Dominicana  | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 9 Ecuador     | Art. 104, cuarto párrafo Const.            | Art. 104 Const. y 22 LPC                        | Art. 18 LPC                         | Art. 21 y 22 Ley de Participación Ciudadana |
| 10 Guatemala  | NO   | Art. 173 Const.                                 | Art. 250 bis Ley Electoral          | NO  |
| 11 Honduras   | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 12 México     | Art. 35, Fracc. 8 Numeral 1, Inc. c Const. | Art. 35, Fracc. 8, Numeral 1, Inc. a y b Const. | Art. 35, Fracc. 8, Numeral 2 Const. | Art. 35, Fracc. 8, numeral 3 Const.         |
| 13 Nicaragua  | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 14 Panamá     | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 15 Paraguay   | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 16 Perú       | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 17 Salvador   | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 18 Uruguay    | NO   | NO  | NO                                  | NO  |
| 19 Venezuela  | Art. 71 Const.                             | Art. 71 Const.                                  | NO                                  | NO  |

## 4. Iniciativa Popular Legislativa

| Países       | %Ciudadano  | Estamento Político                                   | Dictaminado en:   | Materias consideradas o excluidas   |
|--------------|---|--|---|---|
| 1 Argentina  | 3% PDE  | NO   | 12 Meses.   | NO  |
| 2 Bolivia    | Indirecta (representante)   | NO   | Procedimiento regular legislativo   | NO  |
| 3 Brasil     | 1% distribuido al menos en 5 Estados con 3 décimas por ciento de electores en cada uno de ellos | NO   | Procedimiento regular legislativo   | No Puede ser sobre leyes que: fijen o modifiquen los efectivos de las Fuerzas Armadas; o establezcan disposiciones relativas a: a) la creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa e institucional o el aumento de su remuneración; b) la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la Administración de los Territorios; c) los funcionarios públicos de la Unión y de los Territorios, su régimen jurídico, la provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los civiles, y la jubilación y transferencia de los militares para la inactividad; d) la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, así como sobre normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios; y e) la creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y órganos de la Administración Pública |
| 4 Chile      | NO  | NO   | NO  | NO  |
| 5 Colombia   | 1 C. con 5 % CE   | 1 Diputado. con 30 % Concejales y diputados del país | En dos periodos ordinarios y consecutivos                                       | No Puede ser sobre las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322, 336 de la Constitución Política; temas presupuestales, fiscales o tributarios; relaciones internacionales; concesión de amnistías o indultos; y preservación o restablecimiento del orden público   |
| 6 Costa Rica | 5% PDE  | NO   | Para reforma constitucional, procedimiento regular legislativo otra, referéndum | No procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa   |

|           |            |  |    |    |   |  |
|-----------|------------|--|----|----|---|--|
| <b>7</b>  | Cuba       | 10 mil ciudadanos con la condición de electores                                | NO | NO | Procedimiento regular legislativo   | NO   |
| <b>8</b>  | Dominicana | 2% RE  | NO | NO | Procedimiento regular legislativo   | No puede ser sobre reformas constitucionales; normas tributarias o presupuestales; regímenes salariales; defensa nacional; normas de relaciones internacionales; estructura y organización de los poderes públicos; régimen económico, monetario y financiero; y asuntos de organización territorial   |
| <b>9</b>  | Ecuador    | a) 0.25% RE jurisdicción correspondiente.<br>b) 1% En caso de Ref. Const. (HB) | NO | NO | a) plazo de 180 días. b) Plazo de un año, sino puede haber Consulta Popular         | No puede ser sobre crear, modificar o suprimir impuestos; aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país   |
| <b>10</b> | Guatemala  | NO   | NO | NO | NO  | NO   |
| <b>11</b> | Honduras   | NO   | NO | NO | NO  | NO   |
| <b>12</b> | México     | 0.13 % LN  | NO | NO | Procedimiento regular legislativo   | NO   |
| <b>13</b> | Nicaragua  | 5 mil firmas C   | NO | NO | Procedimiento regular legislativo   | Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos  |
| <b>14</b> | Panamá     | NO   | NO | NO | NO  | NO   |
| <b>15</b> | Paraguay   | 2% RCN   | NO | NO | Procedimiento regular legislativo   | No puede ser sobre la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales así como las materias mencionadas en el artículo 122 de la Constitución  |
| <b>16</b> | Perú       | Firmas de 0.3% PDE   | NO | NO | Plazo 90 días del calendario. Si se desaprueba puede ser sometida a referéndum (HB) | No puede ser sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país |
| <b>17</b> | Salvador   | NO   | NO | NO | NO  | NO   |
| <b>18</b> | Uruguay    | NO   | NO | NO | NO  | NO   |

|    |           |           |    |   |    |
|----|-----------|-----------|----|---|----|
| 19 | Venezuela | 0.1% RCYE | NO | Su discusión en el siguiente periodo ordinario, si no se aprueba, hay opción de referéndum (HB) | NO |
|----|-----------|-----------|----|---|----|

#### 4. Referencias

| Países | %Ciudadano  | Estamento Político | Dictaminado en:                                | Materias excluidas o consideradas            |
|--------|---|--------------------|--|--|
| 1      | Argentina<br>Art. 39 Const.                         | NO                 | Art. 39  | NO   |
| 2      | Bolivia<br>Art. 162, 116 Inc. a Const., y 56 RID.   | NO                 | Art. 56 y 55 RID.                              | NO   |
| 3      | Brasil<br>Art. 61, Numeral 2 Const.                 | NO                 | Art. 252, Numeral 6 Ley 17                     | Art. 61 Const.                               |
| 4      | Chile<br>NO   | NO                 | NO   | NO   |
| 5      | Colombia<br>Art. 27 Ley 134                         | NO                 | Art. 375 Const.                                | Art. 28 Ley 134                              |
| 6      | Costa Rica<br>Art. 123 Const.                       | NO                 | Art. 123, tercer párrafo y 195 Const.          | Art. 123 Const.                              |
| 7      | Cuba<br>Art. 88, Inc. g Const.                      | NO                 | Art. 63 RID.                                   | NO   |
| 8      | Dominicana<br>Art. 97 Const.                        | NO                 | Art. 37 Ley de Iniciativa Legislativa Popular. | Art. 9 Ley de Iniciativa Popular Legislativa |
| 9      | Ecuador<br>Art. 103, primer y tercer párrafo Const. | NO                 | Art. 103, primer y tercer párrafo Const.       | Art. 6, segundo párrafo, LPC                 |
| 10     | Guatemala<br>NO                                     | NO                 | NO   | NO   |
| 11     | Honduras<br>Art. 213 Const.                         | NO                 | NO   | NO   |
| 12     | México<br>Art. 71, Fracc. 4 Const.                  | NO                 | Art. 132, Inc. e LOPC                          | NO   |
| 13     | Nicaragua<br>Art. 140, Inc. e Const.                | NO                 | Art. 141 tercer y cuarto párrafo Const.        | Art. 140, Inc. e, Const.                     |
| 14     | Panamá<br>Art. 164 Const.                           | NO                 | NO   | NO   |

|    |           |                            |    |                               |  |
|----|-----------|----------------------------|----|-------------------------------|--|
| 15 | Paraguay  | Art. 266, Inc. b Ley 834   | NO | Art. 271 Ley 834              | Art. 267, Ley 834                        |
| 16 | Perú      | Art. 76, Numeral 3 RID     | NO | Art. 13 Const. y 16 Ley 26300 | Art. 76, Numeral 3, segundo párrafo, RID |
| 17 | Salvador  | Art. 133 Const.            | NO | NO                            | NO                                       |
| 18 | Uruguay   | Art. 133 Const.            | NO | Art. 133 Const.               | NO                                       |
| 19 | Venezuela | Art. 204, numeral 7 Const. | NO | Art. 205 Const.               | NO                                       |

### 5. Revocación de Mandato

|    | Países     | %Ciudadano  | Vinculante si participan  | Alcance   |
|----|------------|---|---|---|
| 1  | Argentina  | NO  | NO  | NO  |
| 2  | Bolivia    | 25% PDE con 20% PD  | 50% + 1 PDE con MA  | Se aplica a todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a nivel nacional, departamental, regional o municipal. No procede respecto de las autoridades del Órgano Judicial ni del Tribunal Constitucional Plurinacional |
| 3  | Brasil     | NO  | NO  | NO  |
| 4  | Chile      | NO  | NO  | NO  |
| 5  | Colombia   | 40% Votos Válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario | 60% de los participantes en la elección anterior y con una aprobación del 60% PDE | Para Gobernador o Alcalde: La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario  |
| 6  | Costa Rica | NO  | NO  | NO  |
| 7  | Cuba       | 25% de la demarcación territorial donde fue elegido                 | MS de la demarcación territorial donde fue elegido                                | Pueden ser revocados por los ciudadanos en un nivel nacional: Los diputados a la Asamblea Nacional  |
| 8  | Dominicana | NO  | NO  | NO  |
| 9  | Ecuador    | a) 10% RE correspondiente y b) 15% RE nacional para presidente      | a) MA votos válidos y b) MA votantes  | Cualquier autoridad de elección popular   |
| 10 | Guatemala  | NO  | NO  | NO  |
| 11 | Honduras   | NO  | NO  | NO  |

|    |           |   |                                  |  |  |    |
|----|-----------|---|----------------------------------|--|--|----|
| 12 | México    | NO  | NO                               | NO   | NO   | NO |
| 13 | Nicaragua | NO  | NO                               | NO   | NO   | NO |
| 14 | Panamá    | 30% RE correspondiente.                                       | circunscripción correspondiente. | Mayoría de votos válidos afirmativos + participación 50% PDE                   | Diputados Electos por libre postulación  |    |
| 15 | Paraguay  | NO  | NO                               | NO   | NO   | NO |
| 16 | Perú      | NO  |                                  | NO   | Para alcaldes y regidores; vicepresidentes regionales y consejeros regionales; jueces de paz que provengan de elección popular. No aplica a nivel nacional |    |
| 17 | Salvador  | NO  | NO                               | NO   | NO   | NO |
| 18 | Uruguay   | NO  |                                  | NO   | NO   | NO |
| 19 | Venezuela | 20% electores inscritos en la correspondiente circunscripción |                                  | Un núm. Igual o mayor de votos que lo eligieron, y 25% electores inscritos PDE | Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables  |    |

## 5. Referencias

| Países       | %Ciudadano                  | Vinculante si participan         | Materias excluidas o consideradas |
|--------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1 Argentina  | NO                          | NO                               | NO                                |
| 2 Bolivia    | Art. Ap. I, Inc. a Ley 026  | Art. 30 Ley 026                  | Art. 25, Ap. II Ley 026           |
| 3 Brasil     | NO                          | NO                               | NO                                |
| 4 Chile      | NO                          | NO                               | NO                                |
| 5 Colombia   | Art. 60 Ley 134.            | Art. 69 Ley 134                  | Art. 64 Ley 134                   |
| 6 Costa Rica | NO                          | NO                               | NO                                |
| 7 Cuba       | Art. 7 AP. 3 Inc. c) Ley 89 | Art. 32, segundo párrafo, Ley 89 | Art. 3 y 7 Ley 89                 |
| 8 Dominicana | NO                          | NO                               | NO                                |
| 9 Ecuador    | Art. 26 Párrafo 1 y 2 LPC   | Art. 28 LPC                      | Art. 25 LPC                       |
| 10 Guatemala | NO                          | NO                               | NO                                |

|           |           |                                |                                 |                           |    |
|-----------|-----------|--------------------------------|---------------------------------|---------------------------|----|
| <b>11</b> | Honduras  | NO                             | NO                              | NO                        | NO |
| <b>12</b> | México    | NO                             | NO                              | NO                        | NO |
| <b>13</b> | Nicaragua | NO                             | NO                              | NO                        | NO |
| <b>14</b> | Panamá    | Art. 366 Código Electoral      | Art. 368 Código Electoral       | Art. 365 Código Electoral |    |
| <b>15</b> | Paraguay  | NO                             | NO                              | NO                        | NO |
| <b>16</b> | Perú      | NO                             | NO                              | Art. 20 Ley 26300         |    |
| <b>17</b> | Salvador  | NO                             | NO                              | NO                        | NO |
| <b>18</b> | Uruguay   | NO                             | NO                              | NO                        | NO |
| <b>19</b> | Venezuela | Art. 72, primer párrafo Const. | Art. 72, segundo párrafo Const. | Art. 72 Const.            |    |

## Capítulo 3

### 1. Plebiscito

| Entidades Federativas | %Ciudadanos  | Estamento Político | Vinculante si participan | Materias excluidas o consideradas  |
|-----------------------|--|--------------------|--------------------------|--|
| 1 Aguascalientes      | 2% PDE   | 1/3 CO y GOB       | 33% PDE (MS)             | No se podrá sobre: a) las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos en el Estado de Aguascalientes; b) la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes; c) la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos; d) la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y e) las demás que determinen las leyes   |
| 2 Baja California     | 0.5% LN  | 2/3 CO, GOB y AYU  | 10% LN (MS)              | No se podrá sobre: a) los egresos del Estado; b) el régimen interno y de organización de la Administración Pública del Estado; c) los actos de índole tributario o fiscal; d) los actos en materia de expropiación o de limitación a la propiedad particular, y e) los demás actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables y reglamentos respectivos  |
| 3 Baja California Sur | 4% LN y 33% LN, en caso de creación o supresión de MUN | 2/3 CO, GOB y AYU  | MS                       | Podrán someterse a plebiscito: a) en caso de controversia, los actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo Estatal, que se consideren como trascendentales en la vida pública de la Entidad; b) en caso de controversia, los actos o decisiones administrativas de los Ayuntamientos que se consideren trascendentales para la vida pública del Municipio de que se trate; y c) la solicitud formulada por los ciudadanos, referente a la formación de un nuevo municipio dentro de los límites de los ya existentes, o de la supresión o fusión de alguno o algunos de estos |
| 4 Campeche            | NO   | NO                 | NO                       | NO   |

|           |                  |  |  |   |  |
|-----------|------------------|--|--|---|--|
| <b>5</b>  | Chiapas          | 3% PDE   | GOB  | 33% (MS)                                    | No se podrá sobre: a) las materias de carácter tributario, fiscal o de egresos; b) régimen interno de los Gobiernos estatal y municipal; c) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) los demás que determinen las leyes  |
| <b>6</b>  | Chihuahua        | NO   | CO (no específica subunidad de este), GOB y AYU                                    | + del 50% electores (MS)                    | No se podrá sobre: leyes, reglamentos o acuerdos de carácter general en materia fiscal o tributaria  |
| <b>7</b>  | Coahuila         | 3% LN  | GOB, 50% CO y mitad más uno de los AYU (así como la mitad más uno de sus miembros) | 20% LN (MS)                                 | No se podrá sobre: a) las materias financieras, tributarias, fiscales, presupuestales, de ingresos o similares; b) el régimen interno de la administración pública estatal o municipal; c) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; d) los nombramientos o destituciones de funcionarios públicos del gobierno del estado o del municipio   |
| <b>8</b>  | Colima           | 2% LN  | GOB y AYU (para crear o suprimir MUN, pueden ser GOB y CO)                         | 33% LN (MA) Y 51% de los C del MUN afectado | NO   |
| <b>9</b>  | Distrito Federal | 0.4% LN, 10% comités ciudadanos y 8 consejos ciudadanos delegacionales | GOB  | 10% LN (MS)                                 | No se podrá sobre: a) las materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal; b) el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; y c) los demás que determinen las leyes  |
| <b>10</b> | Durango          | 0.5% LN  | GOB  | 50% LN (MA)                                 | No se podrá sobre: a) los actos de gobierno o decisiones que se refieren al nombramiento o destitución de los servidores públicos de los Poderes, organismos autónomos y los municipios; b) los actos realizados por el Poder Ejecutivo por causa de utilidad pública; c) las disposiciones administrativas estatales o municipales, derivadas de una ley, acuerdo o decreto de carácter financiero; d) lo relacionado o derivado de un procedimiento de referéndum; y e) lo relacionado con materias reservadas a la Federación |

|           |            |          |  |   |   |
|-----------|------------|----------|--|---|---|
| <b>11</b> | Guanajuato | 5% LN    | GOB  | 50% LN (MA)   | No se podrá sobre: a) los actos de gobierno o decisiones que se refieran al nombramiento o destitución de los titulares de secretarías, dependencias o entidades del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública Municipal; b) los actos realizados por el Poder Ejecutivo por causa de utilidad pública; c) las disposiciones administrativas estatales o municipales derivadas de una Ley, acuerdo o decreto de carácter financiero; d) lo relacionado o derivado de un procedimiento de referéndum; y e) lo relacionado con materias reservadas a la Federación                     |
| <b>12</b> | Guerrero   | 0.5% PDE | 2/3 CO   | MS  | No se podrá sobre: a) las materias de carácter tributario, fiscal o de presupuesto y egresos del Estado; b) el régimen interno de la Administración Pública del Estado; c) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) los demás que determinen las leyes  |
| <b>13</b> | Hidalgo    | NO       | NO   | NO  | NO  |
| <b>14</b> | Jalisco    | 2.5% PDE | 2/3 CO y GOB   | 40% PDE (MS)  | NO  |
| <b>15</b> | México     | NO       | NO   | NO  | NO  |
| <b>16</b> | Michoacán  | 1.5% LN  | GOB y AYU  | 40% votación válida en la elección anterior (y 60%, MA) | No se podrá sobre: a) la materia tributaria o fiscal; b) los ingresos o egresos del Estado, salvo la figura de presupuesto participativo; y, c) las relativas a la regulación interna, funcionamiento e integración de los Órganos del Estado, y la restricción a los derechos fundamentales  |
| <b>17</b> | Morelos    | 3% LN    | GOB y CO (por acuerdo de uno de sus grupos parlamentarios) | 15% LN (MS)   | No se podrá sobre: a) el régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal; b) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y c) las demás que determine la propia Constitución   |
| <b>18</b> | Nayarit    | 5% LN    | GOB, 2/3 CO y 2/3 AYU                                      | 50% LN (MS)   | No se podrá sobre: a) las materias de carácter fiscal y de egresos del Estado; b) el nombramiento o destitución de servidores públicos; c) el régimen interno de la Administración Pública centralizada, descentralizada y autónoma, estadual o municipal; d) los actos cuya realización sea obligatoria o este prohibida, en los términos de las leyes aplicables; e) los que se ejecuten en cumplimiento de una resolución de carácter jurisdiccional, y f) las limitaciones a la propiedad particular, a la que están facultados los poderes del Estado en términos de la Constitución |
| <b>19</b> | Nuevo León | 2% LN    | GOB, CO y AYU  | 40% (MS)  | NO  |

|           |              |   |  |                   |   |
|-----------|--------------|---|--|-------------------|---|
| <b>20</b> | Oaxaca       | 20% LN  | 2/3 CO   | + del 50% LN (MS) | No se podrá sobre: los actos administrativos que se emitan en cumplimiento de los deberes que deriven para el Ejecutivo del Estado por virtud de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes federales y estatales, los tratados internacionales, los que se dicten en materia laboral, hacendaria o fiscal, así como obligaciones derivadas de instrumentos contractuales  |
| <b>21</b> | Puebla       | NO  | NO   | NO                | No se podrá sobre: a) las decisiones de índole estrictamente jurisdiccional, en cualquier materia; b) el régimen interno de la administración pública estatal o municipal; c) la regulación interna de la Legislatura; d) la regulación interna del poder judicial; e) las disposiciones en materia fiscal o tributaria; f) los actos en materia de expropiación o de limitación a la propiedad particular; y g) los demás actos cuya realización sea obligatoria para la autoridad en los términos de las leyes aplicables y reglamentos respectivos |
| <b>22</b> | Querétaro    | 3% LN   | Mitad más uno de los integrantes del CO, y GOB | 40% LN (MS)       | No se podrá sobre: los actos que realice la autoridad por mandato de ley, los relativos a disposiciones tributarias, ni los acuerdos referentes a las tarifas de los servicios públicos; la normatividad en materia de violencia de género y el tratamiento de alguna de sus modalidades y tipos en especial a los ordenamientos relacionados a la violencia familiar.  |
| <b>23</b> | Quintana Roo | 5% PDE  | GOB, 2/3 CO y tres o más AYU                   | No vinculante     | NO  |
| <b>24</b> | San Potosí   | 2% LN y 3% LN en el caso de creación o supresión de MUN | Mayoría de los integrantes del CO y GOB        | MC                | NO  |
| <b>25</b> | Sinaloa      | 2% LN   | 2/3 AYU y GOB                                  | 40% LN (MS)       | No se podrá sobre: a) las materias tributaria, fiscal, de ingresos y egresos; b) las relacionadas con el régimen interno y de organización de la Administración Pública Estatal o Municipal, según corresponda; c) los actos cuya realización sea obligatoria o prohibida, en términos de las leyes aplicables; y d) las demás que determinen las leyes   |

|           |            |         |                                    |                                  |   |
|-----------|------------|---------|------------------------------------|----------------------------------|---|
| <b>26</b> | Sonora     | 3% LN   | Mayoría AYU y GOB                  | 35% LN (MS)                      | No se podrá sobre: a) las materias tributaria, fiscal y de egresos; b) las relacionadas con el régimen interno y de organización de la Administración Pública Estatal o Municipal, según corresponda; c) la expropiación o limitación de la propiedad particular; d) los actos cuya realización sea obligatoria o prohibida, en términos de las leyes aplicables; y e) las demás que determinen las leyes   |
| <b>27</b> | Tabasco    | NO      | NO                                 | NO                               | NO  |
| <b>28</b> | Tamaulipas | 1% PDE  | GOB                                | 33% PDE                          | No se podrá sobre: a) las materias de carácter tributario, fiscal y de egresos del Estado; b) el régimen interno de la administración pública del Estado; c) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y d) los demás que determinen las leyes  |
| <b>29</b> | Tlaxcala   | 25% PDE | GOB y CO (50% + 1 de sus miembros) | 30% PDE (MA)                     | No se podrá sobre: a) las disposiciones legales en materia de tributación, fiscales y egresos; b) el régimen interno de la Administración Pública del Estado; c) el nombramiento o destitución de los titulares de secretarías o dependencias del Ejecutivo o de los gobiernos municipales; d) los actos y decisiones objeto de control jurisdiccional; e) los actos cuya realización sea obligatoria, imposible o prohibida en los términos de ley; f) los actos o decisiones materia de convenios con otros poderes locales y federales, conforme a las constituciones políticas respectivas; g) los actos que alteren los principios fundamentales consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y h) los demás que determinen las leyes |
| <b>30</b> | Veracruz   | NO      | Miembros del CO y GOB              | (MS)                             | NO  |
| <b>31</b> | Yucatán    | 2% LN   | GOB y 2/3 CO                       | 20% LN (MS y 2% PDE de cada MUN) | No se podrá sobre: a) los actos que realice la autoridad por ministerio de ley o mandato de autoridad judicial; b) el nombramiento o destitución de servidores públicos, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los Municipios, y c) las que se hayan ejecutado, y cuyos efectos no puedan revertirse  |
| <b>32</b> | Zacatecas  | 2% LN   | GOB y 1/3 CO                       | 40% LN (MS)                      | No se podrá sobre: las tarifas de los servicios públicos  |

## 1. Referencias

| Entidades Federativas | %Ciudadanos                                     | Estamento Político                                   | Vinculante si participan                                    | Materias consideradas                            | excluidas | o |
|-----------------------|---|--|---|--|-----------|---|
| 1 Aguascalientes      | Art. 17, Ap. C, Inc. a                          | Art. 17, Ap. C, Inc. b y d                           | Art. 32 LPC   | Art. 17, Ap. C, cuarto párrafo                   |           |   |
| 2 Baja California     | Art. 14, Fracc. 4 LPC                           | Art. 14, Fracc. 1, 2 y 3 LPC                         | Art. 22 LPC   | Art. 18 LPC                                      |           |   |
| 3 Baja California Sur | Art. 14 Fracc. 1 y 3 LPC                        | Art. 10 y 12, Fracc. 1 y 2 LPC                       | Art. 15 LPC   | Art. 11 LPC                                      |           |   |
| 4 Campeche            | NO  | NO   | NO  | NO   |           |   |
| 5 Chiapas             | Art. 608 Fracc. 1 LPC                           | Art. 608 Fracc. 2 LPC                                | Art. 634 segundo párrafo LPC                                | Art. 613 LPC                                     |           |   |
| 6 Chihuahua           | NO  | Art. 395 y 396 LEE                                   | Art. 398, Numeral 1 LEE                                     | Art. 394 Numeral 2 LEE                           |           |   |
| 7 Coahuila            | Art. 25, Fracc. 1 LPC                           | Art. 25, Fracc. 2, 3 y 4 LPC                         | Art. 30 LPC   | Art. 59, Fracc. 6 LPC                            |           |   |
| 8 Colima              | Art. 33, segundo párrafo LPC                    | Art. 29 y 33 LPC                                     | Art. 37 y 30 segundo párrafo LPC                            | NO   |           |   |
| 9 Distrito Federal    | Art. 18, Inc. a, b y c LPC                      | Art. 17 LPC  | Art. 26 LPC   | Art. 20 LPC                                      |           |   |
| 10 Durango            | Art. 25, Fracc. 1 LPC                           | Art. 25, Fracc. 1 LPC                                | Art. 27, Fracc. 1 LPC                                       | Art. 21 LPC                                      |           |   |
| 11 Guanajuato         | Art. 30, Fracc. 1 LPC                           | Art. 30, Fracc. 1 LPC                                | Art. 32, Fracc. 1 LPC                                       | Art. 22 LPC                                      |           |   |
| 12 Guerrero           | Art. 12, Inc. b LPC                             | Art. 12, Inc. a LPC                                  | Art. 20 LPC   | Art. 14 LPC                                      |           |   |
| 13 Hidalgo            | NO  | NO   | NO  | NO   |           |   |
| 14 Jalisco            | Art. 388, Fracc. 2 LPC                          | Art. 402, Fracc. 1 y 2 LPC                           | Art. 421 LPC  | NO   |           |   |
| 15 México             | NO  | NO   | NO  | NO   |           |   |
| 16 Michoacán          | Art. 30, Fracc. 3, Inc. a LPC                   | Art. 30, Fracc. 1 y 2 LPC                            | Art. 36 LPC   | Art. 17 LPC                                      |           |   |
| 17 Morelos            | Art. 19 BIS, Fracc. 1, Inc. c, Numeral 2 Const. | Art. 19 BIS, Fracc. 1, Inc. c, Numeral. 1 y 3 Const. | Art. 19 BIS, Fracc. 1, último párrafo Const.                | Art. 19 BIS, Fracc. 1, Inc. b Const.             |           |   |
| 18 Nayarit            | Art. 22, Fracc. 4 LPC                           | Art. 22, Fracc. 1, 2 y 3 LPC                         | Art. 35 LPC   | Art. 25 LPC                                      |           |   |
| 19 Nuevo León         | Art. 18, Fracc. 4 LPC                           | Art. 18, Fracc. 1, 2 y 3 LPC                         | Art. 35 LPC   | NO   |           |   |
| 20 Oaxaca             | Art. 25, Ap. C, Fracc. 1, tercer párrafo Const. | Art. 25, Ap. C, Fracc. 1, tercer párrafo Const.      | Art. 25, Ap. C, Fracc. 1, cuarto párrafo, Inc. a y b Const. | Art. 25, Ap. C, Fracc. 1, segundo párrafo Const. |           |   |
| 21 Puebla             | NO  | NO   | NO  | NO   |           |   |
| 22 Querétaro          | Art. 10, Fracc. 4 LPC                           | Art. 10, Fracc. 1 y 2 LPC                            | Art. 22, Fracc. 1 LPC                                       | Art. 13 LPC                                      |           |   |

|    |                 |  |  |                                |                                |
|----|-----------------|--|--|--------------------------------|--------------------------------|
| 23 | Quintana Roo    | Art. 10, Fracc. 4 LPC                    | Art. 10, Fracc. 1, 2 y 3 LPC                 | Art. 5, segundo párrafo LPC    | Art. 9, último párrafo LPC     |
| 24 | San Luis Potosí | Art. 13 LPC                              | Art. 11, Fracc. 1 y 2 LPC                    | Art. 15, segundo párrafo LPC   | NO                             |
| 25 | Sinaloa         | Art. 14, Fracc. 1, Inc. a LPC            | Art. 14, Fracc. 1, Inc. b y c LPC            | Art. 57, Fracc. 1 LPC          | Art. 13 LPC                    |
| 26 | Sonora          | Art. 14, Fracc. 1 LPC                    | Art. 14, Fracc. 1 y 3 LPC                    | Art. 56, Fracc. 1, Inc. a LPC  | Art. 13 LPC                    |
| 27 | Tabasco         | NO                                       | NO   | NO                             | NO                             |
| 28 | Tamaulipas      | Art. 10 LPC                              | Art. 9 LPC                                   | Art. 17 LPC                    | Art. 12 LPC                    |
| 29 | Tlaxcala        | Art. 36, Fracc. 4 LPC                    | Art. 36, Fracc. 1 y 2 LPC                    | Art. 38, Fracc. 1 LPC          | Art. 35 LPC                    |
| 30 | Veracruz        | NO                                       | Art. 3, Fracc. 1 y 2 LPC                     | Art. 5 LPC                     | NO                             |
| 31 | Yucatán         | Art. 19, Fracc. 2 LPC                    | Art. 18, Fracc. 2 y 3 LPC                    | Art. 45, Fracc. 1, Inc. b LPC  | Art. 17 LPC                    |
| 32 | Zacatecas       | Art. 47, primer párrafo, Fracc. 4 Const. | Art. 47, primer párrafo, Fracc. 1 y 2 Const. | Art. 46, quinto párrafo Const. | Art. 46, tercer párrafo Const. |

## 2. Referéndum

| Entidades Federativas | Tipo        | %Ciudadanos | Estamento Político | Vinculante participan  | si | Materias excluidas o consideradas   |
|-----------------------|-------------|-------------|--------------------|--|----|---|
| 1 Aguascalientes      | Ref. Const. | 2% PDE      | 1/3 CO y GOB       | Mitad + uno de los MUN con 51% PDE (MS)                        |    | No se podrá sobre: a) Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos en el Estado de Aguascalientes; b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes; c) Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos; d) Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y e) Las demás que determinen las leyes |
|                       | Leyes Ord.  | 2% PDE      | 1/3 CO y GOB       | 51% PDE (MS)   |    |   |
| 2 Baja California     | Ref. Const. | 1.5% LN     | GOB y 2 AYU        | Mitad + uno de los MUN con 20% LN (MS) Elección de CO anterior |    | No se podrá sobre: a) materias tributaria o fiscal; b) egresos del Estado; c) el régimen interno y de organización de la Administración Pública del Estado; d) regulación Interna del Congreso del Estado; e) regulación Interna del Poder Judicial del Estado, y f) las que determine la Constitución del Estado, y demás leyes.   |
|                       | Leyes Ord.  | 0.5% LN     | GOB y 2 AYU        | 10% LN (MS) Elección de CO anterior                            |    |   |

|   |                     |                        |  |  |                                  |  |
|---|---------------------|------------------------|--|--|----------------------------------|--|
| 3 | Baja California Sur | Ref. Const. Leyes Ord. | 5% LN<br>4% LN   | GOB<br>GOB   | 50% LN (MC)<br>+ del 50% LN (MS) | No se podrá sobre: a) leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; y b) reformas a la Constitución Política del Estado y a las Leyes locales, cuando en ambos casos dichas reformas deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos   |
| 4 | Campeche            | Ref. Const. Leyes Ord. | NO<br>NO   | NO<br>NO   | NO<br>NO                         | NO   |
| 5 | Chiapas             | Ref. Const. Leyes Ord. | 2% (durante el proceso de creación de la norma)<br>2% (durante el proceso de creación de la norma) | 2/3 CO o 50% CO (durante el proceso de creación de la ley), GOB y mitad más uno de los MUN<br>2/3 CO o 50% CO (durante el proceso de creación de la ley), GOB y mitad más uno de los MUN | 33% (MS)<br>33% (MS)             | No se podrá sobre: a) materias tributaria, fiscal o de egresos del Estado de Chiapas; b) el régimen interno de los Poderes Públicos del Estado y los Ayuntamientos; c) regulación interna de órganos autónomos; d) reformas a la Constitución Particular o a las leyes que de ésta emanan, y que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Federal; y e) las demás que determinen las leyes  |
| 6 | Chihuahua           | Ref. Const. Leyes Ord. | 10% PDE<br>4% PDE  | NO<br>NO   | MA<br>MA                         | No se podrá sobre: leyes, reglamentos o acuerdos de carácter general en materia fiscal o tributaria  |
| 7 | Coahuila            | Ref. Const.            | 3% LN  | GOB, 50% CO y mitad más uno de los AYU (así como la mitad más uno de sus miembros)   | 20% LN (MS)                      | No se podrá sobre: a) materias financieras, tributarias, fiscales, presupuestales, de ingresos o similares; b) el régimen interno de la administración pública estatal o municipal; c) la regulación interna del Congreso del Estado y de la Contaduría Mayor de Hacienda; d) la regulación interna de los órganos de la función jurisdiccional del estado; e) reformas a la Constitución Política del Estado o a las leyes locales que deriven necesariamente de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; |

|           |                  |             |   |  |  |                |             |    |  |
|-----------|------------------|-------------|---|--|--|----------------|-------------|----|--|
|           |                  |             |   |  |  |                |             |    | y f) los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables  |
| <b>8</b>  | Colima           | Ref. Const. | 7% LN   | NO   | GOB, 50% CO y mitad más uno de los AYU (así como la mitad más uno de sus miembros) | 20% LN (MS)    | 33% LN (MA) | NO |  |
|           |                  | Leyes Ord.  | 7% LN   | NO   |  |                | 33% LN (MA) |    |  |
| <b>9</b>  | Distrito Federal | Ref. Const. | 0.4% LN, 10% comités ciudadanos y 8 consejos ciudadanos delegacionales  | 2/3 (Pudiendo solicitarlo al CO desde un Diputado) | CO   | No vinculante  |             |    | No se podrá sobre: a) materias tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal; b) el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; c) la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; d) la regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal, y e) las demás que determinen las leyes   |
|           |                  | Leyes Ord.  | 0.4% LN., 10% comités ciudadanos y 8 consejos ciudadanos delegacionales | 2/3 (Pudiendo solicitarlo al CO desde un Diputado) | CO   | No vinculante. |             |    |  |
| <b>10</b> | Durango          | Ref. Const. | 0.5% LN   | Mayoría (presentes en la sesión)                   | CO   | 50% LN (MA)    |             |    | No se podrá sobre: a) las leyes de carácter tributario o fiscal y las que regulen la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado y organismos autónomos o de los Municipios; b) los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que se refieran a la organización y funcionamiento del Ayuntamiento o de la administración pública municipal; c) la organización, funcionamiento y materia financiera o hacendaria, contenidas en los bandos de policía y gobierno; d) lo relacionado con materias reservadas a la Federación; y e) las modificaciones a la Constitución Local, así como las adecuaciones a ésta, derivadas de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen |
|           |                  | Leyes Ord.  | 0.5% LN   | Mayoría (presentes en la sesión)                   | CO   | 50% LN (MA)    |             |    |  |

|    |            |                           |  |   |   |   |
|----|------------|---------------------------|--|---|---|---|
| 11 | Guanajuato | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | 10% LN<br>5% LN  | 2/3 CO y mitad más uno de los AYU<br>Mayoría CO (presentes en la sesión)  | 60% LN (y 60%)<br>50% LN (MA)                                   | No se podrá sobre: a) las leyes de carácter tributario o fiscal, y las que regulen la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado o de los Municipios; b) los reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se refieran a la organización y estructura del Ayuntamiento o de la Administración Pública Municipal y los bandos de policía y buen gobierno, así como las disposiciones de carácter financiero; c) lo relacionado con materias reservadas a la Federación; y d) las adecuaciones al marco constitucional local derivadas de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ellas emanen |
| 12 | Guerrero   | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | 0.2% PDE<br>0.2% PDE                                   | Desde 1 DIP con 2/3 en caso de reglamentos o decretos del EJE, y el GOB<br>Desde 1 DIP con 2/3 en caso de reglamentos o decretos del EJE y el GOB | MS<br>MS  | No se podrá sobre: a) las materias tributaria, fiscal, presupuesto o de egresos del Estado; b) el régimen interno de la Administración Pública del Estado; c) la regulación interna del Congreso del Estado y de la Auditoría General del Estado; d) el régimen interno del Tribunal Superior de Justicia del Estado; y e) las demás que determinen las leyes   |
| 13 | Hidalgo    | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | NO<br>NO   | NO<br>NO  | NO<br>NO  | NO  |
| 14 | Jalisco    | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | 2.5% PDE en cada uno de los MUN del estado<br>2.5% PDE | GOB<br>GOB  | 40% PDE (MS y mayoría de municipios existentes)<br>40% PDE (MS) | No se podrá sobre: acuerdos de carácter general y decretos que establezcan un precio, tarifa o contribución   |

|    |           |                              |  |  |  |  |
|----|-----------|------------------------------|--|--|--|--|
| 15 | México    | Ref. Const.<br>Leyes<br>Ord. | 20% LN<br>20% LN                       | GOB<br>GOB   | 20% LN (MS)<br>20% LN (MS)                         | No se podrá sobre: las disposiciones de carácter tributario o fiscal expedidas por la Legislatura.   |
| 16 | Michoacán | Ref. Const.                  | 1.5% LN                                | Desde un miembro de CO, el GOB (respecto a decretos o reglamentos administrativos) y 1/3 de los MUN                      | 40% Votación válida, elección anterior (y 60%, MA) | No se podrá sobre: a) materia tributaria o fiscal; b) los ingresos o egresos del Estado, salvo la figura de presupuesto participativo; y c) las relativas a la regulación interna, funcionamiento e integración de los Órganos del Estado, y la restricción a los derechos fundamentales   |
|    |           | Leyes<br>Ord.                | 1.5% LN                                | Desde un miembro de CO, el GOB (respecto a decretos o reglamentos administrativos) y 1/3 de los MUN                      | 40% Votación válida, elección anterior (y 60%, MA) |  |
| 17 | Morelos   | Ref. Const.<br>Leyes<br>Ord. | 5% LN de cuando menos 15 MUN<br>3% PDE | GOB y CO (por acuerdo de uno de sus grupos parlamentarios)<br>GOB y CO (por acuerdo de uno de sus grupos parlamentarios) | 15% LN (MS)<br>15% LN (MS)                         | No se podrá sobre: a) leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; b) reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) el régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal; e) la designación del Gobernador interino, sustituto o provisional; f) juicio Político; g) Los convenios con la Federación y con otros Estados de la República; y h) las demás que determine la propia Constitución |

|           |            |                                 |                  |                              |  |  |
|-----------|------------|---------------------------------|------------------|------------------------------|--|--|
| <b>18</b> | Nayarit    | Ref.<br>Const.<br>Leyes<br>Ord. | 5% LN<br>5% LN   | GOB y 2/3 CO<br>GOB y 2/3 CO | 50% LN (MS)<br>50% LN (MS)             | No se podrá sobre: a) materia Fiscal o de egresos del Estado; b) el régimen interno de la Administración Pública centralizada, descentralizada y autónoma, estadual o municipal; c) el régimen interno de los Poderes Legislativo y Judicial; d) fiscalización y transparencia; e) el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; f) Órganos Autónomos Constitucionales; g) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; h) Cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales, y i) Ordenamientos locales cuya competencia derive de leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión y Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte  |
| <b>19</b> | Nuevo León | Ref.<br>Const.<br>Leyes<br>Ord. | NO<br>2% LN      | NO<br>GOB, CO y AYU          | NO<br>40% (MS)                         | No se podrá sobre: a) las materias de carácter tributario o de egresos; b) el régimen interno de la administración pública estatal o municipal; c) la regulación interna del Congreso del Estado o de los ayuntamientos; d) la regulación interna del Poder Judicial; y e) las demás que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos aplicables  |
| <b>20</b> | Oaxaca     | Ref.<br>Const.<br>Leyes<br>Ord. | 20% LN<br>20% LN | GOB<br>GOB                   | + del 50% LN (MS)<br>+ del 50% LN (MS) | No se podrá sobre: a) normas que expida el Congreso del Estado en cumplimiento de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales, b) disminución o eliminación de garantías señaladas en esta Constitución, c) jurisprudencia de los Tribunales Federales y del Estado, d) leyes o normas que regulen la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado, e) leyes generales que emita el Congreso del Estado en cumplimiento de las sentencias dictadas por los Tribunales Federales, f) decretos que expida el Congreso del Estado en sus facultades jurisdiccionales y ejecutivas, g) leyes hacendarias o fiscales, y h) reglamentos que el Gobernador del Estado emita a fin de hacer cumplir las leyes que expida el Congreso del Estado |

|    |              |                                 |               |  |                     |   |
|----|--------------|---------------------------------|---------------|--|---------------------|---|
| 21 | Puebla       | Ref.<br>Const.<br>Leyes<br>Ord. | NO<br>15% PDE | NO<br>GOB  | NO<br>40% PDE (MA)  | No se podrá sobre: Reformas o adiciones a la constitución del estado; las leyes de carácter contributivo o fiscal, las leyes orgánicas de los poderes del estado, así como las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la constitución política de los estados unidos mexicanos   |
| 22 | Querétaro    | Ref.<br>Const.<br>Leyes<br>Ord. | NO<br>3% LN   | NO<br>GOB, con<br>mitad de los<br>MUN y 1/3 CO                                   | NO<br>40% LN (MS)   | No se podrá sobre: a) las reformas, derogaciones o abrogaciones que se hicieren a las leyes locales que se hubieren expedido por mandato constitucional, con el fin de adecuar el marco jurídico del Estado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) las de carácter tributario o fiscal; c) el régimen interno y de organización de la administración pública estatal; d) la regulación interna de la Legislatura; e) la regulación interna del poder judicial; y f) las que determine la Constitución Política del Estado de Querétaro  |
| 23 | Quintana Roo | Ref.<br>Const.<br>Leyes<br>Ord. | NO<br>5% PDE  | NO<br>GOB, 2/3 CO y<br>tres o más AYU  | NO<br>No vinculante | No se podrá sobre: a) las reformas, adiciones o derogaciones a los preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; b) las normas generales en materia Tributaria o Fiscal; c) las normas generales que regulen la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado y de los Municipios, o de sus entidades; d) las disposiciones legales en materia de violencia y perspectiva de genero, así como aquellas que consagren derechos o medidas especiales y temporales de aceleramiento en favor de la igualdad de las mujeres. V. Las normas que pretendan privilegiar usos y costumbres sobre derechos humanos de las personas. |
| 24 | San Potosí   | Ref.<br>Const.                  | 3% LN         | No establece<br>cuáles actor/es<br>de cada Poder<br>(legislativo o<br>Ejecutivo) | NO                  | No se podrá sobre: a) las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las leyes de Ingresos; y del Presupuesto de Egresos del Estado, y de los municipios; b) reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) la Ley Organica de la Administración Pública del Estado de   |

|           |            |             |        |                                   |  |                                   |  |    |   |
|-----------|------------|-------------|--------|-----------------------------------|--|-----------------------------------|--|----|---|
|           |            |             |        |                                   |  |                                   |  |    | San Luis Potosí; d) la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos; e) la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, y f) las disposiciones legales en materia de violencia y perspectiva de género, así como aquellas que consagren derechos o acciones afirmativas a favor de las mujeres y personas con discapacidad.  |
| <b>25</b> | Sinaloa    | Ref. Const. | 2% LN  | NO                                | No establece cuáles actor/es de cada Poder (legislativo o Ejecutivo) | NO                                | 40% LN (MS)  | NO | No se podrá sobre: a) las modificaciones que se deban realizar en cumplimiento a mandatos judiciales o disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las Leyes Generales; b) las materias tributaria, fiscal, de egresos o ingresos; y c) las materias relacionadas con el régimen interno y de organización de la Administración Pública Estatal, Municipal, del Congreso o del Poder Judicial del Estado de Sinaloa.  |
|           |            | Leyes Ord.  | 2% LN  | NO                                |  | NO                                | 40% LN (MS)  |    |   |
| <b>26</b> | Sonora     | Ref. Const. | 5% LN  | GOB y mayoría de AYU.             |  | GOB y mayoría de AYU.             | 40% LN (MS) y mayoría de los AYU con esa decisión adoptada | NO | No se podrá sobre: a) las modificaciones que se deban realizar en cumplimiento a mandatos judiciales o disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Generales o los Tratados Internacionales de los que México sea parte; b) la materia tributaria, fiscal, de egresos o ingresos; c) las materias relacionadas con el régimen interno y de organización de la Administración Pública Estatal, Municipal, del Congreso o del Poder Judicial del Estado de Sonora; y d) los demás que determinen las leyes |
|           |            | Leyes Ord.  | 3% LN  | GOB y mayoría de AYU              |  | GOB y mayoría de AYU              | 35% LN   | NO |   |
| <b>27</b> | Tabasco    | Ref. Const. | NO     | NO                                |  | NO                                | NO   | NO |   |
|           |            | Leyes Ord.  | NO     | NO                                |  | NO                                | NO   | NO |   |
| <b>28</b> | Tamaulipas | Ref. Const. | 1% PDE | Desde 1 DIP con acuerdo de 2/3 CO |  | Desde 1 DIP con acuerdo de 2/3 CO | No vinculante  | NO | No se podrá sobre: a) materia tributaria, fiscal y egresos del Estado; b) el régimen interno de la administración pública del Estado; c) la regulación interna del Congreso del Estado y de su Auditoría Superior del Estado; d) la regulación interna de los órganos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; y e) las demás que determinen las leyes  |
|           |            | Leyes Ord.  | 1% PDE | Desde 1 DIP con acuerdo de 2/3 CO |  | Desde 1 DIP con acuerdo de 2/3 CO | No vinculante  | NO |   |

|    |          |                           |                   |   |  |   |
|----|----------|---------------------------|-------------------|---|--|---|
| 29 | Tlaxcala | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | 10% PDE<br>5% PDE | 2/3 CO y mitad más uno de los AYU<br>NO   | 40% (y 60% de participación PDE)<br>30% PDE (MA)             | No se podrá sobre: a) materia tributaria o fiscal, así como el de Egresos del Estado; b) control constitucional; c) actos jurisdiccionales o de procedimientos administrativos; d) el régimen interno de la administración pública del Estado o de los municipios; e) la regulación interna del Congreso; f) el régimen interno de los organismos públicos autónomos; g) la regulación interna del Poder Judicial del Estado; h) las leyes, decretos o reglamentos que hayan sido objeto de referéndum o plebiscito durante tres años anteriores inmediatos, y i) Las demás que determinen las leyes  |
| 30 | Veracruz | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | NO<br>NO          | Obligatorio<br>Miembros del CO y GOB  | (MS)<br>(MS)   | No se podrá sobre: a) resoluciones que el Congreso del Estado dicte como integrante del Constituyente Permanente Federal o cuando ejerza funciones de Colegio Electoral; b) la adecuación de la Constitución Política del Estado a las reformas o adiciones que se realicen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) las resoluciones del Congreso del Estado relativas a la aprobación, reforma y abolición de leyes o decretos, en los casos siguientes: 1) el régimen financiero del Estado o los Ayuntamientos; y 2) la función pública o régimen interno de los Poderes del Estado o de los Ayuntamientos, y d) los bandos que organicen el gobierno y la policía de un Ayuntamiento |
| 31 | Yucatán  | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | 2% LN<br>2% LN    | GOB, 2/3 CO y 50% + uno en caso de leyes de su incumbencia<br>Mayoría integrantes del CO y 50% + uno en caso de leyes de su incumbencia | 33% LN (MS y 2% de cada MUN)<br>20% LN (MS y 2% de cada MUN) | No se podrá sobre: a) las leyes de carácter tributario, fiscal y financiero; b) las referentes a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado u organismos autónomos; así como, las relativas al Gobierno y la Administración Pública Municipal; c) las reservadas de la Federación, y d) las adecuaciones a la Constitución, provenientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales  |

|    |           |             |      |                       |             |   |
|----|-----------|-------------|------|-----------------------|-------------|---|
| 32 | Zacatecas | Ref. Const. | NO   | NO                    | NO          | No se podrá sobre: la materia electoral, tributaria o fiscal, los ingresos y gastos del Estado, ni respecto de reformas a la Constitución del Estado o a las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del Estado a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
|    |           | Leyes Ord.  | 2%LN | GOB, 1/3 CO y 1/3 AYU | 40% LN (MS) |   |

## 2. Referencias

| Entidades Federativas | Tipo                | %Ciudadanos | Estamento Político            | Vinculante participan               | si consideradas              | Materias excluidas                    | o |
|-----------------------|---------------------|-------------|-------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|---|
| 1                     | Aguascalientes      | Ref. Const. | Art. 17, Ap. C, Inc. a Const. | Art. 17, Ap. C, Inc. b y d Const.   | Art. 55 LPC                  | Art. 17, Ap. C, cuarto párrafo Const. |   |
|                       |                     | Leyes Ord.  | Art. 17, Ap. C, Inc. a Const. | Art. 17, Ap. C, Inc. b y d Const.   | Art. 54 LPC                  |                                       |   |
| 2                     | Baja California     | Ref. Const. | Art. 29, Fracc. 3 LPC         | Art. 29, Fracc. 1 y 2 LPC           | Art. 41 LPC                  | Art. 28 LPC                           |   |
|                       |                     | Leyes Ord.  | Art. 33, Fracc. 3 LPC         | Art. 33, Fracc. 1 y 2 LPC           | Art. 42 LPC                  |                                       |   |
| 3                     | Baja California Sur | Ref. Const. | Art. 8, Fracc. 1 LPC          | Art. 7 LPC                          | Art. 34 LPC                  | Art. 6 LPC                            |   |
|                       |                     | Leyes Ord.  | Art. 8, Fracc. 2 LPC          | Art. 7 LPC                          | Art. 33 LPC                  |                                       |   |
| 4                     | Campeche            | Ref. Const. | NO                            | NO                                  | NO                           | NO                                    |   |
|                       |                     | Leyes Ord.  | NO                            | NO                                  | NO                           |                                       |   |
| 5                     | Chiapas             | Ref. Const. | Art. 617, Fracc. 2 LPC        | Art. 616 y 617, Fracc. 1, 3 y 4 LPC | Art. 634, primer párrafo LPC | Art. 620 LPC                          |   |
|                       |                     | Leyes Ord.  | Art. 617, Fracc. 2 LPC        | Art. 616 y 617, Fracc. 1, 3 y 4 LPC | Art. 634, primer párrafo LPC |                                       |   |
| 6                     | Chihuahua           | Ref. Const. | Art. 400, Inc. d LEE          | NO                                  | Art. 402 LEE                 | Art. 394, Inc. 2 LEE                  |   |
|                       |                     | Leyes Ord.  | Art. 400, Inc. e LEE          | NO                                  | Art. 402 LEE                 |                                       |   |
| 7                     | Coahuila            | Ref. Const. | Art. 33, Fracc. 1 LPC         | Art. 33, Fracc. 2, 3 y 4 LPC        | Art. 37 LPC                  | Art. 60, Fracc. 4 LPC                 |   |
|                       |                     | Leyes Ord.  | Art. 33, Fracc. 1 LPC         | Art. 33, Fracc. 2, 3 y 4 LPC        | Art. 37 LPC                  |                                       |   |

|           |                  |                           |  |  |   |                                      |                                      |
|-----------|------------------|---------------------------|--|--|---|--------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>8</b>  | Colima           | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 42 LPC<br>Art. 42 LPC   | NO<br>NO   | NO<br>NO  | Art. 48 LPC<br>Art. 48 LPC           | NO                                   |
| <b>9</b>  | Distrito Federal | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 30, Fracc. 2<br>LPC<br>Art. 30, Fracc. 2<br>LPC                         | Art. 29 y 30, Fracc. 1<br>LPC<br>Art. 29 y 30, Fracc. 1<br>LPC                     | Art. 29 y 30, Fracc. 1<br>LPC<br>Art. 30 LPC                              | Art. 37 LPC<br>Art. 37 LPC           | Art. 34 LPC                          |
| <b>10</b> | Durango          | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 30 LPC<br>Art. 30 LPC   | Art. 30 LPC<br>Art. 30 LPC   | Art. 31, Fracc. 1<br>LPC<br>Art. 31, Fracc. 1<br>LPC                      | Art. 22 LPC                          | Art. 22 LPC                          |
| <b>11</b> | Guanajuato       | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 40, Fracc. 3<br>LPC<br>Art. 36, Fracc. 1<br>LPC                         | Art. 40, Fracc. 1 y 2 LPC<br>Art. 36, Fracc. 1 LPC                                 | Art. 41 LPC<br>Art. 41 LPC  | Art. 23 LPC                          | Art. 23 LPC                          |
| <b>12</b> | Guerrero         | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 25, Fracc. 2<br>LPC<br>Art. 25, Fracc. 2<br>LPC                         | Art. 25, Fracc. 1, 3 y 4<br>LPC<br>Art. 25, Fracc. 1, 3 y 4<br>LPC                 | Art. 31, tercer<br>párrafo LPC<br>Art. 31, tercer<br>párrafo LPC          | Art. 29 LPC                          | Art. 29 LPC                          |
| <b>13</b> | Hidalgo          | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | NO<br>NO   | NO<br>NO   | NO<br>NO  | NO                                   | NO                                   |
| <b>14</b> | Jalisco          | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 390 LPC<br>Art. 388, Fracc. 4<br>LPC                                    | Art. 390 LPC<br>Art. 388, Fracc. 3 LPC   | Art. 422 LPC<br>Art. 421 LPC  | Art. 389, Numeral 2 LPC              | Art. 389, Numeral 2 LPC              |
| <b>15</b> | México           | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 14, segundo<br>párrafo Const.<br>Art. 14, segundo<br>párrafo Const.     | Art. 14 Const.<br>Art. 14 Const.   | Art. 561 Código<br>Electoral<br>Art. 561 Código<br>Electoral              | Art. 554 Código Electoral            | Art. 554 Código Electoral            |
| <b>16</b> | Michoacán        | Ref. Const.<br>Leyes Ord. | Art. 22, Fracc. 4,<br>Inc. a y b LPC<br>Art. 22, Fracc. 4,<br>Inc. a y b LPC | Art. 22, Fracc. 1, 2 y 3,<br>Inc. a LPC<br>Art. 22, Fracc. 1, 2 y 3,<br>Inc. a LPC | Art. 28 LPC<br>Art. 28 LPC  | Art. 17 LPC                          | Art. 17 LPC                          |
| <b>17</b> | Morelos          | Ref. Const.               | Art. 19 BIS, Fracc.<br>2, Inc. B, Numeral<br>2, segundo párrafo<br>Const.    | Art. 19 BIS, Fracc. 2, Inc.<br>b, Numeral 1 y 3 Const.                             | Art. 19 BIS, Fracc.<br>2, Inc. b, Numeral<br>4, segundo párrafo<br>Const. | Art. 19 BIS, Fracc. 2, Inc. a Const. | Art. 19 BIS, Fracc. 2, Inc. a Const. |

|           |                 |             |   |   |  |  |
|-----------|-----------------|-------------|---|---|--|--|
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 19 BIS, Fracc. 2, Inc. b, Numeral 2 Const. | Art. 19 BIS, Fracc. 2, Inc. b, Numeral 2, Inc. b, Numeral 4, segundo párrafo 2 Const. | Art. 19 BIS, Fracc. 2, Inc. b, Numeral 4, segundo párrafo 2 Const. |  |
| <b>18</b> | Nayarit         | Ref. Const. | Art. 10, Fracc. 3 LPC                           | Art. 10, Fracc. 1 y 2 LPC   | Art. 18, cuarto párrafo LPC  | Art. 11 LPC                                      |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 10, Fracc. 3 LPC                           | Art. 10, Fracc. 1 y 2 LPC   | Art. 18, cuarto párrafo LPC  |  |
| <b>19</b> | Nuevo León      | Ref. Const. | NO  | NO  | NO   | Art. 33 LPC                                      |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 18, Fracc. 4 LPC                           | Art. 18, Fracc. 1, 2 y 3 LPC  | Art. 35 LPC  |  |
| <b>20</b> | Oaxaca          | Ref. Const. | Art. 25, Ap. 2, Fracc. 2, tercer párrafo Const. | Art. 25, Ap. 2, Fracc. 2, tercer párrafo Const.                                       | Art. 25, Ap. 2, Fracc. 2, sexto párrafo, Inc. a y b Const.         | Art. 25, Ap. C, Fracc. 2, segundo párrafo Const. |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 25, Ap. 2, Fracc. 2, tercer párrafo Const. | Art. 25, Ap. 2, Fracc. 2, tercer párrafo Const.                                       | Art. 25, Ap. 2, Fracc. 2, sexto párrafo, Inc. a y b Const.         |  |
| <b>21</b> | Puebla          | Ref. Const. | NO  | NO  | NO   | Art. 68 Const.                                   |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 68, Fracc. 1 Const.                        | Art. 68, Fracc. 2 Const.  | Art. 68, segundo párrafo Const.                                    |  |
| <b>22</b> | Querétaro       | Ref. Const. | NO  | NO  | NO   | Art. 26 LPC                                      |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 28, Fracc. 4 LPC                           | Art. 28, Fracc. 1, 2 y 3 LPC  | Art. 37, Fracc. 1, Inc. a LPC                                      |  |
| <b>23</b> | Quintana Roo    | Ref. Const. | NO  | NO  | NO   | Art. 13 LPC                                      |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 15, Fracc. 4 LPC                           | Art. 15, Fracc. 1, 2 y 3 LPC  | Art. 5, segundo párrafo LPC  |  |
| <b>24</b> | San Luis Potosí | Ref. Const. | Art. 8, Fracc. 1 LPC                            | Art. 38, segundo párrafo Const. y Art. 7 LPC  | NO   | Art. 6 LPC                                       |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 8, Fracc. 2 LPC                            | Art. 38, segundo párrafo Const. y Art. 7 LPC  | NO   |  |
| <b>25</b> | Sinaloa         | Ref. Const. | Art. 28 LPC                                     | NO  | Art. 57, Fracc. 3 LPC  | Art. 27 LPC                                      |
|           |                 | Leyes Ord.  | Art. 28 LPC                                     | NO  | Art. 57, Fracc. 3 LPC  |  |

|           |            |             |   |   |  |                                  |                                |
|-----------|------------|-------------|---|---|--|----------------------------------|--------------------------------|
| <b>26</b> | Sonora     | Ref. Const. | Art. 27, Fracc. 1<br>LPC                    | Art. 27, Fracc. 1                           | Art. 27, Fracc. 1 LPC                              | Art. 56, Fracc. 4,<br>Inc. a LPC | Art. 26 LPC                    |
|           |            | Leyes Ord.  | Art. 27, Fracc. 2<br>LPC                    | Art. 27, Fracc. 2                           | Art. 27, Fracc. 2 LPC                              | Art. 56, Fracc. 3,<br>Inc. a LPC |                                |
| <b>27</b> | Tabasco    | Ref. Const. | NO  | NO  | NO   | NO                               | NO                             |
|           |            | Leyes Ord.  | NO  | NO  | NO   | NO                               |                                |
| <b>28</b> | Tamaulipas | Ref. Const. | Art. 23, Fracc. 2<br>LPC                    | Art. 23, Fracc. 2                           | Art. 22 y 23, Fracc. 1<br>LPC                      | Art. 30 LPC                      | Art. 27 LPC                    |
|           |            | Leyes Ord.  | Art. 23, Fracc. 2<br>LPC                    | Art. 23, Fracc. 2                           | Art. 22 y 23 Fracc. 1 LPC                          | Art. 30 LPC                      |                                |
| <b>29</b> | Tlaxcala   | Ref. Const. | Art. 48, Fracc. 3<br>LPC                    | Art. 48, Fracc. 3                           | Art. 48, Fracc. 1 y 2 LPC                          | Art. 49 LPC                      | Art. 42 LPC                    |
|           |            | Leyes Ord.  | Art. 44, Fracc. 2<br>LPC                    | Art. 44, Fracc. 2                           | NO   | Art. 45, Fracc. 1<br>LPC         |                                |
| <b>30</b> | Veracruz   | Ref. Const. | NO  | NO  | Art. 7, Fracc. 1 LPC                               | Art. 5 LPC                       | Art. 7, segundo párrafo LPC    |
|           |            | Leyes Ord.  | NO  | NO  | Art. 3, Fracc. 1 y 2 LPC                           | Art. 5 LPC                       |                                |
| <b>31</b> | Yucatán    | Ref. Const. | Art. 50 LPC                                 | Art. 50 LPC                                 | Art. 49, Fracc. 2, 3 y 4<br>LPC                    | Art. 56, Fracc. 1,<br>Inc. c LPC | Art. 48 LPC                    |
|           |            | Leyes Ord.  | Art. 50 LPC                                 | Art. 50 LPC                                 | Art. 49, Fracc. 3 y 4 LPC                          | Art. 56, Fracc. 1,<br>Inc. b LPC |                                |
| <b>32</b> | Zacatecas  | Ref. Const. | NO  | NO  | NO   | NO                               | Art. 45, cuarto párrafo Const. |
|           |            | Leyes Ord.  | Art. 45, quinto párrafo,<br>Fracc. 4 Const. | Art. 45, quinto párrafo,<br>Fracc. 4 Const. | Art. 45, quinto párrafo,<br>Fracc. 1, 2 y 3 Const. | Art. 45, séptimo párrafo Const.  |                                |

## 3. Consulta Popular

| Entidades Federativas | %Ciudadanos | Estamento Político | Vinculante si participan | Materias excluidas o consideradas   |
|-----------------------|-------------|--------------------|--------------------------|---|
| 1 Aguascalientes      | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 2 Baja California     | 2% LN       | 2/3 CO y GOB       | 20% LN (MS)              | No se podrá sobre: la materia electoral; los ingresos, egresos o el régimen interno y de organización de la administración pública del Estado; la seguridad pública; los actos de expropiación o limitación a la propiedad particular; y los demás cuya realización sea obligatoria en los términos de la Ley   |
| 3 Baja Sur            | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 4 Campeche            | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 5 Chiapas             | 2% LN       | 33% CO y GOB       | 40% LN (MS)              | No se podrá sobre: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Particular; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Federal; los principios consagrados en el artículo 3° de la Constitución Particular; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado y la seguridad estatal |
| 6 Chihuahua           | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 7 Coahuila            | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 8 Colima              | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 9 Distrito Federal    | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 10 Durango            | NO          | CO y GOB           | No vinculante            | NO  |
| 11 Guanajuato         | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 12 Guerrero           | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 13 Hidalgo            | 2% LN       | 33% CO y GOB       | 40% LN (MS)              | No se podrá sobre: los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado y la seguridad pública  |
| 14 Jalisco            | NO          | NO                 | NO                       | NO  |
| 15 México             | 2%LN        | 33% CO y GOB       | 40% LN (MS)              | No se podrá sobre: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del Estado; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Federal; los principios consagrados en el artículo 3 de esta Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado y, la seguridad estatal           |

|    |                 |       |                 |             |    |    |    |   |
|----|-----------------|-------|-----------------|-------------|----|----|----|---|
| 16 | Michoacán       | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 17 | Morelos         | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 18 | Nayarit         | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 19 | Nuevo León      | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 20 | Oaxaca          | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 21 | Puebla          | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 22 | Querétaro       | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 23 | Quintana Roo    | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 24 | San Luis Potosí | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 25 | Sinaloa         | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 26 | Sonora          | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 27 | Tabasco         | 2% LN | GOB y 33%<br>CO | 40% LN (MS) |    |    |    | No se podrá sobre: los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y la del Estado; los principios consagrados en el artículo 1º de la Constitución local; las reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales, que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la materia electoral; y las leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal |
| 28 | Tamaulipas      | 2% LN | GOB y 33%<br>CO | 40% LN (MS) |    |    |    | No se podrá sobre: los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano; los principios consagrados en el artículo 21 de esta Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad del Estado y la organización, funcionamiento y disciplina de las instituciones de seguridad pública   |
| 29 | Tlaxcala        | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 30 | Veracruz        | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 31 | Yucatán         | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |
| 32 | Zacatecas       | NO    | NO              | NO          | NO | NO | NO | NO  |

## 3. Referencias

| Entidades Federativas | %Ciudadanos                                 | Estamento Político                              | Vinculante si participan            | Materias consideradas               | Materias excluidas | o |
|-----------------------|---|---|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|---|
| 1 Aguascalientes      | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 2 Baja California     | Art. 73 Bis 1, Fracc. 3 LPC                 | Art. 73 Bis 1, Fracc. 1 y 2 LPC                 | Art. 73, Bis 2 LPC                  | Art. 73, Bis 7 LPC                  |                    |   |
| 3 Baja California Sur | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 4 Campeche            | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 5 Chiapas             | Art. 665, Fracc. 3 LPC                      | Art. 665, Fracc. 1 y 2 LPC                      | Art. 657, segundo párrafo LPC       | Art. 664 LPC                        |                    |   |
| 6 Chihuahua           | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 7 Coahuila            | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 8 Colima              | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 9 Distrito Federal    | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 10 Durango            | NO  | Art. 38 LPC                                     | Art. 39 LPC                         |                                     |                    |   |
| 11 Guanajuato         | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 12 Guerrero           | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 13 Hidalgo            | Art. 7, Numeral 1, Inc. c LPC               | Art. 7, Numeral 1, Inc. a y b LPC               | Art. 7, Numeral 2 LPC               | Art. 7, Numeral 3 LPC               |                    |   |
| 14 Jalisco            | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 15 México             | Art. 29, Fracc. 8, Numeral 1, Inc. c Const. | Art. 29, Fracc. 8, Numeral 1, Inc. a y b Const. | Art. 29, Fracc. 8, Numeral 2 Const. | Art. 29, Fracc. 8, Numeral 3 Const. |                    |   |
| 16 Michoacán          | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 17 Morelos            | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 18 Nayarit            | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 19 Nuevo León         | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 20 Oaxaca             | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 21 Puebla             | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 22 Querétaro          | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 23 Quintana Roo       | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 24 San Luis Potosí    | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 25 Sinaloa            | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |
| 26 Sonora             | NO  | NO  | NO                                  | NO                                  | NO                 |   |

|           |            |   |  |  |   |
|-----------|------------|---|--|--|---|
| <b>27</b> | Tabasco    | Art. 8 BIS, Fracc. 1, Inc. c Const.               | Art. 8 BIS, Fracc. 1, Inc. a y b Const.              | Art. 8 BIS, Fracc. 3 Const.              | Art. 8 BIS, Fracc. 4 Const.             |
| <b>28</b> | Tamaulipas | Art. 7, Fracc., 4, párrafo segundo, Inc. c Const. | Art. 7, Fracc. 4, segundo párrafo, Inc. a y b Const. | Art. 7, Fracc. 4, cuarto párrafo, Const. | Art. 7, Fracc. 3, quinto párrafo Const. |
| <b>29</b> | Tlaxcala   | NO  | NO   | NO                                       | NO                                      |
| <b>30</b> | Veracruz   | NO  | NO   | NO                                       | NO                                      |
| <b>31</b> | Yucatán    | NO  | NO   | NO                                       | NO                                      |
| <b>32</b> | Zacatecas  | NO  | NO   | NO                                       | NO                                      |

#### 4. Iniciativa Popular Legislativa

| Entidades Federativas | %Ciudadanos         | Vinculante si dictaminar) | si (tiempo para                   | Materias excluidas o consideradas  |  |
|-----------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------------|--|--|
|                       |                     |                           |                                   |  |  |
| <b>1</b>              | Aguascalientes      | 2% PDE                    | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: a) las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado y de los Municipios; b) la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; c) la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos; d) la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; e) ley Orgánica Municipal del Estado y las leyes que de él se deriven; f) el Código Electoral del Estado y las leyes que de él se deriven; y g) las demás que determinen las leyes | No se podrá sobre: a) las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado y de los Municipios; b) la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; c) la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos; d) la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; e) ley Orgánica Municipal del Estado y las leyes que de él se deriven; y g) las demás que determinen las leyes |
| <b>2</b>              | Baja California     | 500 C de la LN            | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: a) el régimen interno de la Administración Pública Estatal o Municipal; b) la regulación interna del Congreso del Estado, y c) la regulación interna del Poder Judicial del Estado  | No se podrá sobre: a) el régimen interno de la Administración Pública Estatal o Municipal; b) la regulación interna del Congreso del Estado, y c) la regulación interna del Poder Judicial del Estado  |
| <b>3</b>              | Baja California Sur | 0.13% LN                  | 2 meses                           | Solamente se podrá sobre: a) leyes o códigos que otorguen derechos o impongan obligaciones a la generalidad de las personas; y b) exclusivamente sobre normas de aplicación en el ámbito local   | Solamente se podrá sobre: a) leyes o códigos que otorguen derechos o impongan obligaciones a la generalidad de las personas; y b) exclusivamente sobre normas de aplicación en el ámbito local   |
| <b>4</b>              | Campeche            | 0.13% LN                  | Procedimiento Legislativo Regular | Solamente se podrá sobre: materias de competencia del Congreso del Estado  | Solamente se podrá sobre: materias de competencia del Congreso del Estado  |

|           |                  |  |  |   |
|-----------|------------------|--|--|---|
| <b>5</b>  | Chiapas          | 1.5% PDE   | Procedimiento Legislativo Regular        | No se podrá sobre: a) materia tributaria, fiscal o de egresos del Estado de Chiapas; b) el régimen interno de los Poderes Públicos del Estado y los Ayuntamientos; c) la regulación interna de órganos autónomos; d) las reformas a la Constitución Particular o a las leyes que de ésta emanen, y que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Federal; y e) las demás que determinen las leyes |
| <b>6</b>  | Chihuahua        | 1% PDE   | Siguiente periodo de sesiones ordinarias | NO  |
| <b>7</b>  | Coahuila         | Desde 1 C  | Procedimiento Legislativo Regular        | No se podrá sobre: a) materias Financieras, tributarias, fiscales, presupuestales o de ingresos; y b) las demás que determinen las leyes aplicables   |
| <b>8</b>  | Colima           | 2% LN  | Siguiente periodo de sesiones ordinarias | NO  |
| <b>9</b>  | Distrito Federal | 0.4% LN, 10% comités ciudadanos y 8 consejos ciudadanos delegacionales | En el período mismo ordinario            | No se podrá sobre: a) materia tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal; b) el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; c) la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; d) la regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y e) las demás que determinen las leyes       |
| <b>10</b> | Durango          | 0.5% LN  | Procedimiento Legislativo Regular        | NO  |
| <b>11</b> | Guanajuato       | 3% LN  | Procedimiento Legislativo Regular        | NO  |
| <b>12</b> | Guerrero         | 0.2% PDE   | Procedimiento Legislativo Regular        | No se podrá sobre: a) materia tributaria, fiscal, presupuesto o de egresos del Estado; b) el régimen interno de la Administración Pública del Estado; c) la regulación interna del Congreso del Estado y de la Auditoría General del Estado; d) el régimen interno del Tribunal Superior de Justicia del Estado; y e) las demás que determinen las leyes  |
| <b>13</b> | Hidalgo          | 0.13% LN   | Procedimiento Legislativo Regular        | NO  |
| <b>14</b> | Jalisco          | 0.5% PDE   | Procedimiento Legislativo Regular        | No se podrá sobre: a) materia fiscal, hacendaria, presupuestal y económica; b) las leyes orgánicas de los poderes del estado y organismos públicos autónomos; y c) las leyes de creación de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del Estado  |
| <b>15</b> | México           | Desde 1 C  | Procedimiento Legislativo Regular        | NO  |

|           |            |           |                                   |  |
|-----------|------------|-----------|-----------------------------------|--|
| <b>16</b> | Michoacán  | Desde 1 C | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado  |
| <b>17</b> | Morelos    | Desde 1 C | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: a) leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; b) las reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) el régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal; d) la designación del Gobernador interino, sustituto o provisional; e) juicio Político; f) los convenios con la Federación y con otros Estados de la República; y g) las demás que determine la propia Constitución   |
| <b>18</b> | Nayarit    | 5% LN     | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: a) materia fiscal o de egresos del Estado; b) el régimen interno de la Administración Pública centralizada, descentralizada y autónoma, estadual o municipal; c) el régimen interno de los Poderes Legislativo y Judicial; d) fiscalización y transparencia; e) leyes en materia electoral y la presente Ley; f) el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; g) los Órganos Autónomos Constitucionales; h) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; i) la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; j) las modificaciones a ordenamientos legales que hayan derivado del cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales; y k) las reformas o leyes respecto de las cuales haya obligación de legislar por parte del Congreso y se origine en Leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte |
| <b>19</b> | Nuevo León | Desde 1 C | Procedimiento Legislativo Regular | NO   |
| <b>20</b> | Oaxaca     | Desde 1 C | Procedimiento Legislativo Regular | NO   |
| <b>21</b> | Puebla     | 2.5% PDE  | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: a) materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del estado; b) régimen interno de los poderes del estado; y c) las demás que determinen las leyes   |
| <b>22</b> | Querétaro  | 1% LN     | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: a) el régimen interno de la administración pública estatal o municipal; b) la regulación interna de la Legislatura; c) la regulación interna del poder judicial del Estado; y d) las disposiciones en materia fiscal o tributaria   |

|           |                 |           |                                   |   |
|-----------|-----------------|-----------|-----------------------------------|---|
| <b>23</b> | Quintana Roo    | 2.5% PDE  | Dentro de 12 meses                | No se podrá sobre: a) las disposiciones en materia fiscal o tributaria, ni la expropiación de bienes, aunque se alegue causa de interés público   |
| <b>24</b> | San Luis Potosí | NO        | NO                                | NO  |
| <b>25</b> | Sinaloa         | Desde 1 C | Procedimiento Legislativo Regular | NO  |
| <b>26</b> | Sonora          | 1% PDE    | Procedimiento Legislativo Regular | NO  |
| <b>27</b> | Tabasco         | 0.13% LN  | Procedimiento Legislativo Regular | NO  |
| <b>28</b> | Tamaulipas      | 0.13% LN  | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: a) materia tributaria, fiscal y de egresos del Estado; b) el régimen interno de la administración pública del Estado; c) la regulación interna del Congreso del Estado y de su Auditoría Superior del Estado; d) la regulación interna de los órganos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; y e) las demás que determinen las leyes |
| <b>29</b> | Tlaxcala        | Desde 1 C | Procedimiento Legislativo Regular | No se podrá sobre: El régimen interno de los poderes públicos, de los gobiernos municipales y de los organismos públicos autónomos  |
| <b>30</b> | Veracruz        | 0.2% PDE  | Procedimiento Legislativo Regular | NO  |
| <b>31</b> | Yucatán         | 0.13% LN  | En el período mismo ordinario     | No se podrá sobre: a) las de carácter tributario, fiscal y financiero; b) las referentes a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado u organismos autónomos; c) las relativas al Gobierno y la Administración Pública Municipal, y d) las reservadas a la Federación   |
| <b>32</b> | Zacatecas       | 0.13% LN  | Procedimiento Legislativo Regular | NO  |

#### 4. Referencias

| Entidades Federativas | %Ciudadanos                                  | Vinculante si participan                     | Materias excluidas y consideradas            |
|-----------------------|--|--|--|
| 1 Aguascalientes      | Art. 17, Ap. C, sexto párrafo, Inc. a Const. | Art. 17, Ap. C, sexto párrafo, Inc. c Const. | Art. 60 LPC                                  |
| 2 Baja California     | Art. 72, Fracc. 1 LPC                        | Art. 73 LPC                                  | Art. 71 LPC                                  |
| 3 Baja California Sur | Art. 57, Fracc. 5 Const.                     | Art. 51 LPC                                  | Art. 44 y 46 LPC                             |
| 4 Campeche            | Art. 46, Fracc. 6 Const.                     | Art. 80, quarter. Fracc. 4 LOPL              | Art. 80 Bis LOPL                             |
| 5 Chiapas             | Art. 638, Fracc. 2                           | Art. 639, Fracc. 2, Inc. E                   | Art. 637 LPC                                 |
| 6 Chihuahua           | Art. 68, Fracc. 6 Const.                     | Art. 68, Fracc. 6, Const.                    | NO   |
| 7 Coahuila            | Art. 42, Fracc. 5 LPC                        | Art. 43, Fracc. 2, Numeral 6 LPC             | Art. 61, Fracc. 6 LPC                        |
| 8 Colima              | Art. 37, Fracc. 6 Const.                     | Art. 37, Fracc. 6 Const.                     | NO   |
| 9 Distrito Federal    | Art. 41, Fracc. 2 LPC                        | Art. 45 LPC                                  | Art. 46, Fracc. 4, Inc. a Const.             |
| 10 Durango            | Art. 34, Fracc. 1 LPC                        | Art. 36 LPC                                  | NO   |
| 11 Guanajuato         | Art. 56, Fracc. 5 LPC                        | Art. 28, segundo párrafo 2 LPC               | NO   |
| 12 Guerrero           | Art. 35, Fracc. 2 LPC                        | Art. 39 LPC                                  | Art. 34 LPC                                  |
| 13 Hidalgo            | Art. 47, Fracc. 6 Const.                     | Art. 128 BIS, Inc. f LOPL                    | NO   |
| 14 Jalisco            | Art. 28, segundo párrafo Const.              | Art. 444 LPC                                 | Art. 433 LPC                                 |
| 15 México             | Art. 81, Fracc. 1 LOPL                       | Art. 78 LOPL                                 | NO   |
| 16 Michoacán          | Art. 19, último párrafo LPC                  | Art. 20 LPC                                  | Art. 36, Fracc. 5 Const.                     |
| 17 Morelos            | Art. 19 BIS, Fracc. 3, tercer párrafo Const. | Art. 43 Const.                               | Art. 19 Bis, Fracc. 3, cuarto párrafo Const. |
| 18 Nayarit            | Art. 39, Fracc. 1 LPC                        | Art. 40 LPC                                  | Art. 38 LPC                                  |
| 19 Nuevo León         | Art. 68 Const.                               | Art. 70 Const.                               | NO   |
| 20 Oaxaca             | Art. 73 RID                                  | Art. 73 RID                                  | NO   |
| 21 Puebla             | Art. 63, Fracc. 5 Const.                     | Art. 64 Const.                               | Art. 63, Fracc. 5, Inc. a, b y c Const.      |
| 22 Querétaro          | Art. 58, Fracc. 1 LPC                        | Art. 62 LPC                                  | Art. 57 LPC                                  |
| 23 Quintana Roo       | Art. 51 LPC                                  | Art. 55 LPC                                  | Art. 49 LPC                                  |
| 24 San Luis Potosí    | NO   | NO   | NO   |
| 25 Sinaloa            | Art. 62 LPC                                  | Art. 61 LPC                                  | NO   |
| 26 Sonora             | Art. 53, Fracc. 5 Const.                     | Art. 65 LPC                                  | NO   |
| 27 Tabasco            | Art. 33, Fracc. 5 Const.                     | Art. 121, tercer párrafo LOPL                | NO   |
| 28 Tamaulipas         | Art. 64, Fracc. 5 Const.                     | Art. 38 LPC                                  | Art. 33 LPC                                  |
| 29 Tlaxcala           | Art. 22, Fracc. 1 LPC                        | Art. 23 LPC                                  | Art. 21 LPC                                  |
| 30 Veracruz           | Art. 12, Fracc. 3 LPC                        | Art. 15 LPC                                  | NO   |

|    |           |                          |                |             |
|----|-----------|--------------------------|----------------|-------------|
| 31 | Yucatán   | Art. 62, Fracc. 1 LPC    | Art. 65 LPC    | Art. 59 LPC |
| 32 | Zacatecas | Art. 60, Fracc. 6 Const. | Art. 61 Const. | NO          |

## 5. Revocación de Mandato

| Entidades Federativas | %Ciudadanos         | Vinculante si participan   | Alcance  |
|-----------------------|---------------------|--|--|
| 1                     | Aguascalientes      | NO   | NO   |
| 2                     | Baja California     | NO   | NO   |
| 3                     | Baja California Sur | NO   | NO   |
| 4                     | Campeche            | NO   | NO   |
| 5                     | Chiapas             | NO   | NO   |
| 6                     | Chihuahua           | NO   | NO   |
| 7                     | Coahuila            | NO   | NO   |
| 8                     | Colima              | NO   | NO   |
| 9                     | Distrito Federal    | NO   | NO   |
| 10                    | Durango             | NO   | NO   |
| 11                    | Guanajuato          | NO   | NO   |
| 12                    | Guerrero            | 10% Circunscripción estatal correspondiente al revocado  | Un número Mayor de sufragios que el funcionario impugnado obtuvo para triunfar en las elecciones.          |
| 13                    | Hidalgo             | NO   | NO   |
| 14                    | Jalisco             | NO   | NO   |
| 15                    | México              | NO   | NO   |
| 16                    | Michoacán           | NO   | NO   |
| 17                    | Morelos             | 20% LN Circunscripción estatal correspondiente al revocado   | Número igual de votos que obtuvo para ser electo.  |
| 18                    | Nayarit             | NO   | NO   |
| 19                    | Nuevo León          | 10% LN En caso de gobernador, 10% LN de la circunscripción correspondiente en caso de diputado local | 40% LN Decidan revocar el mandato del Gob. Y 40%LN de la circunscripción del diputado local así lo decidan |
|                       |                     |  | Todos los cargos de elección popular   |
|                       |                     |  | Todos los cargos de elección popular   |

|    | Oaxaca          | 20% LN | Número mayor de votos en las elecciones que participó para ser electo, y número mayor de votos que obtuvo para ser electo. | GOB |
|----|-----------------|--------|--|-----|
| 20 | Oaxaca          |        |  |     |
| 21 | Puebla          | NO     | NO   | NO  |
| 22 | Querétaro       | NO     | NO   | NO  |
| 23 | Quintana Roo    | NO     | NO   | NO  |
| 24 | San Luis Potosí | NO     | NO   | NO  |
| 25 | Sinaloa         | NO     | NO   | NO  |
| 26 | Sonora          | NO     | NO   | NO  |
| 27 | Tabasco         | NO     | NO   | NO  |
| 28 | Tamaulipas      | NO     | NO   | NO  |
| 29 | Tlaxcala        | NO     | NO   | NO  |
| 30 | Veracruz        | NO     | NO   | NO  |
| 31 | Yucatán         | NO     | NO   | NO  |
| 32 | Zacatecas       | NO     | NO   | NO  |

## 5. Referencias

| Entidades Federativas | %Ciudadanos | Vinculante participan | si | Alcance |
|-----------------------|-------------|-----------------------|----|---------|
| 1 Aguascalientes      | NO          | NO                    |    | NO      |
| 2 Baja California     | NO          | NO                    |    | NO      |
| 3 Baja California Sur | NO          | NO                    |    | NO      |
| 4 Campeche            | NO          | NO                    |    | NO      |
| 5 Chiapas             | NO          | NO                    |    | NO      |
| 6 Chihuahua           | NO          | NO                    |    | NO      |
| 7 Coahuila            | NO          | NO                    |    | NO      |
| 8 Colima              | NO          | NO                    |    | NO      |
| 9 Distrito Federal    | NO          | NO                    |    | NO      |
| 10 Durango            | NO          | NO                    |    | NO      |
| 11 Guanajuato         | NO          | NO                    |    | NO      |

|    | Guerrero        | Exposición de motivos, base octava, párrafo 14 LPC      | Exposición de motivos, base octava, párrafo 14 LPC | Exposición de motivos, base octava, párrafo 14 LPC |
|----|-----------------|---|--|--|
| 12 |                 |   |  |  |
| 13 | Hidalgo         | NO  | NO   | NO   |
| 14 | Jalisco         | NO  | NO   | NO   |
| 15 | México          | NO  | NO   | NO   |
| 16 | Michoacán       | NO  | NO   | NO   |
| 17 | Morelos         | Art. 19 BIS, Fracc. 4, séptimo párrafo Const.           | Art. 19 BIS, Fracc. 4 octavo párrafo Const.        | Art. 19 BIS, Fracc. 4 Const.                       |
| 18 | Nayarit         | NO  | NO   | NO   |
| 19 | Nuevo León      | Art. 60 y 62 LPC  | Art. 68 y 74 LPC                                   | Art. 60, 61, y 62 LPC                              |
| 20 | Oaxaca          | Art. 25, Ap. C, Fracc. 3, primer párrafo, Inc. a Const. | Art. 25, Ap. C, Fracc. 3, octavo párrafo Const.    | Art. 25, Ap. C, Fracc. 3, primer párrafo Const.    |
| 21 | Puebla          | NO  | NO   | NO   |
| 22 | Querétaro       | NO  | NO   | NO   |
| 23 | Quintana Roo    | NO  | NO   | NO   |
| 24 | San Luis Potosí | NO  | NO   | NO   |
| 25 | Sinaloa         | NO  | NO   | NO   |
| 26 | Sonora          | NO  | NO   | NO   |
| 27 | Tabasco         | NO  | NO   | NO   |
| 28 | Tamaulipas      | NO  | NO   | NO   |
| 29 | Tlaxcala        | NO  | NO   | NO   |
| 30 | Veracruz        | NO  | NO   | NO   |
| 31 | Yucatán         | NO  | NO   | NO   |
| 32 | Zacatecas       | NO  | NO   | NO   |

## Referencias para la obtención de datos

### Capítulo 2

#### 1.- Argentina:

Constitución Política: <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/capitulo2>

a) Ley 25.432 (Ley Consulta Popular): <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/norma.htm>

#### 2.- Bolivia:

Constitución Política: <http://www.diputados.bo/images/Docs/Institucion/cpe2014.pdf>

a) Ley 026 (Ley de régimen electoral): <http://tse.oep.org.bo/index.php/marco-normativo/ley-026-r%C3%A9gimen-electoral>

b) Reglamento Interno Diputados: <http://www.diputados.bo/images/Docs/Institucion/reglamentogral.pdf>

#### 3.- Brasil:

Constitución Política:

[http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.htm/ConstituicaoTextoAtualizado\\_EC88.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.htm/ConstituicaoTextoAtualizado_EC88.pdf)

a) Ley 17 (Reglamento Interno Diputados):

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20ate%20RCD%207-2015.pdf>

b) <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1875/2.pdf>

#### **4. - Chile:**

Constitución Política:

<http://www.pjud.cl/documents/10179/319670/CONST.+POL%C3%8DTICA.pdf/5faf7c54-be4b-428a-96dc-0f0e98f36776>

#### **5.- Colombia:**

Constitución Política: [http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion\\_General/constitucion\\_politica.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf)

a) Ley 134 (Ley participación ciudadana): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

#### **6.- Costa Rica:**

Constitución Política: <http://www.asamblea.go.cr/Documents/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf>

a) Ley 8492 (Ley de referéndum):

[http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa\\_Popular/Documents/8492%20Ley%20Regulaci%C3%B3n%20del%20Refer%C3%A9ndum.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Documents/8492%20Ley%20Regulaci%C3%B3n%20del%20Refer%C3%A9ndum.pdf)

## 7.- Cuba:

Constitución Política: [http://www.tsp.cu/constitucion\\_republica\\_de\\_cuba](http://www.tsp.cu/constitucion_republica_de_cuba)

- a) Reglamento Interno Asamblea Nacional: [http://www.ripalc.org/estudios-es/regimientos-internos/cuba-reglamento-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular/view?set\\_language=es](http://www.ripalc.org/estudios-es/regimientos-internos/cuba-reglamento-de-la-asamblea-nacional-del-poder-popular/view?set_language=es)
- b) Ley 89 (Revocación de mandato): [http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CU/cuba-ley-89-de-1999-de-revocacion-de-mandato-2008/view?set\\_language=es](http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CU/cuba-ley-89-de-1999-de-revocacion-de-mandato-2008/view?set_language=es)

## 8.- República Dominicana:

Constitución Política: <http://www.senado.gob.do/senado/OAI/Constitucion.aspx>

- a) Ley de Iniciativa Legislativa Popular:  
<http://www.senado.gob.do/senado/portals/0/documentos/Proyectos%20de%20Leyes/Vistas%20Publicas/ILP.pdf>

## 9.- Ecuador:

Constitución Política: [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)

- a) Ley de Participación Ciudadana: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=&fecha=&page=5>

## 10.- El Salvador:

Constitución Política:

<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>

a) Código Electoral:

<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-electoral-1>

#### **11.- Guatemala:**

Constitución Política: <http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php>

a) Ley Electoral y de Partidos: <http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php>

#### **12.- Honduras:**

Constitución Política: <http://www.congresonacional.hn/dmdocuments/2014/CONSTITUCION-2005.pdf>

#### **13.- México:**

Constitución Política: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_020715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_020715.pdf)

a) Ley Orgánica del Congreso: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_180515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_180515.pdf)

b) Ley Federal de Consulta Popular: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>

#### **14.- Nicaragua:**

Constitución Política: <http://www.asamblea.gob.ni/Informacion%20Legislativa/>

a) Ley 331 (Ley electoral): <http://www.asamblea.gob.ni/Informacion%20Legislativa/>

**15.- Panamá:**

Constitución Política: [http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_GACETAS/2000/2004/25176\\_2004.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_GACETAS/2000/2004/25176_2004.PDF)

a) Código Electoral: [http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user\\_upload/publicaciones/CODIGO\\_ELECTORAL\\_01.pdf](http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/CODIGO_ELECTORAL_01.pdf)

**16.- Paraguay:**

Constitución Política: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7437.pdf>

a) Ley 834 (Código Electoral): <https://tsje.gov.py/e2013/codigo-electoral.html>

**17.- Perú:**

Constitución Política: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucionpolitica-1993.pdf>

a) Reglamento del Congreso: [http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamentocongreso\(modificado-20.03.2015\).pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamentocongreso(modificado-20.03.2015).pdf)

b) Ley 26300 (Ley de Participación): <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/26300.pdf>

**18.- Uruguay:**

Constitución Política: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

a) Ley 16.017 (Ley de elecciones): <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16017&Anchor=>

b) Ley 17.244 (ley de referéndum):

<http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,27,276,O,S,0,PAG:CONC:268;3;D:3757;1;PAG;>

### 19.- Venezuela:

Constitución Política: [http://www.cne.gov.ve/web/normativa\\_electoral/constitucion/indice.php](http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php)

## Capítulo 3

### 1.- Aguascalientes:

Constitución Política y Ley de participación ciudadana: <http://congresoags.gob.mx/congresoags/leyes.php>

### 2.- Baja California:

Constitución Política: [http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO\\_I/Constbc\\_12JUN2015.pdf](http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_12JUN2015.pdf)

a) 

|   |    |               |            |
|---|----|---------------|------------|
| Ley   | de | participación | ciudadana: |
| <a href="http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/Leyparticipa_21SEP2012.pdf">http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VII/Leyparticipa_21SEP2012.pdf</a> |    |               |            |

### 3.- Baja California Sur:

Constitución Política y Ley de Participación Ciudadana: [http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2097&Itemid=154](http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2097&Itemid=154)

### 4.- Campeche:

Constitución Política: [http://congresocam.gob.mx/leyes/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2:constitucion-politica-del-estado-de-campeche&catid=2:leyes-fundamentales&Itemid=5](http://congresocam.gob.mx/leyes/index.php?option=com_content&view=article&id=2:constitucion-politica-del-estado-de-campeche&catid=2:leyes-fundamentales&Itemid=5)

a) Ley Orgánica del Poder Legislativo: [http://congresocam.gob.mx/leyes/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106:ley-organica-del-poder-legislativo-del-estado&catid=1:leyes&Itemid=7](http://congresocam.gob.mx/leyes/index.php?option=com_content&view=article&id=106:ley-organica-del-poder-legislativo-del-estado&catid=1:leyes&Itemid=7)

#### **5.- Chiapas:**

Constitución Política: [http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0002.pdf?v=Nw==](http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=Nw==)

a) Código de elecciones y Participación Ciudadana (LPC en base de datos): <http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/codigo%20de%20elecciones%20y%20participacion%20ciudadana.pdf?v=Mw==>

#### **6.- Chihuahua:**

Constitución Política: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

a) Ley electoral: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>

b) Ley Orgánica del Poder Legislativo: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/163.pdf>

#### **7.- Coahuila:**

Constitución Política: <http://congresocoahuila.gob.mx/porta1/wp-content/uploads/2014/11/coa01.pdf>

a) Ley de participación ciudadana: <http://www.congresocoahuila.gob.mx/porta1/wp-content/uploads/2014/11/coa112.pdf>

#### **8.- Colima:**

Constitución Política: [http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion\\_local\\_04nov2015v.pdf](http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_04nov2015v.pdf)

a) Ley de participación ciudadana: [http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/participacion\\_ciudadana\\_01agosto2015.pdf](http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/participacion_ciudadana_01agosto2015.pdf)

#### **9.- Distrito Federal (ahora Ciudad de México):**

Estatuto de gobierno del Distrito Federal (Const. en base de datos): <http://www.aldf.gob.mx/archivo-30b57dbe14acddeed41ee892a4be4522.pdf>

a) Ley de Participación Ciudadana: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-6e0ec50f7f6149a4be543f21106684ee.pdf>

#### **10.- Durango:**

Constitución Política y ley de Participación Ciudadana: [http://www.congresodurango.gob.mx/es/legislacion\\_vigente](http://www.congresodurango.gob.mx/es/legislacion_vigente)

### 11.- Guanajuato:

Constitución

Política:

[http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/1/Constituci\\_n\\_Pol\\_tica\\_para\\_el\\_Estado\\_de\\_Guanajuato..P.O..22\\_DIC\\_2015.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/1/Constituci_n_Pol_tica_para_el_Estado_de_Guanajuato..P.O..22_DIC_2015.pdf)

a) Ley de Participación Ciudadana:

[http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/43/Ley\\_de\\_Participaci\\_n\\_Ciudadana\\_para\\_el\\_Estado\\_de\\_Guanajuato\\_TEXTO\\_VIGENTE\\_.pdf](http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/43/Ley_de_Participaci_n_Ciudadana_para_el_Estado_de_Guanajuato_TEXTO_VIGENTE_.pdf)

### 12.- Guerrero:

Constitución Política: <http://www.congresogto.gob.mx/index.php/constitucion>

a) Ley de participación ciudadana: <http://www.congresogto.gob.mx/index.php/ordinarias?start=60>

### 13.- Hidalgo:

Constitución Política: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/10Constitucion%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf>

a) Ley Orgánica del Poder Legislativo:

<http://www.congreshidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/109Ley%20Organica%20de%20Poder%20Legislativo%20del%20Congreso%20Libre%20y%20soberano%20de%20Hidalgo.pdf>

b) Ley de Participación Ciudadana: [http://www.congreso-](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/61Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/Contenido/Leyes/61Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf>

### 14.- Jalisco:

Constitución Política y Código Electoral y de Participación Ciudadana (LPC en base de datos):

<http://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>

### 15.- México:

Constitución Política: <http://www.infosap.gob.mx/constitucion.html>

a) Ley Orgánica del Poder Legislativo y Código Electoral: [http://www.infosap.gob.mx/leyes\\_y\\_codigos.html](http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html)

**16.- Michoacán:**

Constitución Política:

[http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo\\_legislativo/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DEL\\_ESTADO\\_REF.\\_13\\_NOV\\_2015.pdf](http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_REF._13_NOV_2015.pdf)

a) Ley de Participación Ciudadana:

[http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo\\_legislativo/LEY\\_DE\\_MECANISMOS\\_DE\\_PARTICIPACION%20CIUDADANA\\_REF\\_29\\_SEPT\\_2015.pdf](http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_MECANISMOS_DE_PARTICIPACION%20CIUDADANA_REF_29_SEPT_2015.pdf)

**17.- Morelos:**

Constitución Política: <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Legislacion%20Recursos/11.pdf>

**18.- Nayarit:**

Constitución Política: [http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion\\_politica\\_estado\\_nayarit.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf)

a) Ley de Participación Ciudadana: [http://www.congresonayarit.mx/media/1209/participacion\\_ciudadana\\_estado\\_nayarit.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1209/participacion_ciudadana_estado_nayarit.pdf)

**19.- Nuevo León:**

Constitución Política:

[http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)

a) Ley de participación ciudadana:

[http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)

**20.- Oaxaca:**

Constitución Política: <http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/001.pdf>

a) Ley de Participación Ciudadana de Oaxaca: <http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/148.pdf>

b) Reglamento Interno del Congreso: <http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/120.pdf>

**21.- Puebla:**

Constitución Política: [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10018&Itemid=578](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=10018&Itemid=578)

**22.- Querétaro:**

Constitución Política: <http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/16.pdf>

a) Ley de Participación Ciudadana: <http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/48.pdf>

**23.- Quintana Roo:**

Constitución Política: [http://www.congresooqroo.gob.mx/marco\\_juridico/constitucion.pdf](http://www.congresooqroo.gob.mx/marco_juridico/constitucion.pdf)

a) Ley de Participación Ciudadana: <http://www.congresooqroo.gob.mx/leyes/electoral/ley045/L1220101210002.pdf>

**24.- San Luis Potosí:**

Constitución Política: <http://189.206.27.36/ley/491.pdf>

a) Ley Orgánica del Poder Legislativo: <http://189.206.27.36/ley/469.pdf>

b) Reglamento del Gobierno Interno del Congreso: <http://189.206.27.36/ley/277.pdf>

c) Ley de Referéndum y Plebiscito (LPC en base de datos): <http://189.206.27.36/ley/443.pdf>

**25.- Sinaloa:**

Constitución Política: [http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion\\_1-jun-2015.pdf](http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion_1-jun-2015.pdf)

a) Ley de Participación Ciudadana: [http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley\\_participacion.pdf](http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_participacion.pdf)

**26.- Sonora:**

Constitución Política: [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_446.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_446.pdf)

a) Ley de Participación Ciudadana: [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_394.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_394.pdf)

**27.- Tabasco:**

Constitución Política: <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2015/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>

a) Ley Orgánica del Poder Legislativo:

<http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2015/orden31/OFICIALIA/Leyes/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Estado.pdf>

b) Ley de Participación Ciudadana: <http://cgaj.tabasco.gob.mx/leyes/estatales/leyes?page=8>

**28.- Tamaulipas:**

Constitución Política: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Legislacion/VerConstitucion.asp?IdConstitucion=1>

a) Ley de Participación Ciudadana: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Legislacion/VerLey.asp?IdLey=65>

**29.- Tlaxcala:**

Constitución Política: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/html/leyes/L001.pdf>

a) Ley de Consulta Ciudadana (LPC en base de datos): <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/html/leyes/L017.pdf>

**30.- Veracruz:**

Constitución Política: [http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_17\\_07\\_15.pdf](http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_17_07_15.pdf)

a) Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular (LPC en base de datos): <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/REFPLEB080808.pdf>

**31.- Yucatán:**

Constitución Política: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/constitucion-politica>

a) Ley de Participación Ciudadana: [http://www.congresoyucatan.gob.mx/recursos/ley/ley\\_33.pdf](http://www.congresoyucatan.gob.mx/recursos/ley/ley_33.pdf)

**32.- Zacatecas:**

Constitución Política: <http://www.congresozac.gob.mx/e/todojuridico#cual=172>

a) Ley de Participación Ciudadana: [www.congresozac.gob.mx/e/todojuridico#cual=63](http://www.congresozac.gob.mx/e/todojuridico#cual=63)

## Índice General

|   |           |
|---|-----------|
| Sumario.....  | 3         |
| Agradecimientos.....  | 4         |
| <b>Introducción General.....</b>  | <b>6</b>  |
| <i>El apogeo de la democracia directa.....</i>  | <i>7</i>  |
| <i>La importancia de la democracia directa.....</i>                                   | <i>9</i>  |
| <i>La política institucional de la democracia directa.....</i>                        | <i>11</i> |
| <i>Estructura de la Tesis.....</i>  | <i>13</i> |
| <b>I. La Política Institucional de la Democracia Directa.....</b>                     | <b>15</b> |
| <i>Introducción.....</i>  | <i>15</i> |
| <i>1. Democracia directa.....</i>   | <i>16</i> |
| <i>Como institución.....</i>  | <i>21</i> |
| <i>1.1 El debate.....</i>   | <i>23</i> |
| <i>1.1.1 Debilitamiento o reforzamiento de la representación.....</i>                 | <i>24</i> |
| <i>1.1.2 Autolegitimación o generación de virtudes.....</i>                           | <i>27</i> |
| <i>1.1.3 Imposición de la mayoría o consenso político.....</i>                        | <i>29</i> |
| <i>2. Hacia una explicación de su elección, uso y conformación institucional.....</i> | <i>32</i> |
| <i>2.1 Elección Institucional.....</i>  | <i>33</i> |
| <i>Los actores.....</i>   | <i>34</i> |
| <i>Las preferencias institucionales.....</i>  | <i>35</i> |
| <i>Los recursos de poder.....</i>   | <i>36</i> |
| <i>2.2 La arena electoral.....</i>  | <i>38</i> |
| <i>2.2.1 En un régimen autoritario.....</i>   | <i>38</i> |
| <i>2.2.2 En un régimen democrático.....</i>   | <i>41</i> |
| <i>Como amenaza.....</i>  | <i>42</i> |
| <i>Como reacción.....</i>   | <i>44</i> |

|   |     |
|---|-----|
| <i>La interacción de estrategias</i> .....  | 45  |
| 2.3 <i>La arena legislativa</i> .....   | 46  |
| 2.4 <i>El poder de la democracia directa</i> .....  | 48  |
| <i>Conclusión</i> .....   | 50  |
| <b>II. Democracia Directa en América Latina</b> .....   | 52  |
| <i>Introducción</i> .....   | 52  |
| 1. <i>Uruguay: el origen, el espejo y la expansión</i> .....  | 54  |
| 2. <i>El uso de la democracia directa en América Latina</i> .....   | 60  |
| 2.1 <i>Primeras experiencias del siglo XX</i> .....   | 61  |
| <i>Contra la representación parlamentaria: Chile y Uruguay</i> .....  | 62  |
| <i>Los militarismos nacionalistas en Bolivia y Ecuador</i> .....  | 65  |
| 2.2 <i>Transición y redemocratización: Chile, Colombia y Uruguay</i> .....                                  | 68  |
| 2.3 <i>Actitudes delegativas: Bolivia, Ecuador y Venezuela</i> .....  | 74  |
| 3. <i>Control político o controlada políticamente desde el diseño institucional en América Latina</i> ..... | 79  |
| 3.1 <i>El instigador político en Latinoamérica</i> .....  | 81  |
| 3.2 <i>Temas que no se pueden discutir</i> .....  | 85  |
| 3.3 <i>Ser o no ser vinculante</i> .....  | 88  |
| 3.4 <i>¿Quién predomina en el diseño institucional de la democracia directa?</i> .....                      | 93  |
| <i>Conclusión</i> .....   | 97  |
| <b>III. Democracia Directa en México</b> .....  | 99  |
| <i>Introducción</i> .....   | 99  |
| 1. <i>La experiencia de la democracia directa en las entidades federativas de México</i> .....              | 101 |
| <i>Lo que no es democracia directa</i> .....  | 104 |
| 1.1 <i>Como amenaza fallida: en Morelos y Veracruz</i> .....  | 107 |
| 1.2 <i>Como reacción: en Jalisco y el Distrito Federal</i> .....  | 112 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>2. Control político o controlada políticamente desde el diseño institucional en las entidades federativas de México</i> ..... | 117 |
| <i>2.1 El impulsor político</i> .....  | 118 |
| <i>2.2 Temas excluidos</i> .....   | 123 |
| <i>2.3 Vinculación</i> .....   | 126 |
| <i>2.4 ¿Quién predomina en el diseño institucional: ciudadanía o estamento político?</i> .....                                   | 130 |
| <i>3. México: la historia, el origen y el uso</i> .....  | 135 |
| <i>3.1 La historia</i> .....   | 136 |
| <i>3.2 Las alternativas y el origen</i> .....  | 139 |
| <i>3.3 El uso</i> .....  | 145 |
| <i>Conclusión</i> .....  | 150 |
| <b>Conclusión General</b> .....  | 153 |
| <i>La influencia estratégica y de poder en la selección del modelo institucional</i> ....  | 154 |
| <i>Directividad de la democracia directa</i> .....   | 156 |
| <i>La arena de la democracia directa</i> .....   | 157 |
| <i>La democracia directa y el tiempo</i> .....   | 162 |
| <b>Bibliografía</b> .....  | 167 |
| <b>Fuentes periodísticas</b> .....   | 175 |
| <b>Índice de Gráficas</b> .....  | 176 |
| <b>Base de datos</b> .....   | 177 |
| <b>Referencias para la obtención de Datos</b> .....  | 223 |