



**SEMINARIO DE ANÁLISIS DE INVESTIGACIÓN III**

**ASESORA**

**DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA**

**LECTOR**

**DR. PEDRO CASTRO MARTÍNEZ**

**TESINA:**

**EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO EN MÉXICO**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**LIC. EN CIENCIA POLÍTICA**

**PRESENTAN**

**AMEZCUA NEGRETE GPE. DENISSE**

**MARTÍNEZ NICOLÁS OSCAR**

**“La soberanía del pueblo mexicano  
recae en la educación que se brinda en  
las universidades públicas”**

**“Dr. Ricardo Espinoza Toledo”  
Profesor-Investigador de la UAM-I**

**Dedicatoria:**

**Dedico este trabajo:**

**A mi Madre :  
Estela Negrete Chávez,  
por su ayuda y comprensión a lo largo de mi vida,  
y sobre todo por su apoyo durante mi  
carrera universitaria porque sin ti no  
hubiera podido llegar hasta aquí.**

**A mi Padre Alfredo Amezcua Loera,  
por todo lo que significa a lo largo de mi vida,  
por su apoyo y ayuda en todo momento  
y por ser parte de mi formación.**

**A una persona que ha sido fundamental  
en mi formación Lucero Rodríguez Nava,  
por ser como una verdadera Madre  
y sobre todo una gran amiga y por su gran apoyo.**

**A mis hermanos Mario, Abraham, Lucero,  
Berenice e Itzel, por la gran dicha  
de ser su hermana.  
Los Quiero Mucho.**

**Por último dedico este trabajo a la persona  
con quien he compartido la elaboración del mismo  
a Oscar Martínez Nicolás, por tú gran apoyo, comprensión  
y ayuda en todo este tiempo.  
Muchas Gracias por ser parte de mi vida.**

**A todos ellos mi eterna gratitud.  
Denisse Amezcua Negrete**

**El resultado del presente trabajo, se los dedico  
a mis padres Virgilio Martínez García y Margarita Nicolás Santiago,  
por su apoyo brindado en mi formación académica y profesional,  
pero más aun, por todo el apoyo recibido durante mi formación personal  
a lo largo de mi vida. de igual manera se la dedico  
a mis hermanas  
Mercedes Martínez Nicolás,  
María de los Angeles Martínez Nicolás  
y Margarita Martínez Nicolás,  
por el apoyo durante toda mi carrera universitaria.**

**Una dedicatoria muy especial es para  
la persona con quien he compartido  
este trabajo de investigación y parte de  
mi vida universitaria y personal,  
a Denisse Amezcua Negrete,  
no solo por toda la ayuda brindada en este trabajo  
sino por toda la comprensión  
y apoyo en nuestra vida personal.**

**A todos ellos muchas gracias.  
“Oscar Martínez Nicolás”**

## **Agradecimientos**

**A nuestra Asesora la Dra. Laura del Alizal Arriaga  
por toda la ayuda brindada en la elaboración de este trabajo  
al igual que por sus valiosos comentarios**

**A si mismo al Dr. Pedro Castro,  
por su colaboración y apoyo en el presente trabajo.**

**También al Lic. Ricardo Terrón Piña  
por su sincera amistad a lo largo de estos años,  
por su ayuda en todo momento y sobre todo en este trabajo.**

**Denisse Amezcua Negrete y Oscar Martínez Nicolás**

**Un agradecimiento muy especial va  
para mi mejor amiga la Lic. Teresa Martínez Magallanes,  
por su valiosa amistad y por que siempre he contado contigo  
en todo los momentos y por que está amistad es eterna.**

**Denisse Amezcua Negrete**

## INDICE

	Pág.
Introducción.....	8
<b>CAPITULO I: Marco Histórico.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.- Inicios del concepto Democracia.....</b>	<b>12</b>
1.1.1 Grecia.....	13
1.1.2 Roma.....	15
1.1.3 Edad media.....	16
<b>1.2.- Ejemplo de algunos países.....</b>	<b>18</b>
1.2.1 Canadá.....	18
1.2.2 Estados Unidos.....	19
1.2.3 Francia.....	22
1.2.4 Gran Bretaña.....	25
1.2.5 Suiza.....	27
<b>1.3.- América Latina.....</b>	<b>29</b>
1.3.1 Uruguay.....	30
1.3.2 Chile.....	32
<b>Capítulo II: El debate teórico entre la democracia</b>	
<b>directa y democracia representativa.....</b>	<b>34</b>
<b>2.1 - Democracia directa.....</b>	<b>34</b>
2.1.1 Instrumentos de la democracia directa.....	36
2.1.1 Plebiscito.....	37
2.1.2 Referéndum.....	38
2.1.3 Iniciativa popular.....	39
2.1.4 Veto popular.....	40
2.1.5 Revocación de mandato.....	40
<b>2.2.- ¿Democracia directa o semidirecta?.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3 - Democracia representativa.....</b>	<b>41</b>
<b>Capítulo III: El Referéndum y el Plebiscito en México.</b>	
<b>El caso del Distrito Federal.....</b>	<b>45</b>

3.1 - El plebiscito de Chiapas.....	46
3.2.- Intención de reforma a la Constitución de 1857.....	46
3.3.- El plebiscito de Juárez.....	47
3.4.- Constituciones locales que contemplan las figuras de referéndum y plebiscito.....	47
Cuadros comparativos de las constituciones locales que contemplan El referéndum y el plebiscito.....	50
3.5.- El caso del Distrito Federal: el plebiscito de 1993.....	56
3.5.1 Integración de los Comités y Consejos.....	57
3.6.- Los Partidos y El Plebiscito.....	61
3.6.1 El PRD.....	61
3.6.2 El PAN.....	62
3.6.3 Otros Partidos.....	63
3.7.- Posturas en contra.....	63
3.7.1 PRI.....	63
3.8.- La postura del Gobierno del Distrito Federal.....	65
3.9.- Debate legislativo.....	67
3.10.-La Organización.....	71
3.11.-La Jornada Electoral.....	72
3.12.-Abstencionismo y distribución de los votantes.....	73
3.12.1 Motivos del abstencionismo.....	75
3.13.-Perfil de los votantes.....	77
3.14.-Resultados del plebiscito.....	78
3.15.-Aportaciones del plebiscito en el D. F.....	78
Capitulo IV: Debate federal en torno a incorporar el referéndum y plebiscito a la Constitución mexicana.....	82
4.1.- Cuadros comparativos de las iniciativas en materia de referéndum y plebiscito.....	86
Consideraciones Finales.....	98
Bibliografía.....	98

## Introducción

La historia de la democracia como forma de gobierno ha estado marcada por una eterna lucha entre lo que sería su ideal y lo que es su realidad concreta. Desde su nacimiento se ha planteado el problema de la consolidación entre participación de los ciudadanos y la capacidad del gobierno. Si entendemos el ideal de la democracia como el tipo de gobierno en donde los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones, es decir que forman parte activamente en los problemas y así mismo en las soluciones estaríamos hablando de un significado ideal de la democracia con los valores que ésta representa, como son: la igualdad, la tolerancia, la libertad la justicia, entre otros; y de los ciudadanos interesados en formar parte de este proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, como es bien sabido, la realidad concreta de la democracia se encuentra fincada en el principio de la representación, en otras palabras los ciudadanos delegan a sus representantes la capacidad de tomar decisiones. El paulatino afianzamiento de la representación como el medio por el cual se llevaba a cabo la voluntad popular hizo que se establecieran los procesos electorales como la mejor vía de elegir a sus representantes.

Esta forma de democracia no ha estado exenta de fuertes críticas, debido al alejamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones y la amplias libertades que se les ha otorgado a los representantes. Es por ello que a raíz de este alejamiento surge la idea de implementar mecanismos por los cuales los ciudadanos sin quitar facultades a sus representantes pueden involucrarse más directamente en las decisiones públicas.

La intención de este trabajo es demostrar que los ciudadanos tenemos la capacidad de formar parte de este proceso. Esto es posible si logramos entender a la democracia como el poder del pueblo, y por ello se pretende que los integrantes de la sociedad hagan valer ese poder en las decisiones políticas y no sólo eligiendo a sus representantes. Es aquí cuando surgen las figuras del referéndum y del plebiscito como los instrumentos que pueden facilitar a los ciudadanos el acceso a las decisiones.

Este trabajo lo dividimos en cuatro capítulos. En el primero se hace referencia al marco histórico, considerando los inicios de la democracia, así como su evolución a lo largo de los siglos. En este capítulo también se hace mención al estudio comparativo internacional de siete países que han utilizado en distintas formas los mecanismos de la democracia directa, se analizarán, los casos de Estados Unidos y Suiza, el primero de estos países considerado por muchos como la democracia perfecta, y que sin embargo, nunca ha realizado un referéndum o plebiscito a nivel nacional, y el segundo es el país que más ha aplicado esta forma de democracia, también se estudian países con amplia tradición parlamentaria como son Canadá y Gran Bretaña, al igual que el caso de Francia característico por el hecho de que el General De Gaulle se vio obligado a renunciar después de realizar un plebiscito. De esta misma forma se encuentra un análisis de casos como el uruguayo, siendo el país latinoamericano que se ha destacado en la aplicación de estos mecanismos, y el caso chileno, como el ejemplo característico del mal empleo que pueden los dictadores dar al referéndum y al plebiscito, con el objetivo de legitimar sus regímenes.

El segundo capítulo se centra en el debate teórico que surge entre la democracia directa y la democracia representativa, así como también sus diferencias, posibilidades y formas de interrelación.

Es decir que, por una parte, prevalece la idea de que la democracia es una forma de gobierno que debe incluir a todos y cada uno de los ciudadanos que conforman a la sociedad y por la otra debe admitirse el hecho de que las sociedades actuales, complejas y que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones.

La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación de la ciudadanía, puso de manifiesto la necesidad de implementar los instrumentos de la democracia directa. Es por ello que en este capítulo damos la definición conceptual de cada uno de estos instrumentos.

El tercer capítulo se centra en el análisis sobre el plebiscito que se realizó en el Distrito Federal en 1993, mismo que permite analizar la importancia de este mecanismo en el proceso de democratización del país. También se hace referencia a los antecedentes históricos en la aplicación del plebiscito en nuestro país.

En este capítulo también se hace un estudio comparativo de las constituciones locales en México que manejan el referéndum y el plebiscito, entendiendo que el plebiscito es utilizado en los casos de supresión o creación de nuevos municipios o en la designación de los funcionarios del mismo y para someter a consideración actos o decisiones del gobierno trascendentes para la vida pública del Estado.

El referéndum se utiliza para someter a consideración de la ciudadanía las reformas o adiciones de leyes que expida el Congreso del Estado o para reforma de la Constitución.

Debido a la escasa utilización de estos instrumentos en nuestro país resulta particularmente importante analizar el caso del plebiscito de 1993. Políticamente, el Distrito Federal es un caso excepcional en nuestro país porque su regulación no ha seguido el patrón municipal adoptado por los otros estados de la federación.

En el cuarto y último capítulo hacemos un análisis del debate que hay sobre la necesidad de implementar estos mecanismos a nivel federal; nuestro estudio se centra en la discusión legislativa en torno a esta posibilidad, debido al amplio interés que se ha despertado a nivel mundial por estos mecanismos.

Por último están nuestras consideraciones finales en donde se manejan los costos y los beneficios de este tipo de consultas.

## CAPITULO I

### Marco Histórico

A lo largo de los siglos, la democracia ha sido discutida, criticada, analizada, destruida, e incluso olvidada. Es por ello que la intención de este primer capítulo es hacer un breve bosquejo de la evolución de ésta a través del tiempo, incluyendo las nociones de democracia participativa y directa, este último un concepto básico del trabajo a realizar.

#### 1.1.- Inicios del Concepto Democracia

Dentro de los debates que hay entre los teóricos acerca de cuáles son los inicios de la democracia están quienes apoyan la teoría, de que la democracia nace en los Estados Unidos; hace aproximadamente dos siglos y quienes fomentan la teoría de que es en las ciudades-estado de Grecia, donde en realidad ya se puede hablar de una forma de democracia como hace referencia Robert Dahl.

“Si definir la democracia es explicar qué significa el vocablo, el problema se resuelve rápido; basta saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder (kratos) del pueblo (demos)”<sup>1</sup>.

Para mostrar los inicios de la participación popular hay que remontarnos 2500 años atrás, a las ciudades de Grecia y Roma, en donde sus sistemas de gobierno permitieron que la mayoría de los individuos (excepto esclavos y no propietarios) manifestaran su opinión en las decisiones de tipo político.

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni. ¿Que es la democracia?, Nueva Imagen, México, 2º ed., 1997, p.3

### 1.1.1 Grecia

Diferentes autores hacen mención que la antigua Grecia era ya considerado un Estado, con un gobierno único, compuesto por un gran número de ciudades independientes, siendo Atenas la ciudad más importante, donde destacados filósofos y políticos, desarrollaron los primeros conceptos de los que hasta la actualidad, se estudia como democracia.

La característica de la democracia griega es las que más se acerca al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de los ciudadanos participa de forma continua y sin mediaciones en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad, sin embargo desde una perspectiva institucional, es una construcción muy simple y primitiva.

La ciudad de Atenas fue por mucho la más importante y conocida. En la actualidad es una gran influencia política, podemos retomar como ejemplo de la participación ciudadana o democracia participativa.

La democracia directa tal como fue practicada en Atenas requiere de condiciones muy especiales de desarrollo que no vuelven a darse en la historia. La figura de ciudadano es una figura total cuya identidad no admite distinción entre los ámbitos públicos y privados: la vida política aparece como una extensión natural del ser mismo. Los intereses de los ciudadanos son armónicos, hecho propio de una sociedad homogénea.

Dicha sociedad tiene un tamaño reducido que favorece las relaciones directas de todos contra todos. Y finalmente los ciudadanos deben estar en condición de reunirse frecuentemente para decidir directamente acerca de las leyes y medidas políticas. En la Grecia clásica, la existencia de un amplio estrato de esclavos respondió a una condición fundamental para el funcionamiento de la democracia directa.<sup>2</sup>

El gobierno que había en Atenas era un tanto complejo, en donde a la cabeza de ésta se encontraba una Asamblea cuya principal fuente de selección de sus dirigentes era por medio de un sorteo, en el cual participaban todos los ciudadanos con el objetivo de ser seleccionados para ocupar un cargo en el gobierno, pero esta forma de selección nunca se convirtió en una forma aceptable de selección de representantes, es por ello que las instituciones políticas de la democracia griega, por muy innovadoras que fueran en su tiempo, fueron ignoradas e incluso directamente rechazadas durante el desarrollo de la democracia representativa moderna.<sup>3</sup>

La participación de los ciudadanos griegos llegaba a ser, de una forma de lo que hoy intentamos dar su interpretación como democracia directa; en donde existía una interacción gobierno-ciudadanos y no había instrumentos e instituciones que hicieran la función mediadora, como en la actualidad ocurre, lo que denominamos como democracia representativa, en donde si se dan dichos mecanismos entre los ciudadanos-gobierno.

Es cierto que las condiciones entre la Grecia antigua y los países modernos son totalmente diferentes, sólo por mencionar uno y creemos que el más significativo es el número de la población, siendo mucho más pequeño el de la Grecia Clásica, mientras que los países modernos se enfrentan a una explosión demográfica significativa. Por ello es importante utilizar mecanismos con los cuales, países con un alto índice de población, puedan sus ciudadanos ser participes de las tomas de decisiones de sus

---

<sup>2</sup> Prud'homme, Jean Francois, **Consulta Popular y Democracia Directa**, IFE, México, 1997 p. 11

<sup>3</sup> Dahl, Robert, **La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos**, Taurus, España, 1999 p. 19.

gobiernos. La democracia representativa es en la actualidad, la manera de interactuar de los ciudadanos y gobierno, pero existen algunos instrumentos que permiten incluir la opinión de los ciudadanos. De ahí que el referéndum o plebiscito puedan ser la solución.

### 1.1.2 Roma

Después de los griegos, los que dieron un uso más amplio a la forma de democracia directa fueron los romanos. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al plebiscito para legitimar sus decisiones, ante la asamblea de los plebeyos; luego la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.

En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron en asamblea la anexión de la ciudad, al condado del mismo nombre que acababa de ser comprada por el Duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.<sup>4</sup>

En Roma se introduce la idea del gobierno mixto que representa a diversos intereses o grupos que constituyen la comunidad. El sistema adoptará rápidamente rasgos oligárquicos en donde el compromiso formal de participación popular se traduce en una capacidad muy limitada de control. Por lo que la historia nos enseña, Roma nunca adoptó una forma adecuada de sus instituciones de gobierno popular al inmenso aumento del número de ciudadanos y las grandes distancias geográficas que se tenían que recorrer.

En las asambleas romanas estaba autorizada la participación de los ciudadanos,

sin embargo para la mayoría de estos la ciudad estaba demasiado lejos, lo que implicaba demasiado esfuerzo por lo que se restringió su participación. Un pueblo altamente creativo y practico en muchos aspectos, los romanos nunca inventaron o adaptaron una solución que hoy parece obvia: Un sistema factible de gobierno representativo basado en representantes elegidos democráticamente<sup>5</sup>.

### 1.1.3 La Edad Media

Con el desarrollo y avance del cristianismo, se dejó de lado el interés hacia la política por lo que la participación de los ciudadanos dejó de ser importante durante más de un milenio. Fue hasta la Edad Media donde surgió una forma distinta de gobernar, que en esencia tenía poco que ver con la democracia. En varios países europeos, los monarcas, aproximados por necesidades económicas, llamaban a asambleas para tratar asuntos de Estado fundamentalmente asociados al levantamiento del impuesto y a las empresas guerreras<sup>6</sup>.

Se considera que los inicios de lo que ahora conocemos como Parlamento, se da precisamente a raíz del fenómeno mencionado. El Parlamento lo podemos asociar directamente con la democracia representativa. Este hecho se dio en países como Inglaterra, Francia, España y Escandinavia, aunque siglos más tarde el Parlamento dejó de tener importancia (con excepción de Inglaterra).

Podemos observar que la idea de una representación política comenzaba a cobrar forma en el pensamiento político occidental. Aunque como se puede ver su origen dista mucho de ser democrático.

A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento se empezaron a gestar

---

<sup>4</sup>Zabludovsky, Gina, **Ciencias Sociales y Democracia**, CIDE, (División de Estudios Políticos), México, 1995, p. 8.

<sup>5</sup> Dahl, Robert, op. cit. p.19.

<sup>6</sup> Prud'homme Jean Francois, Op. Cit. p.12.

grandes transformaciones, las cuales poco a poco volverían a ser de la participación política un importante tema de reflexión y una demanda popular que siglos después se haría más universal<sup>7</sup>.

El siglo XIX fue el parámetro que marcó el aumento del interés de las masas en la vida política. Los eventos que se dieron a lo largo de éste, como son, por citar algunos: la revolución industrial, las transformaciones del mundo rural y la gran migración que se dio a las ciudades, así como las revoluciones liberales de principios de siglo en Europa, fueron un preámbulo para que se diera un encuentro entre la democracia representativa y las demandas de participación popular. En este siglo también se dieron las luchas populares por incorporar el sufragio universal a la vida política. (Inglaterra fue el primer país donde se otorgó el voto a los no-propietarios).

La participación política, como derecho, está sometida a los vaivenes de la historia de cada país. Es también un concepto que ha evolucionado con los cambios de valores que ha marcado la vida de las sociedades.

Sin embargo, a pesar de estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días la legitimidad de los regímenes está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa<sup>8</sup>.

Es por ello y con base en lo anterior, que se ha considerado pertinente mencionar puntos relevantes en la historia de algunos países, en tanto su experiencia con la participación política de los ciudadanos, así hasta llegar a nuestra propia experiencia, es importante, el observar como en cada país los mecanismos de consulta política ha cobrado importancia

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 13.

<sup>8</sup> Ibid., p. 15.

## 1.2.- Ejemplo de Algunos Países

El objetivo de hacer mención a otros países es el de tomar en cuenta su experiencia en cuanto al uso de los mecanismos de participación ciudadana. A lo largo de estos puntos distinguiremos cuáles son los efectos que han tenido en sistema político de cada país. Para nosotros esto es un importante preámbulo para poder hablar de nuestro país y en especial el D. F.

La colocación de cada país es en sentido alfabético exclusivamente, sin establecer ninguna jerarquía ni considerar su historia y experiencia con la participación ciudadana.

### 1.2.1 Canadá

La historia que marca la vida política de este país tiene mucho que ver con la tradición británica que han mantenido hasta la actualidad. El parlamentarismo y la función de legisladores, asumen un papel de legitimación de las instituciones políticas canadienses. La flexibilidad con la que se puede hacer uso de elecciones generales por vía de la moción de censura votada por el parlamento, o por la disolución de la legislatura decretada por el gobierno, transforma muchas veces las contiendas electorales en consultas populares en torno a una cuestión específica<sup>9</sup>.

En la historia canadiense, hay quienes han estado a favor del uso de los instrumentos de consulta por lo que el gobierno federal sometió tres veces iniciativas políticas a una consulta nacional, pero este mecanismo también ha sido utilizado por las provincias para consultar la aprobación de algunos cambios legislativos. Pero la aplicación de los tres referéndums ha traído considerables consecuencias y sólo fueron requeridos para situaciones que se consideraban como urgentes. Fue hace diez años

---

<sup>9</sup> Zabłudowsky, Gina. op. cit. p. 12.

que el gobierno federal canadiense optó por una ley permanente sobre las consultas. Es de llamar la atención el hecho de que el referéndum tiene un papel más político que legislativo, por que las tres consultas realizadas tuvieron un carácter indicativo y estuvieron asociados a situaciones políticas difíciles<sup>10</sup>.

Con base en lo anterior podemos decir que la experiencia de la consulta directa, dentro de la vida política en Canadá es limitada, ya que los resultados no han podido dar respuestas que se legitimen a nivel nacional como lo dice la siguiente aseveración: El primer referéndum dio lugar a una decisión dividida que llevo al gobierno a preferir la inacción. El segundo constituyo un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase política nacional. En los tres casos las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país, las comunidades franco parlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fueron por motivos distintos<sup>11</sup>.

### 1.2.2 Estados Unidos

A lo largo del desarrollo de la forma de gobierno de este país, se ha observado la aplicación de mecanismos, de democracia directa, algunos teóricos incluso han llegado a mencionar que Estados Unidos es uno de los principales países en fomentar las distintas formas de democracia y como tal uno de los más fuertes promotores de esta forma de gobierno. Es importante señalar que la historia marca, que nunca se ha realizado un plebiscito a nivel nacional, treinta y nueve de los Estados de la federación, permiten a sus gobiernos locales realizar este tipo de consultas sobre cuestiones que planteen y consideren de importancia.

---

<sup>10</sup> Ibid.. p. 13

<sup>11</sup> Prud'homme op. cit. p. 32

Las formas más comunes son el plebiscito constitucional; o el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarles, la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes e iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales<sup>12</sup>.

La práctica de este tipo de consultas se ha dado a través de los años, los antecedentes se marcan a partir de 1778, cuando nace la vida política independiente, el Estado de Massachussets, que sometió su primera constitución a la aprobación de los votantes. Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo camino, todas fueron rechazadas, pero se inicio una tradición del uso del plebiscito para tratar los asuntos constitucionales de los estados como lo dice Prud'homme, es importante aclarar que se hace mención a este acontecimiento y que lo marca como el antecedente en cuanto a los inicios de la utilización del plebiscito.

Otro autor, Fred Zimmerman, amplía la experiencia de esa región: la forma más antigua y directa de participación ciudadana se observa en poblados de Nueva Inglaterra, donde los votantes asisten a asambleas populares y toman decisiones directamente sobre todos los asuntos locales. Así se puede entender que cualquiera que se considere como antecedente, la ratificación del orden constitucional a la participación en decisiones que afectan la vida de la comunidad, lo cierto es que la utilización de mecanismos de democracia directa se volvió un rasgo de la vida política norteamericana y de mayor forma en el lado este de Estados Unidos. Se puede decir que el que se halla recurrido a estos métodos, puedan influir en las legislaturas del Estado donde se llegaron a utilizar. Sin embargo, es importante subrayar que si bien estos mecanismos han gozado de legitimidad cuando han sido requeridos a nivel local o estatal, llama la atención que hasta la fecha no se haya llevado a cabo ningún tipo de consulta a nivel nacional.

---

<sup>12</sup> Zabudovsky, Gina, op cit, p.15.

“Puesto que el plebiscito se relaciona con asuntos y cambios en las formas de gobierno, es menos utilizado y con menos frecuencia que el referéndum, el cual involucra una gama de asuntos mucho más amplia, la modalidad que más se conjuga con el referéndum es la iniciativa popular; porqué cuando una iniciativa es efectiva, se procede al referéndum para someter la iniciativa al juicio de toda la población electoral”<sup>13</sup>.

En una visión general de la democracia directa en Estados Unidos, deben señalarse las diferencias entre los buenos resultados que se han manifestado en el ámbito estatal y la negativa de aplicar los mecanismos de participación en todo el país. En el nivel estatal, el uso de los mecanismos contribuyó a resolver algunas diferencias.

Paradójicamente su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos, para la elaboración de las leyes<sup>14</sup>. Si bien es cierto que estos mecanismos no incrementan la participación o no son sinónimo de una mayor votación, han llegado a convertirse en una tradición participativa en los ámbitos local y estatal.

La justificación de algunos teóricos del porqué no se ha llevado a un nivel nacional, es debido a la complejidad de los problemas nacionales, en encontrar una solución que integre los intereses de los propios problemas locales, que son resueltos de una manera más sencilla e integradora, por lo tanto pone en duda su eficiencia democrática.

Cabe señalar que los temas, expuestos a la aprobación de los ciudadanos son

---

<sup>13</sup> Amezcua Fierros, Elvia Leticia, **Plebiscito y Referéndum en el camino de la democracia mexicana, el caso del D. F., Tesis de Doctorado en Estudios Sociales (Procesos Políticos)**, UAM-I, México, 2001 p.115

<sup>14</sup> Prud'homme, op. cit, p. 37.

varios y diferentes, los que gozan de mayoría son los relacionados con las cuestiones constitucionales y las que tienen que ver con la forma de gobierno, pero de igual forma se han tratado asuntos fiscales, o aquellos que tiene en común la moral pública, o los derechos civiles.

En Estados Unidos se relaciona a las consultas públicas con grupos de poder económico, se ha visto factible que un grupo o individuo pueda tener un gran respaldo económico frente a otros contendientes.<sup>15</sup>

Es importante mencionar que, pese a algunas críticas positivas o negativas en cuanto al mecanismo de aplicación de la participación ciudadana, ésta ha servido para suplir las deficiencias de la democracia representativa y sobre todo ha fomentado el interés de los ciudadanos en cuestión de la vida política de su país.

### 1.2.3 Francia

El tercer país que decidimos estudiar es Francia, cuya tradición es muy vasta. En cuanto experiencia histórica es por demás interesante observar cuáles han sido las ventajas y las deficiencias de esta forma de democracia. Entre 1793 y 1870 el plebiscito fue utilizado como instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza. Se empleó primero para aprobar las constituciones de los años I, III y VII, después de la revolución. Luego Napoleón convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador.

La restauración del imperio en 1815 pasó por las mismas vías. Más tarde Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza a la de Saboya, así como sus

---

<sup>15</sup> Amezcua, Fierros, op. cit. P. 117.

reformas liberales apelando al veredicto popular<sup>16</sup>.

Se puede observar, en lo mencionado que el plebiscito fue utilizado para legitimar formas de gobierno autoritarias. La practica de convocar a la consulta ciudadana fue dejada de lado durante lo que se conoce como la “Tercera República”, quien se encargo de recuperarla fue el general De Gaulle, en 1945 cuando fue jefe de Gobierno provisional, y se realizaron tres referéndums que llevaron a la adopción de la Constitución de la “Cuarta República”.

Cabe señalar que en esta época el rechazo a las consultas directas se hizo general. Cuando regresó al poder el general De Gaulle, a finales de los 50's se reformó esta práctica y de una forma muy abundante como. Proud'homme, nos resalta: La aprobación de la Constitución de la Quinta Republica, la Ley de Gobierno sobre la autodeterminación de Argelia; los Acuerdos de Evian; la elección del presidente, por sufragio universal; la creación de gobiernos y la reforma del senado; el ingreso de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega a la Comunidad Económica Europea y los acuerdos de Masstrichtt fueron temas sometidos a la aprobación del pueblo francés<sup>17</sup>.

Por lo que se puede observar la práctica de los mecanismos fue muy abundante por lo que se puede ir perdiendo legitimidad y sobre todo credibilidad. El general De Gaulle, era un gran promotor de esta forma de democracia y fue esto lo que le costó muy caro ya que en 1969 el Presidente Charles De Gaulle, renunció después de que sus planes de cambiar el senado francés y fortalecer el papel de los gobiernos locales fueran rechazados por los votantes en un referéndum nacional.<sup>18</sup>

Los sucesores del presidente De Gaulle, también convocaron de igual forma a plebiscitos, aunque fue sólo una vez por cada uno de ellos Pompidou y Mitterrand. Lo

---

<sup>16</sup> Prud'homme, op. cit, p. 38.

<sup>17</sup> Ibid. p. 39.

<sup>18</sup> Loredó Méndez, José Vicente, “Formas de Participación Ciudadana” Sufragio, México, No. 86, 1998, p. 11.

que ha marcado la historia de estas últimas décadas es que la practica de estos mecanismos de consulta popular ha disminuido considerablemente.

En la constitución Política de este país está explícito que el presidente de la Republica puede consultar directamente al pueblo sin que tenga que intervenir el Parlamento en tanto se modifiquen las cuestiones legislativas. En la practica, las consultas populares de la “Quinta República” han sido propuestas por el primer ministro, pero decididas por el presidente. El presidente puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de poderes públicos. Aunque resulta curioso decir que a pesar de lo anterior la utilización que se le ha dado al uso del plebiscito y el referéndum a sido ilegal por el hecho de que la iniciativa de convocar el uso de estos mecanismos deba provenir del legislativo y no del ejecutivo como lo ha marcado la historia de este país. Por lo que su legitimidad puede ser cuestionable<sup>19</sup>.

La historia marca que la última vez que se utilizó una consulta popular fue en julio de 1992, fue para permitir un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas; los que apoyaban la Europa de Maostricht y los que se oponían; en uno y otro bando se encontraban partidarios de la derecha y de la izquierda<sup>20</sup>

Con base en lo anterior decimos que estos mecanismos seguirán utilizándose en el futuro de la vida política de Francia, y sobre todo en cuestiones de política exterior como lo mencionan algunos autores, así como en asuntos que tengan que ver más con problemas sociales.

Podemos concluir en cuanto a lo estudiado sobre la experiencia que muestra Francia es que en un punto de su historia se llegaron a utilizar de forma exagerada los

---

<sup>19</sup> Zabludovsky, op. cit. P. 19.

<sup>20</sup> Ibid. P. 20.

mecanismos de democracia directa. Si bien es cierto que la utilidad que brinda el poder utilizar el plebiscito y el referéndum para encontrar soluciones a problemas que se tornan complicados, o aquellos en cuyo debate es muy cerrado y el tomar en cuenta a la población siempre traerá beneficios y siempre será favorable, pero el abusar del uso puede traer consecuencias indeseables, como legitimar regímenes antidemocráticos, por vías democráticas.

Por último si como observamos la gran mayoría los referéndums o plebiscitos fueron convocados por el ejecutivo cabría preguntarnos sí en realidad su objetivo no era el negar la capacidad del legislativo para tomar decisiones, o bien en otros casos ¿hasta que punto es bueno y favorable que el ejecutivo encubra al poder legislativo cuando este es ineficaz para cumplir la función que le fue asignada?

#### 1.2.4 Gran Bretaña

Si bien la experiencia que nos da Gran Bretaña en cuanto a aplicación de los mecanismos de consulta directa es escaso, el hecho de que la hayamos tomado en consideración es por que a pesar de lo limitado nos puede servir por los rasgos interesantes que se presentan, por el hecho de que si bien la noción de democracia directa ha sido reiterada en diversas ocasiones, no ha logrado superar la idea de democracia representativa en un país en donde el Parlamento tiene una gran credibilidad y amplias funciones.

La democracia directa se ha visto apoyada y rechazada por las dos fuerzas políticas importantes de la Gran Bretaña. Por un lado, los conservadores han estado más abiertos a apoyar esta forma de participación ciudadana, por el otro los laboristas se encuentran un tanto temerosos con respecto a su uso por el hecho que piensan que su principal opositor puede utilizar estos mecanismos para contrarrestar las propuestas legislativas que ellos consideran de cambio social.

El uso del plebiscito en el ámbito local es parte de la tradición política británica desde 1850; una disposición legislativa prevé que la instalación de librerías públicas municipales debería ser sometida a votación lo mismo ocurre en respecto a la apertura de los cines y de los “pubs” los domingos<sup>21</sup>.

Pero el hecho que marcó la historia en este aspecto se dio en el año de 1975, cuando se llevo a cabo un referéndum a nivel nacional, con la intención de someter a consulta si se debía o no continuar siendo miembro de la Comunidad Europea. Quizás el aspecto más singular, y destacado del referéndum fue el acuerdo del propio gobierno para permitir el disenso: 16 miembros del gabinete hicieron campañas a favor de la pertenencia y siete en contra. Las reglas normales de la responsabilidad colectiva a través de los cuales todos los ministros deben apoyar la política oficial o renunciar, fueron relajados durante tres meses con respecto a esta cuestión<sup>22</sup>.

Las modalidades en que han sido obligados los mecanismos de consulta tienen un carácter un tanto excepcional. Aquí se puede observar claramente que cuando surge un problema en el cual el debate para encontrar una solución amenaza con dividir el gobierno, tanto el referéndum como el plebiscito sirven para poner en consideración la voluntad de la mayoría de la población y esto siempre traerá beneficios.

Por último cabe mencionar que los mecanismos de democracia directa no se han vuelto a utilizar a nivel nacional en la Gran Bretaña, aunque algunos miembros conservadores han estado a favor de que se pudiera volver a aplicar.

Es interesante resaltar cómo se considera a la democracia directa en un país en donde se tiene fuerte favoritismo hacia la democracia representativa, en donde se

---

<sup>21</sup> Prud'homme. op. cit. P. 41.

<sup>22</sup> Loredo, José Vicente. op. cit. P. 12

considera que el utilizar los mecanismos de consulta popular, puedan considerarse de última opción por que se tiene una gran legitimidad ante la población; pero cuando no se tiene una solución por parte del parlamento, cuando las dos fuerzas opositoras no logran ponerse de acuerdo o bien cuando la votación se encuentra muy cerrada, es posible recurrir a él.

#### 1.2.5 Suiza

El mostrar a este país en este estudio es porque creemos que su experiencia es considerablemente vasta y por ello bastante interesante. Algunos autores hacen mención de que pensar en el uso de referéndum y plebiscito lleva indudablemente al caso de Suiza y podemos decir que esta noción es reforzada por el hecho de que en 1978 se consideró que habían sido realizados 500 plebiscitos, de los cuales 297 se llevaron a cabo en este país.

En cuanto a los antecedentes históricos se encontraron los siguientes datos: la historia se remonta a finales de la Edad Media: los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta practica desapareció en los siglos XVII y XVIII. El voto de aprobación para la segunda constitución Helvética, en 1802, reinauguro la tradición. Luego entre 1830 y 1840, con la "regeneración liberal", la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular. En 1848, otra constitución federal fue sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el plebiscito obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución federal.

A partir de 1874, el discurso se extendió; de manera facultativa, al conjunto de las leyes federales y a los decretos de la aplicación general adoptada por el parlamento. Más adelante las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su

aplicación a la ratificación de los tratados internacionales<sup>23</sup>.

En Suiza los resultados que se lleguen a dar en las consultas públicas pueden llegar a modificar, aprobar, o adicionar algún tipo de ley, por ello de la importancia de estos mecanismos en la vida política del país, por que en verdad se llega a considerar la opinión de la mayoría y se toma en cuenta lo que realmente se decidió.

Esta nación ha tenido distintos tipos de consulta pública: referéndum, plebiscito, iniciativa constitucional, iniciativa opcional, referéndum facultativo en la legislación y referéndum opcional sobre tratados. En su historia sólo dos veces se ha convocado a una revisión completa de la constitución (1872 y 1874)<sup>24</sup>.

Cabe señalar que en este país el referéndum ha tenido un mayor número de críticas y de oponentes que el plebiscito, las críticas hacia el primero manifiestan el hecho de que es un instrumento que provoca retrasos legislativos y por lo cual se convierte en un arma efectiva para los opositores del gobierno mientras que el plebiscito no es un instrumento del gobierno central.

Pero eso sus resultados no son indicativos si no obligatorios; adquieren fuerza de ley. Aunque cabe destacar que “el referéndum sirvió como un mecanismo para el desarrollo de los partidos políticos por que se vieron obligados a ser más atractivos; aquí la democracia directa y representativa no tienen un agudo contraste ya que ambos son operadas por una política de partidos; el sistema representativo está controlado por el partido dominante, en el ámbito federal las consultas públicas también pueden ser promovidas por los partidos políticos.”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Prud'homme. op. cit. P. 43.

<sup>24</sup> Amezcua Fierros Leticia. op. cit. p. 107.

<sup>25</sup> *Ibíd.* p. 110.

Ahora bien, tenemos que considerar que el uso de la democracia directa ha traído amplias ventajas y beneficios al sistema político suizo, pero su constante aplicación da lugar a diversas dudas. En primer lugar hasta qué punto es conveniente aplicarlo de manera tan constante, ¿hasta cuándo el electorado se cansa y disminuye su participación?; segundo, en realidad, cuándo se utilizan estos medios es para responder a problemas, y diferencias, ¿o tan sólo son temas irrelevantes?; o ¿hasta qué punto la elaboración de las preguntas es correcta y no ambigua, y los ciudadanos tienen la facilidad de entender y contestar?

Esta serie de preguntas son las que nos sirven al estudiar este país, porque cabe resaltar que cuando la práctica de estos medios de consulta se vuelven tan frecuentes es necesario determinar, si por un lado se busca que en países como el nuestro se amplíe la utilidad de estos mecanismos se debe establecer hasta cuando deja de ser un arma favorable para convertirse en un arma en contra de los gobiernos que recurren a esta práctica.

En nuestra revisión de la experiencia de estos cinco países hemos observado la evolución de la democracia directa en distintos sistemas políticos; consideramos prudente y oportuno hacer una breve mención a los casos que se presentan en América Latina, en sistemas que están más cercanos a nuestra realidad. Podremos observar en que casos los países americanos han aplicado los instrumentos de la democracia directa.

### **1.3.- América Latina**

Son varios los países que manejan los mecanismos de participación, Chile, Ecuador, Cuba, El Salvador, y Costa Rica, son algunos de los países que en su ley fundamental contemplan el referéndum con las modalidades, requisitos y procedimientos que en las mismas se establecen. Mención aparte merecen Uruguay y Chile casos por demás interesantes, por lo que los trataremos con precisión más adelante.

Por lo que respecta a Colombia, la ley por la que se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana establece que la figura del referéndum es la convocatoria que se hace al pueblo para que se apruebe o se rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente<sup>26</sup>. Los mecanismos de participación ciudadana están contemplados en Brasil como atribución exclusiva del Congreso, en Cuba solo se utilizan en algunos casos previstos en la Constitución. En Ecuador se prevé como condición ratificatoria de algunos tratados internacionales y en Panamá esta contemplado, sobre todo en el ámbito municipal y más que nada se ha utilizado en cuestiones que tienen que ver con el canal que atraviesa dicho país.

El porqué hacer mención aparte a países como Uruguay y Chile es sencillo, por el hecho de que el primero se considera como el país latinoamericano con más experiencia en cuanto a la aplicación de estos instrumentos, y el segundo por su peculiar forma de llevarla a cabo.

### 1.3.1 Uruguay

Su historia resulta por demás interesante y permite observar cómo un país latinoamericano ha logrado desarrollar ampliamente la democracia directa, la cual le ha traído diversas ventajas, éste ha sido uno de los países con mayor experiencia en este ámbito ya que, de las 42 experiencias que se pueden contabilizar en América Latina 10 se llevaron a cabo en este país. En Uruguay se aprovecharon las ventajas de la democracia directa para poder consultar sobre diversos temas que van desde el divorcio hasta considerar modificación al derecho de huelga. En materia de reformas constitucionales totales o parciales, la Constitución uruguaya establece tres procedimientos según en quien radica la iniciativa. El primer procedimiento es por iniciativa popular de al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en el proyecto de reforma se presentará al presidente de la Asamblea General y se someterá a

---

<sup>26</sup> Loredo, José Vicente. Op. Cit. P. 11.

plebiscito, el segundo es de iniciativa parlamentaria de al menos dos quintos del total de componentes de la asamblea, también se presentará al Presidente de la Asamblea y se someterá a plebiscito; el tercero puede ser iniciativa de Senadores, representantes o Poder Ejecutivo y requerirá para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea<sup>27</sup>.

Se puede entonces concluir que la consulta realizada a la ciudadanía se da tanto en la iniciativa ciudadana o parlamentaria. O por una convocatoria constituyente para el efecto de realizar un plebiscito.

Durante esta investigación se pudo encontrar que la Constitución uruguaya dispone que la soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum o indirectamente por los Poderes Representativos.

Uruguay desarrolló por un tiempo prolongado un régimen democrático, que fue sustituido por el golpe militar en 1973. El endurecimiento de las autoridades en Uruguay pudo ser percibido desde el 26 de marzo de 1971 con la respuesta gubernamental que se dio a un gigantesco mitin que se organizó en Montevideo. Este hecho marcó el ingreso de Uruguay a un camino sin retorno, en donde el gobierno de Juan María Bordaberry tomó todo lo que estaba a su alcance para acallar la opinión pública<sup>28</sup>.

Entre los mecanismos que el gobierno de Bordaberry utilizó están el de realizar diversas consultas (al igual que ocurrió en Chile), con el fin de poder legitimar su régimen, es aquí donde se manifiesta un gran auge en cuanto hacer uso de los medios que la democracia directa pone al servicio de ciertos gobiernos alejados de los valores democráticos que posee y que sirvan para los gobiernos.

---

<sup>27</sup> [http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/gsolis/185-02.htm](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/gsolis/185-02.htm).

<sup>28</sup> Amezcua, Fierros Leticia Op. Cit. p. 128

### 1.3.2 Chile

El caso de Chile es de peculiar interés, por el hecho que durante años vivió una de las dictaduras más fuertes y controvertidas que se han registrado en la historia latinoamericana, pero también es uno de los países en los cuáles su Constitución contempla la realización del referéndum y el plebiscito, y las cuales fueron utilizadas en diferentes ocasiones durante la dictadura con fines que no siempre fueron el de luchar por la democracia.

Augusto Pinochet, tomó el poder a principios de los 70' después de un golpe militar en contra del gobierno del presidente Salvador Allende. Pinochet hablo de que la población chilena tendría la posibilidad de incrementar su participación política, pero solo era una apariencia y bajo el pretexto de salvar las libertades públicas y garantizar las garantías individuales.

Pinochet se enfrentó duramente a las criticas internacionales y la presión interna; argumentaba que antes de ceder a los chilenos derechos de participaciones se debía crear un ambiente nacional propicio para que el desarrollo de la democracia se diera estrictamente bajo el ordenamiento institucional de la Republica; distintos investigadores han llamado a esta concepción "democracia autoritaria"<sup>29</sup>.

Por la dictadura de Pinochet, y debido a la fuerte presión internacional, éste se vio en la necesidad de legitimar su gobierno, por lo que encontró en el plebiscito la forma más adecuada para poder llevar a cabo una consulta con el fin de aprobar una nueva constitución; el resultado fue que la población chilena en un 67% estuvo a favor del cambio (estos resultados siempre fueron cuestionados por las fuerzas opositoras).

---

<sup>29</sup> *Ibíd.* p. 131.

Llevando a cabo este tipo de consultas públicas Pinochet, pretendía darle una legalidad a sus acciones por lo que la segunda consulta que promovió se dio ocho años después.

En 1988, cuando llevó a cabo el segundo consejo plebiscitario las condiciones cambiaron drásticamente ya que la mayoría de la población buscó una mayor veracidad y hubo un mayor desafío de diversos grupos sociales con el fin de cuestionar al gobierno. La votación en contra de Pinochet, para que este no se quedara como presidente hasta 1997, fue clara un 55%, y a partir de este momento se empezó a hablar de una nueva etapa democratizadora para el estado chileno. En esta consulta también se permitió el monitoreo por parte de los Estados Unidos, lo que cambió drásticamente el desarrollo de la misma.

El hecho de estudiar el caso chileno tiene su explicación en el motivo de observar cómo en algunos países, la utilización de los mecanismos de la democracia directa como son el referéndum y el plebiscito en un contexto en donde no sirven a la democracia, más bien han sido utilizados para legitimar gobiernos autoritarios. Contrariamente a países como Suiza en donde el recurso de mecanismos de democracia directa ha ayudado a encontrar el camino de la democracia, el caso chileno muestra lo contrario.

## CAPÍTULO II

### El Debate Teórico Entre La Democracia Directa Y Democracia Representativa

A lo largo de la evolución de la teoría de la democracia han surgido nuevas formas de participación política de los ciudadanos, sin embargo se han manifestado numerosas perspectivas tanto a favor como en contra. Podemos encontrar que hay teóricos de la democracia que están a favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre el pueblo y los responsables políticos y otros que prefieren delegar a los representantes el poder de decisión: la filosofía política distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa”, y da a los dos términos connotaciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular<sup>30</sup>.

El objetivo central de este capítulo es el de mostrar cuáles son las perspectivas que se manejan en las diferentes formas en que se conduce la democracia. En páginas anteriores hemos hablado del origen de la democracia y de la experiencia histórica de algunos de los países, ahora analizaremos porqué surge el debate teórico entre la democracia directa y la democracia representativa.

#### 2.1 - Democracia Directa

Históricamente la democracia directa se identifica con las ciudades-estado de Grecia y más específicamente en Atenas. Sartori define la democracia directa de la siguiente manera: una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder. Se trata de democracia autogobernante<sup>31</sup>. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Ya hemos dicho que Atenas fue la precursora de este tipo de democracia. En

---

<sup>30</sup> Prud'homme. Jean. op. cit. p. 17.

<sup>31</sup> Sartori, Giovanni. **La teoría de la democracia**, 2v. Alianza Editorial, Madrid, 3ª Edición, 1988, p. 65.

tiempos actuales lo que podemos mencionar como ejemplo es el caso de las asambleas populares dentro del ámbito del gobierno local de algunas ciudades suizas. Por tanto podemos decir que la característica principal de este tipo de democracia es que la participación del pueblo se da en asuntos que tienen que ver con los aspectos gubernamentales.

Para que pueda llevarse a cabo este modelo de democracia es necesario que exista una comunidad en la que las relaciones se den de manera directa, donde prevalezca una cultura política participativa. Es por ello que el concepto de democracia directa ha sido objeto de debate entre los estudiosos de la ciencia política.

Rousseau, es uno de los principales teóricos defensores de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo no puede ser delegada, porque al hacerlo se niega la esencia misma de la soberanía. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien el pueblo debe reunirse en asambleas para participar directamente en los asuntos políticos como puede ser la ratificación de las leyes. Esto trae como consecuencia que los representantes que han sido elegidos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos. Como dice Sartori, Rousseau, sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación<sup>32</sup>.

Bobbio, por su parte, señala que no puede establecerse en la práctica una distinción entre la democracia directa y la representativa sino que únicamente se puede exponer el problema de cómo se pasa de una a la otra.

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 18.

En la obra de Marcel Prélôt encontramos una determinación más adecuada del vocablo de democracia directa. El autor nos indica que, en el régimen político al que aludimos, el pueblo en asamblea delibera y resuelve, sin intermediario, sobre la designación y la orientación del gobierno<sup>33</sup>.

En términos generales Sartori hace una distinción entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa que se lleva a cabo en las asambleas, a la que la mayoría de los autores hacen referencia, y la democracia de referéndum que supone la existencia de una comunidad política en la cual los individuos son consultados sobre los asuntos públicos.

Por tanto podemos decir que en la democracia directa el ciudadano ejerce su poder mediante asamblea, discutiendo y acordando sin intermediarios sobre el gobierno y las políticas públicas, y/o es un factor constante en la forma las decisiones. Sin embargo, la democracia directa presenta deficiencias, entre las que destaca la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso de la demagogia y que en la democracia de referéndum se da en el diseño de las decisiones a tomar. En el primer caso, además siempre existe el peligro de que las decisiones respondan a las pasiones de los asambleístas. En ambos casos, hay problema porque no se presenta límites al poder de la mayoría.

### **2.1.1 Instrumentos de la democracia directa**

La mayor parte de los regímenes constitucionales contemporáneos que establecen mecanismos de participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, contemplan un número limitado de instituciones de este tipo. Entre las que destacan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. No obstante la doctrina política reconoce una amplia gama de mecanismos de democracia directa que, aunque no han alcanzado la extensión de los anteriores si poseen relevancia como

---

<sup>33</sup> Prélôt, Marcel. **Las instituciones Políticas**, Dalloz, París, 11ª. ed., 1990, p. 83.

instrumentos para el ensanchamiento y la profundización de la vida democrática. Algunos autores identifican a: el veto popular y a la revocación de mandato como expresiones de los mecanismos de intervención del pueblo en las decisiones.

Es por ello que a continuación hablaremos de cada una de estas formas:

### 2.1.1 Plebiscito

En torno a la noción de plebiscito cuyo origen se remonta al Plebicitum de la civilización romana y a prácticas de legitimación política frecuentadas en Francia en el siglo XIX. La doctrina adopta dos principales tendencias: la primera identifica al plebiscito con el referéndum, mientras que la segunda sostiene que se trata de dos figuras diversas.

Aquí haremos referencia al referéndum como un mecanismo similar al plebiscito, pero provisto de determinadas particularidades, pues estimamos que esta terminología es útil para resaltar los elementos distintivos de ambas formas de participación popular. Como ejemplo de algunas constituciones que separan el plebiscito y el referéndum, están Brasil y Colombia.

Bobbio considera al plebiscito como una votación popular sobre temas de relevancia popular que se utiliza más frecuentemente para referirse a pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales<sup>34</sup>. Mientras otros autores completan el concepto al afirmar que es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir...no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci. **Diccionario de Ciencia Política**, Siglo XXI, Editores, España, 1982 tomo L-Z, p. 1208-1209.

<sup>35</sup> Puertas Gómez Gerardo. "Democracia e instituciones democracia semidirecta. Una aproximación teórica conceptual", Justicia Electoral, No. 11, México, 1998, p. 71-85.

Más allá de lo expresado, el plebiscito representa por tanto una fórmula mediante la cual el pueblo expresa su parecer respecto a un planteamiento de las autoridades, participando así directamente en la acción del poder público.

### 2.1.2 REFERÉNDUM

El referéndum es quizá la figura de democracia directa de más arraigo en los sistemas constitucionales del mundo contemporáneo. Este mecanismo puede encontrarse, lo mismo en una buena parte de los regímenes europeos, que en varios países del continente americano. Por citar sólo algunos ejemplos, podemos apuntar a España, Francia, Argentina y Brasil.

Aunque en ocasiones se le identifica con el plebiscito, el referéndum es definido comúnmente como el derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas, es decir, como una participación directa del cuerpo electoral en la elaboración de la ley, la que no se perfecciona sino por la decisión de éste<sup>36</sup>.

El mecanismo puede adoptar diversas modalidades. En cuanto a su fundamentación, el referéndum puede ser obligatorio, cuando su celebración es prescrita por una norma jurídica, o bien facultativo, en caso de que su realización dependa de la acción de una autoridad o de los propios electores.

Atendiendo a sus efectos, éste se denomina de ratificación o de sanción, si se constituye en requisito para que un proyecto se convierta en norma jurídica obligatoria, y consultivo, si su resultado no es vinculatorio para la autoridad<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Bobbio. op cit. P. 1756.

<sup>37</sup> Prud'homme, Jean. Op. cit. p.26-27.

El referéndum se ha convertido en un eficaz instrumento mediante el cual la ciudadanía puede colaborar en la formulación de las normas jurídicas que rigen a la sociedad, ensanchando los alcances del debate institucional y coadyuvando a la construcción de un Estado de Derecho más sólido y participativo.

Por ello, más allá de toda la discusión terminológica sobre las materias de objeto de su operación, parece evidente que este mecanismo es una institución que permite la consolidación del régimen democrático.

### 2.1.3 Iniciativa Popular

La iniciativa popular, es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. Con mayor rigor terminológico, Duhamel y Mény consideran que la institución referida es un procedimiento de la democracia directa por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto<sup>38</sup>.

Varias son las constituciones que establecen estos mecanismos. Podemos mencionar, concretamente las de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.

Dicha facultad de iniciativa, frecuentemente, puede ejercerla tan sólo un conjunto de personas cuyo número del cuerpo electoral estén previstos en la constitución. Este mecanismo, permite al cuerpo electoral poner en marcha las instancias legislativas del Estado, a fin de que estudien y decidan sobre la pertinencia de aprobar nuevos ordenamientos jurídicos.

---

<sup>38</sup> Puertas Gómez, Gerardo. op cit. p. 82

#### 2.1.4 Veto Popular

La doctrina política identifica una fórmula más a través de la cual el pueblo concurre en la determinación de las leyes. El veto popular se concede al cuerpo electoral la posibilidad de exigir que se someta a votación, ya no un proyecto legislativo, sino una ley que se encuentre vigente.

En todo caso, el efecto de la desaprobación popular expresada mediante el veto, puede alcanzar incluso la derogación del texto normativo.

#### 2.1.5 Revocación De Mandato

Dicho mecanismo permite al pueblo solicitar la destitución de un funcionamiento de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, cuando el comportamiento del funcionario ha dejado de satisfacer a los electores<sup>39</sup>.

La revocación prevé, por lo general, la iniciativa de un número o de un porcentaje de la ciudadanía previamente determinados y el voto aprobatorio de la mayoría del cuerpo electoral, reservándose esencialmente para el supuesto del abuso de autoridad. El efecto es la destitución del funcionario público.

En la actualidad está es quizá la menos generalizada de las figuras de la democracia directa, aunque se encuentra contemplada por algunos sistemas jurídicos. Ello quizá en virtud de que su práctica indiscriminada puede poner en jaque la eficacia y la estabilidad del régimen representativo en su conjunto.

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 84

La democracia directa supone un arreglo institucional mediante el cual el pueblo ejerce el poder, tanto por representantes que él elige, como sin intermediarios y a través de mecanismos de participación para la deliberación y la resolución de los asuntos públicos.

## **2.2 - ¿Democracia Directa O Semidirecta?**

Aun cuando son formas mediante las cuales los ciudadanos toman decisiones, no son ellos quienes, la complementan y esa es la razón por la que se denomina semidirecta. Sin embargo, el que los ciudadanos sufraguen en torno a opciones no garantiza de por sí que se cumplan con los requisitos democráticos.

No es una democracia directa por que los individuos no interactúan directamente en la escala de pequeños grupos, ni deliberan previamente a la acción común<sup>40</sup>.

## **2.3 - Democracia Representativa**

La democracia representativa, recae directamente en los actores políticos, elegidos democráticamente, por los ciudadanos, basada la democracia en el principio de la soberanía popular para determinar la forma de poder político.

Surge la democracia representativa a raíz de que las sociedades se fueran volviendo mas complejas, las dificultades para que el pueblo interviniera cotidianamente y directamente, en la solución y opinión de los asuntos públicos se resolvió mediante el sistema representativo, por lo cual se llega a un sistema republicano. Este sistema a avanzado institucionalmente tal como es el caso del parlamento, los partidos políticos, los sistemas electorales, la opinión publica y otras.

---

<sup>40</sup> Rendón, Corona Armando, “La democracia semidirecta”, *Iztapalapa*, No. 48, año 20, México, Enero-Junio, 2000, p. 303

Pero sin duda existen lagunas en este sistema representativo que se pretenden llenar por medio de mecanismos de representación novedosos para el sistema político mexicano, tratando de llenar las limitaciones de la plena realización de la soberanía popular .

Después de la segunda guerra mundial, la declinación de la democracia representativa ha sido la consecuencia de las tendencias autoritarias que se desarrollaron a partir de los métodos de control social de manipulación propagandística y represión de todo lo que le fuera disfuncional: junto con ella se dio el debilitamiento del parlamentarismo, debido al predominio del ejecutivo en la función legislativa y a la cada vez mayor autonomía del poder condensado en instancias sustraídas a los controles democráticos.

La gobernabilidad se sustentó en el monopolio de la política por los grandes partidos y en los acuerdos corporativos fuera del parlamento<sup>41</sup>.

La concepción de la democracia representativa encierra en si misma una contradicción por que la idea pura del gobierno del pueblo es una ficción, por que el pueblo realmente no esta en el gobierno, ni lo ejerce, y en la mayoría de los casos no es tomado en cuenta .

Aún, cuando los ciudadanos eligen democráticamente a sus representantes por medio del voto, estos no gobiernan, si los ciudadanos determinan quien gobierna, ello no implica que determinen como se gobierna, ni los objetivos del gobierno, ni la toma de decisiones que afectaría a toda la sociedad.

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 304

Entonces la democracia representativa, presenta una crisis de legitimidad de sus actos y decisiones ya que los legisladores, los partidos políticos, etc.. no acuden a la opinión de la sociedad para tomar decisiones y ejecución para la facultad de gobernar. Por ello surgen mecanismos de representación popular como el referéndum y el plebiscito, para tener una legitimidad de las decisiones de los gobernantes y una forma de participación directa.

Pocos países constitucionalmente, permiten a sus ciudadanos la posibilidad independiente y efectiva de tener influencia en los asuntos del Estado. A pesar de la debilidad del sistema representativo y de la participación ciudadana por su débil desarrollo, es notorio que se abra un nuevo espacio a la legitimación del poder y un horizonte diferente a la democracia participativa.

“La democracia semidirecta es un sistema adecuado para la sociedad moderna, diversificada, de masas y crecientemente participativa. En realidad, las formas de democracia semidirecta cobran un significado original en un sistema de democracia social, formando parte de instituciones que hagan posible la participación no solo política (predominantemente electoral), sino también social<sup>42</sup>.

Cualquier forma de participación ayuda a la integración y relación entre la sociedad moderna y el Estado. La participación es un gran bien social, sin el cual los gobiernos constitucionales no encuentran la debida legitimación social ni política. Una sociedad democrática bien ordenada exige que los ciudadanos participen en la vida pública para preservar las libertades democráticas y para mantener vigente el régimen constitucional. Lo común ha sido que se institucionalicen el plebiscito y el referéndum, incorporando a la constitución la idea de que la participación política es imprescindible para una sociedad moderna<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 306

<sup>43</sup> Ibid., p. 307

El consultar al pueblo es mas que significativo, y legitimador, esto representa la evolución de la sociedad y del estado. Por lo cual si se aplican los mecanismos de opinión e inclusión de los ciudadanos, nos traerá una mejor decisión de las políticas públicas y de decisiones que determinaran la forma y mecanismos de la vida constitucional, ya que el pueblo será en menor o mayor medida el que legisla las nuevas reformas o iniciativa que cambiarían la normatividad de la sociedad.

### **CAPÍTULO III**

#### **El referéndum y el plebiscito en México. El caso del Distrito Federal**

El tránsito hacia un sistema democrático en México ha sido lento, y muchas veces se han encontrado algunas resistencias y falta de madurez política para alcanzarlo. El Distrito Federal ha sido ejemplo de ello, ya que durante muchas décadas el derecho político de sus ciudadanos a elegir a sus propias autoridades les fue negado, bajo el argumento de que era imposible conjuntar el mandato de autoridades locales en el mismo territorio de la sede de los poderes federales.

El hecho de que las principales reformas al Distrito Federal se hayan dado apenas en la última década, no significa que antes no existiera interés de sus ciudadanos por participar en los asuntos políticos de la ciudad. El interés siempre ha existido y se ha venido manifestando de manera creciente con una sociedad civil que se organiza, y está institucionalizando día a día estos espacios de participación. Un ejemplo de lo anterior se pone de manifiesto en el plebiscito que se realizó en 1993 y que fue convocado el 15 de diciembre de 1992. La convocatoria se justificó por el hecho de que era necesario revertir el estancamiento del tema de la Reforma Política del Distrito Federal.

Es importante señalar que el país ya tenía una historia referente a la realización de plebiscitos aunque cabe mencionar que no tuvieron significado. Los antecedentes los encontramos en el plebiscito de Chiapas de 1824 y el de Juárez de 1867.

### **3.1 - El plebiscito de Chiapas**

El primer antecedente que encontramos en nuestro país es el referente al plebiscito que se realizó en Chiapas y en donde los ciudadanos decidieron la anexión a la República Mexicana como un Estado de la federación en 1824. El 24 de marzo de 1824, mediante la ley convocatoria, el Congreso del Estado determinó realizar una consulta plebiscitaria con el objeto de que el pueblo chiapaneco decidiera el futuro del Estado. De manera opcional se formularon tres alternativas: a) se excluían de la decisión; b) por la federación con Centroamérica; y c) por la federación con México.

Por excluirse de la decisión votaron 15.724 personas, que representa el 8.9%; por incorporarse a Centroamérica 64.400, que representa el 36.4% y por la Federación con México 96.829, que es el 54.7%<sup>44</sup>.

### **3.2.- Intención de reforma a la constitución de 1857**

Otro antecedente fue que en 1856 durante la reforma a la Constitución, se propuso un proyecto por parte de la comisión encargada del artículo 125 para incluir los mecanismos de consulta directa y entre otros requisitos, que las reformas propuestas se publicaran en todos los periódicos de la República, tres meses antes de la elección del Congreso inmediato y que los electores al verificarla, manifestaran si estaban conformes en que se hiciera la reforma, en cuyo caso lo harían constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formulara las reformas y éstas se sometieran al voto del pueblo en la elección inmediata. Después de un importante debate durante los días 25 y 26 de noviembre, quedó excluida la propuesta de referéndum constitucional y simplemente se estableció de la mayoría calificada y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados. De esta forma, la

---

<sup>44</sup> Loredó Méndez, Vicente. op. cit. p. 10

Constitución federal de 1857 fue aprobada sin que se incluyesen los mecanismos de la consulta directa para los ciudadanos.

### **3.3.- El plebiscito de Juárez.**

El 14 de agosto de 1867, Benito Juárez dio a conocer la convocatoria para celebrar elecciones para diputados al congreso, Presidente de la República, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, pero al mismo tiempo se trataba de someter a un plebiscito popular un conjunto de reformas constitucionales. Mediante una circular se pidió a los ciudadanos su consideración sobre la posibilidad de elevar a rango constitucional los decretos de Veracruz de 1859, conocidos como "Leyes de Reforma" y la de reestablecer el Senado de la República que había sido suprimido con la Constitución de 1857. Este plebiscito se llevo a cabo en el Distrito Federal pero sus resultados fueron considerados en toda la República.

### **3.4.-Constituciones locales que contemplan las figuras de referéndum y plebiscito.**

En la República Mexicana, a nivel estatal se han contemplado las figuras de participación ciudadana tales como el referéndum y el plebiscito.

En San Luis Potosí, por reforma del 26 de marzo de 1923, se estableció el referéndum en lo concerniente a las reformas de la Constitución. Era obligatorio cuando se trataba de reformas que previamente había rechazado el congreso local. Era necesario la publicación del proyecto para dar a conocer a la ciudadanía el contenido de las mismas. El referéndum se eliminó el 4 de noviembre de 1943. salvo este caso, no se tienen informes de que algún otro estado haya establecido dicha intervención<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Arteaga Nava, Elisur. **Tratado de Derecho Constitucional**, 2.V., Editorial Oxford, México, 2000, p. 662.

En el caso de los estados, el *plebiscito* es utilizado en los casos de supresión o creación de nuevos municipios o en la designación de los funcionarios del mismo y, es para someter a consideración actos o decisiones del gobierno trascendentes para la vida pública del Estado. El *referéndum* se utiliza para someter a consideración de la ciudadanía las reformas o adiciones de leyes que expida el Congreso del Estado o de la misma Constitución, exceptuando las de índole tributario o fiscal<sup>46</sup>.

Por lo que se refiere al Distrito Federal la Ley de Participación Ciudadana fue aprobada el 10 de junio de 1995 y publicada dos días después en el Diario Oficial de la Federación, pero es importante señalar que las figuras de participación tienen distinta aplicación tratándose de la Capital del país y del resto de los Estados de la República que los aplican.

A continuación mostraremos un cuadro comparativo entre los 19 Estados que contemplan estos instrumentos de participación. se podrá ver que únicamente 17 estados contemplan en su legislación instrumentos de democracia directa. Sin embargo sólo 14 de ellos los contemplan en sus Constituciones locales. El Distrito Federal es la única entidad en que ha habido la experiencia del plebiscito que se realizó en 1993 y del cuál hablaremos a detalle más adelante.

---

<sup>46</sup> Instrumentos de la Democracia Participativa. En diversos países del Mundo. Instituto de Investigación Legislativas del Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx>



**Cuadros comparativos de las constituciones locales que contemplan  
El referéndum y el plebiscito**

Estado	Documento Legal	Referéndum y Plebiscito
BAJA CALIFORNIA	Constitución Política (Arts. 5, 8, 27, 34, 112)	<p>El Instituto Estatal Electoral tendrá a su cargo la realización de los procesos de plebiscito y referéndum.</p> <p>Es derecho de los habitantes del Estado participar en términos de la Constitución en los procesos de plebiscito y referéndum.</p> <p>Se hará consulta previa mediante plebiscito para suprimir o crear nuevos municipios.</p> <p>Se podrá someter a referéndum las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal.</p> <p>Las reformas o adiciones efectuadas a la Constitución podrán ser sometidas a referéndum.</p>
	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (Art. 11)	Establece que la Legislatura del Estado, decretará la constitución de nuevos municipios, para lo cual deberá crear una comisión especial, que estará a cargo de la organización de un plebiscito, con el fin de que esto sea ratificado por medio del cual se ratifique la decisión.
BAJA CALIFORNIA SUR	Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política (Arts. 27ª y 27c)	<p>Establece que los nombramientos de los delegados deben hacerse mediante la celebración de un plebiscito, en donde el ayuntamiento calificará los plebiscitos y hará la declaratoria correspondiente que pasará al Presidente Municipal para su ejecución.</p> <p>Se utiliza el plebiscito en caso de falta absoluta de los Delegados Municipales en la primera mitad del periodo constitucional del Ayuntamiento.</p>

FUENTE: CD-ROM, COMPILACIÓN NORMATIVA ELECTORAL IFE 2000  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

## Cuadros comparativos de las constituciones locales que contemplan El referéndum y el plebiscito

Estado	Documento Legal	Referéndum y Plebiscito
CHIHUAHUA	Constitución Política (Arts. 21, 36, 37, 39, 46, 64, 68, 73, 77, 93, 141, 202)	<p>La ley electoral se encargará de la celebración de procesos de plebiscito y referéndum y revocación de mandato.</p> <p>El Tribunal Estatal Electoral, conoce y resuelve de las impugnaciones de referéndum, plebiscito y revocación de mandato.</p> <p>Consagra el derecho de la iniciativa popular como derecho de los ciudadanos chihuahuenses para iniciar leyes y decretos.</p> <p>Los reglamentos y disposiciones administrativas de los ayuntamientos podrán ser sometidos a referéndum.</p> <p>Se requiere previa consulta mediante plebiscito para erigir nuevos municipios dentro de los límites existentes.</p> <p>El Gobernador puede solicitar al Instituto Estatal Electoral un plebiscito en materia de actos o decisiones de gobierno trascendentes para la vida pública del Estado.</p> <p>Las reformas o adiciones aprobadas de la Constitución serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, excepto las de carácter tributario o fiscal.</p>
	Ley Electoral (Arts. 1, 54, 159, 161, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 222)	<p>Las autoridades electorales se encargarán de organizar los procesos plebiscitarios y de referéndum.</p> <p>En estos casos se creará el Congreso Estatal de Elecciones. Su tribunal se encargará de los recursos que se presenten en procesos de plebiscitos y referéndums.</p> <p>Establece los procedimientos correspondientes para que los ciudadanos del Estado hagan valer ante las autoridades competentes las figuras de plebiscito y referéndum.</p> <p>Es improcedente el plebiscito y el referéndum en materia fiscal o tributaria.</p>
	Código Municipal (Arts. 6, 13, 45)	<p>Establece las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum.</p> <p>El plebiscito se utiliza en el caso de creación de nuevos municipios o suprimirlos.</p>

FUENTE: CD-ROM, COMPILACIÓN NORMATIVA ELECTORAL IFE 2000  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

**Cuadros comparativos de las constituciones locales que contemplan  
El referéndum y el plebiscito**

<b>Estado</b>	<b>Documento Legal</b>	<b>Referéndum y Plebiscito</b>
DISTRITO FEDERAL	Ley de Participación Ciudadana	Prevé el plebiscito, y el referéndum. Mediante el plebiscito el Jefe de gobierno consulta a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo de actos o decisiones del mismo, trascendentes para la vida pública de la Cd. de México. A través del referéndum los ciudadanos opinan antes de que la Asamblea Legislativa del D.F. asuma decisiones en relación a leyes.
DURANGO	Constitución Política (Art. 45)	Establece las figuras del plebiscito y referéndum
GUANAJUATO	Constitución Política (Art. 34)	Establece el plebiscito como requisito para la constitución de un nuevo municipio.
	Ley Orgánica Municipal (Arts. 15, 16, 216)	Instituye como mecanismos de consulta popular el plebiscito y el referéndum, el primero para aprobación o ratificación de actos de gobierno del ayuntamiento, y el segundo para ratificar iniciativas de reformas y adiciones a los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general.
	Ley Orgánica del Poder Legislativo (Arts. 216n, 216°, 216p)	Se establece el plebiscito para determinar la constitución de un nuevo municipio del cual se pretenda escindir del territorio para la creación de otro.
GUERRERO	Constitución Política (Art. 25)	El Poder Ejecutivo someterá a consulta ciudadana, conforme a las técnicas y métodos de referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales.

FUENTE: CD-ROM, COMPILACIÓN NORMATIVA ELECTORAL IFE 2000  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

## Cuadros comparativos de las constituciones locales que contemplan El referéndum y el plebiscito

Estado	Documento Legal	Referéndum y Plebiscito
JALISCO	Constitución Política (Arts. 8, 11, 12, 33, 34, 35, 47, 50, 68, 70, 78, 84, 117)	<p>Establece las figuras del plebiscito y referéndum como expresión de la voluntad popular. El Consejo Electoral del Estado tiene a su cargo de forma integral y directa, la realización del los procesos de plebiscito y referéndum.</p> <p>Mediante el referéndum se puede derogar una ley o disposición.</p> <p>Las leyes que expida el Congreso, trascendentales para el orden público o interés social, los reglamentos y disposiciones de carácter general, las reformas o adiciones a la Constitución se someterán a referéndum derogatorio total o parcial.</p> <p>El Congreso del Estado y el Gobernador puede solicitar al Consejo Electoral que someta a plebiscito propuestas de decisiones o actos del mismo Gobernador y a referéndum derogatorio, los reglamentos y decretos emanados por éste.</p> <p>El Tribunal Electoral resuelve de forma definitiva las impugnaciones o recursos que se presenten en el desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum.</p> <p>Los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal se pueden someter a plebiscito.</p>
	Ley Electoral (Arts. 7, 119, 132, 176)	<p>Es derecho y obligación ciudadana votar en los procesos de plebiscito y referéndum.</p> <p>El Consejo Electoral del Estado preparará, desarrollará y vigilará los procesos de plebiscito y referéndum</p>
	Ley Orgánica del Poder Judicial (Arts. 73, 77)	<p>El Tribunal Electoral del Poder Judicial es la máxima autoridad jurisdiccional competente para resolver las controversias que se susciten en los procesos de plebiscito y referéndum.</p>
ESTADO DE MÉXICO	Constitución Política (Art. 14)	<p>El Gobernador y los ciudadanos del estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución y a las leyes excepto las de carácter tributario o fiscal.</p>

FUENTE: CD-ROM, COMPILACIÓN NORMATIVA ELECTORAL IFE 2000

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

## Cuadros comparativos de las constituciones locales que contemplan El referéndum y el plebiscito

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

FUENTE: CD-ROM, COMPILACIÓN NORMATIVA ELECTORAL IFE 2000  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

## Cuadros comparativos de las constituciones locales que contemplan El referéndum y el plebiscito

Estado	Documento Legal	Referéndum y Plebiscito
SINALOA	Reglamento Interior del Consejo Estatal de Seguridad Pública (Art. 2)	La comunidad participa a través de Consejos y Comités Municipales.
SONORA	Ley de Seguridad Pública (Art. 9)	Para que la sociedad participe en el sistema estatal de seguridad pública se crean Comités de Consulta y participación de la comunidad.
TABASCO	Constitución Política (Art. 64)	Para la creación de un municipio es requisito previo un plebiscito, en donde se confirme el deseo de integrarlo.
	Ley Orgánica de los Municipios (Arts. 30, 64)	Para la creación de un municipio es requisito previo un plebiscito, en donde se confirme el deseo de integrarlo.
TLAXCALA	Constitución Política (Arts. 2, 10, 12, 21, 48 bis)	El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea Popular. El Instituto Electoral del Estado se encargará de la organización de los procesos plebiscitarios y de referéndum. Es prerrogativa del ciudadano tlaxcalteca participar en las consultas populares, plebiscitarias y referéndum. Es requisito previo el plebiscito para constituir un municipio. Los órganos de gobierno pueden auscultar la opinión de la población, mediante la consulta popular, el referéndum y el plebiscito. El referéndum se llevará a cabo para todas las leyes y decretos, excepto las de carácter tributario. Se considera al plebiscito como la facultad del poder público estatal, y mediante él, se podrá someter a consulta de los ciudadanos tlaxcaltecas, los actos que la ley de la materia determine.
	Código Electoral (Art. 5)	Es prerrogativa del ciudadano tlaxcalteca participar en las consultas populares, plebiscitarias y referéndum.

FUENTE: CD-ROM, COMPILACIÓN NORMATIVA ELECTORAL IFE 2000  
I INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

### 3.5.- El caso del Distrito Federal: El plebiscito de la primavera de 1993

En cuanto a historia se refiere es hasta diciembre de 1992, cuando se habla de realizar nuevamente un plebiscito. La idea fue establecida por nueve asambleístas, de cinco partidos políticos. El plebiscito de 1993 fue concebido como un instrumento de presión para obligar a las autoridades del gobierno capitalino a abrir mayores espacios para la participación política en el D.F. y como experiencia enseñó las posibilidades de los ciudadanos del D.F. para organizarse e impulsar sus demandas políticas. Como señala Leticia Amezcua, “de manera inmediata los resultados del plebiscito influyeron para que los partidos retornaran a la reforma político-electoral.”<sup>47</sup> Lo que por sí mismo nos habla de la importancia de su realización.

La idea original de realizar un plebiscito surgió de los entonces priístas Demetrio Sodi de la Tijera y Alejandro Rojas y la perredista Amalia García, a las pláticas se unieron después Pablo Jiménez Barranco de Acción Nacional, Pablo Gómez del PRD y Patricia Garduño, también del PAN. Los antes mencionados decidieron presentar la propuesta de realizar un plebiscito ante la Asamblea el 14 de diciembre de 1992. Para esta fecha se les unió Oscar Mauro Ramírez Ayala del PARM. En dicha sesión los bloques del PRI y del PAN lo rechazaron contundentemente, por lo que se refiere a los bloques del PPS y del PFCRN no definieron su posición; sin embargo, un día después el PFCRN aceptó participar en el plebiscito y designó a Domingo Suárez y a Juana García para integrarse a los asambleístas promotores. Fue así que los nueve asambleístas emitieron ante los medios de comunicación la convocatoria del plebiscito para el 21 de marzo de 1993. El 15 de diciembre de 1992 se presentó formalmente la convocatoria, el único partido que se negó a colaborar con la consulta por considerarla negativa para el trabajo de los partidos políticos fue el PPS. La comisión estuvo conformada por dos representantes de la ARDF por cada fracción legislativa, para no crear sospechas sobre la apropiación, por parte de algún partido, de la consulta.

---

<sup>47</sup> Amezcua, Leticia. op. cit. p. 249

Desde que se planteó la idea de realizar el plebiscito, surgieron opiniones a favor y en contra. Hubo quienes lo consideraron como un ejercicio de tipo partidista, por lo que los assembleístas convocantes decidieron que sólo intervendrían en las fases de financiamiento, organización y promoción, pero no participarían en lo referente a las comisiones que encargadas de los consejos y comités que supervisarían la realización del plebiscito.

La Fundación Rosenblueth fue la encargada del cómputo y escrutinio de la votación. Así, bajo el lema de “plebiscito, primavera y democracia” se comenzaba a dar forma a la realización del plebiscito; sin embargo, estaba claro, que para que los resultados fueran legítimos, era necesario que los organizadores fueran personas que gozaran de cierta credibilidad, y no estuvieran involucrados directamente los assembleístas con el fin de no tener un tinte simplemente partidista. Fue así como se dio paso a la integración de los consejos y comités en los cuales recaería el peso de la organización del evento.

### 3.5.1 Integración de los Comités y Consejos

Cuando se dio a conocer la intención de realizar un plebiscito en diciembre de 1992, hubo diversas organizaciones que se mostraron a favor. En enero, Amalia García presentó una primera lista de simpatizantes e informó que se había iniciado el registro de los voluntarios que atenderían los 40 comités distritales. Entre los simpatizantes resaltó José Luis Cuevas, quien donó una litografía para que fuera reproducida y vendida a 50 pesos, fondos que servirían para financiar el plebiscito. Otros conocidos intelectuales formaron parte de esa primera lista: Jorge Alberto Manrique, Vicente Rojo, Raquel Tibol, Susana Alexander, María Victoria Llamas, Carlos Monsiváis, Elena Poniatowska, Federico Reyes Heróles, Jesús González Schmall, Antonio Martínez Báez y Miguel Basáñez, entre otros.

Poco a poco se fueron incorporando más personajes que apoyaban el plebiscito, que pasaban desde un ministro evangelista como era Raúl Macín, un sacerdote católico Miguel Concha hasta la feminista Martha de la Lama, sin olvidar que junto con ellos también decidieron participar Federico Muggenburn del Consejo Coordinador Empresarial y José de Jesús Castellanos de la Conaco.

Las diferentes personalidades que habían decidido apoyar el plebiscito decidieron conformar el Comité Organizado. El encargado de la coordinación de este Comité fue Federico Reyes Heróles, que trabajaría conjuntamente con el Comité Promotor del Sí que había sido formado con anterioridad por los representantes de los partidos que estaban a favor del plebiscito. Fueron 500 personalidades del mundo artístico, intelectual y organismos no gubernamentales los que decidieron participar.

Los participantes en el desarrollo del plebiscito fueron manifestando sus opiniones acerca de lo que representaba que se pudiera llevar a cabo el plebiscito y cuales serían sus repercusiones en la sociedad mexicana Carlos Fuentes, afirmó que el plebiscito sería un logro, porque con la consulta se llegaría al momento en que nuestro gobierno nos debería ver no sólo como población, sino como ciudadanos. Por su parte José Emilio Pacheco sostuvo que era el primer paso para una verdadera democracia en el D.F.; y Elena Poniatowska afirmó que necesitábamos un cambio en el país, y que éste era un buen medio para hacerlo efectivo.<sup>48</sup>

Con el transcurso de los días las adhesiones de personas a favor del plebiscito eran considerables se pudo observar el interés que manifestaron tanto estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Estudiantes de la Universidad Iberoamericana y alumnos y maestros de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, todos ellos apoyaban al plebiscito y estaban dispuestos a colaborar tanto en vigilar las casillas el día de la votación como en la distribución de la propaganda en el D.F. Pero no sólo fueron los estudiantes quienes mostraron

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 254

su interés, también lo hicieron un grupo de Mujeres del STUNAM y la Organización de Mexicanos Contra el SIDA; ellos hacían un llamado a la Sociedad para que participara en la consulta. La que mostró opiniones contradictorias fue la Iglesia por una parte había quienes se unían a los grupos a favor del plebiscito como Ramón Godínez, secretario del Consejo Episcopal Mexicano, argumentando que sería un medio favorable para combatir la apatía que reinaba entre la mayoría de los ciudadanos de la capital y por otra quienes se manifestaban en contra. Quien si realmente definió su posición fue la Iglesia Protestante quienes hicieron un llamado a la sociedad para que acudiera a hacer uso del plebiscito.

La mayoría de las adhesiones al plebiscito se hicieron en la constitución de las distintas instancias que organizarían vigilarían y calificarían el ejercicio, como el Consejo de Apoyo Ciudadano y el Consejo Ciudadano de Observación del plebiscito. No obstante, diversas organizaciones y personalidades se fueron sumando de manera individual<sup>49</sup>.

Para asegurar la transparencia del plebiscito se consideró necesario que se conformara el Consejo de Seguridad y Vigilancia que verificarán la legalidad con la que se realizará el plebiscito, el consejo se conformaría por personas que gozarán de cierto prestigio y era conveniente que estuviera conformado por personas de distintas profesiones como son: periodistas, empresarios, políticos académicos, artistas entre otros. Los que decidieron participar fueron: Rogelio Cárdenas y Carlos Ramírez, director y columnista del Financiero; Sergio Aguayo, investigador de El Colegio de México; la actriz María Rojo y el poeta Alejandro Aura. Además de los empresarios Francisco Cano, Pedro García, Luis López, Juan Manuel Martínez, Vicente Mayo, Gustavo Olmos, José Porrero Lichtle, Francisco Trouyet. También participaron los escritores Eracilio Zepeda y Federico Campbell y los periodistas Miguel Ángel Granados Chapa, René Áviles, Gina Batista, René Delgado, los politólogos Adolfo Aguilar Zinser, Jaime González Graff, Octavio Rodríguez Araujo y Federico Reyes Heróles.

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 256

En la formación de los encargados del Consejo de Seguridad, era conveniente que no hubiera dentro del Consejo miembros de los partidos políticos que convocaron al plebiscito, con la finalidad de que el evento no tuviera un tinte meramente partidista y perdiera legitimidad ante los ciudadanos. Sin embargo para promover dicho acontecimiento los miembros del PAN, PRD y PFCRN se dieron a la tarea de conformar otro Comité conocido como el Pro sí, para incitar a los ciudadanos a votar.

En el interior de los partidos políticos, apoyar la realización del plebiscito despertó posiciones encontradas (pero lo mencionaremos a fondo más adelante) Sin embargo el caso del PARM es importante mencionarlo por su aportación para la consulta. El PARM se involucró en el proyecto, por lo que hizo una donación de 20 millones de viejos pesos para su organización y afirmó que sus resultados serían promovidos por su partido para que fueran escuchados y tomados en cuenta por el Congreso de la Unión<sup>50</sup>.

Es importante destacar que si bien el plebiscito despertó el interés de múltiples personas e Instituciones que decidieron apoyarlo, las críticas y los desafíos no se hicieron esperar entre ellos destaca la prohibición de pegar propaganda alusiva al plebiscito en el metro.

También hubieron obstáculos para la difusión del evento en delegaciones como: Azcapotzalco, Tláhuac e Iztapalapa a pesar de que el regente había dicho que en la colocación de propaganda no se presentaría ningún obstáculo por parte de las autoridades delegacionales.

Hemos podido observar que a lo largo de este proceso las críticas estuvieron latentes, sin embargo los organizadores del evento lograron sortear los desafíos y

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 259

consiguieron que el plebiscito se llevara a cabo, no obstante es importante hacer mención de las posiciones a favor y los que mostraron una postura en contra de la realización del plebiscito.

### **3.6.- Los Partidos y el Plebiscito**

#### **3.6.1 El PRD**

El plebiscito de 1993, causó polémica desde que fue propuesto, sin embargo uno de los primeros en declararse a favor de que se llevara a cabo fue el PRD, el presidente del partido en el Distrito Federal, Marco Rascón manifestó la importancia de este evento para poder transitar hacia una nueva forma de gobierno. El 6 de febrero, el diputado perredista René Bejarano encabezó una marcha de apoyo para la realización de la consulta.

También participaron algunas organizaciones adheridas al PRD y una de ellas fue la Asamblea de Barrios, ellos desarrollaron un conjunto de actividades lo que motivo fuertemente que se levantarán fuertes críticas sobre que el plebiscito estaba siendo utilizado políticamente por este partido político, no obstante las organizaciones siguieron en la difusión del evento entre otras cosas se dijo que se pegaría propaganda alusiva al plebiscito en las estaciones del metro y además amenazaron con realizar marchas si el gobierno capitalino no otorgaba el permiso para colocar la propaganda.

Por otra parte el 24 de febrero, jóvenes perredistas impulsaron el concierto por el sí que se efectuaría en la Plaza de Toros México el 5 de marzo<sup>51</sup>. A pesar de que se les había dado originalmente el permiso a última hora se canceló el evento justificándose en que la temporada taurina se había extendido.

El sábado 20 de marzo se llevó a cabo la caravana anunciada por distintas organizaciones encabezadas por la perredista Rosario Robles, miembro del

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 264

Sindicato de trabajadores de la UNAM, con el lema: “La democracia se viste de primavera”. Se inició en el mercado de San Cosme y recorrió varios centros de abasto, avenidas y parques. Ese mismo sábado, a las 12 horas en la plaza de Santo Domingo se llevó a cabo un concierto de rock a favor del plebiscito.

El PRD, fue de los primeros en dar su apoyo del plebiscito, y debido al entusiasmo que muchas veces se mostró para realizar este evento se llegó a considerar que el partido sólo lo estaba utilizando como una arma política.

### 3.6.2 EL PAN

Dentro de este partido político se mostraron amplias contradicciones, algunos de sus miembros se pronunciaron en contra de la realización del plebiscito el caso más característico fue que el presidente de este partido en el Distrito Federal, descalificando el evento argumentando que no serviría para avanzar en el tema de la reforma política, mientras tanto Altamirano Dimas decía que su partido tenía cierta simpatía con el plebiscito, aunque aclaró que no se involucrarían en la organización del mismo.

Los panistas organizaron una gran concentración en el Ángel de la Independencia para entregar volantes por las calles para promover la creación del estado 32. Sin embargo, a ese evento llegó Altamirano Dimas pidiendo disculpas por las declaraciones contradictorias de su partido. Posteriormente, 30 dirigentes del PAN se pronunciaron por impulsar la realización del plebiscito con el fin de reivindicar la plataforma política de ese partido.<sup>52</sup>

A pesar de las contradicciones en cuanto a declaraciones de parte de los miembros del partido, se señaló que los miembros del mismo tenían amplia libertad para poder decidir si participaban o no en la consulta, sin que hubiera temor de alguna represalia en su contra, en base a la declaración de la libertad de

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 266

participar, se realizó un acto masivo organizado por mujeres panistas que tenía la intención de repartir propaganda sobre el plebiscito.

### 3.6.3 Otros Partidos

Otros partidos políticos que se manifestaron a favor del plebiscito fueron el Partido Democrático Mexicano (PDM) y el Partido del Trabajo(PT), el primero desde el principio había manifestado que era necesario incluir el ejercicio del referéndum y plebiscito a las leyes, no obstante estas declaraciones siempre se mantuvo al margen del Consejo Organizador.

Por lo que respecta al PT, señalo que promovería la creación de una asamblea metropolitana en donde se plantearían los problemas de la Ciudad de México y en donde se presentarían sus propuestas.

Estos fueron los partidos que desde un principio se manifestaron a favor del plebiscito, sin embargo las posturas en contra no se hicieron esperar.

## 3.7.- Posturas en contra

### 3.7.1 PRI

Desde que se dio a conocer la convocatoria para realizar el plebiscito el Partido Revolucionario Institucional se mostró enormemente en desacuerdo. El que expresó claramente su postura fue el presidente del PRI en el D.F. Manuel Aguilera Gómez quien manifestó que en el país no existían los procedimientos necesarios para llevar a cabo un evento de esa magnitud, a sí mismo opinaba que la población no estaba lo suficientemente informada sobre el verdadero significado del votar por el sí o por el no.

El 18 de febrero, Aguilera Gómez se opuso públicamente al plebiscito argumentando que antes de efectuarse, se debería llevar a cabo un referéndum a nivel nacional en donde se consultara a todos los estados del país si convenía o no

modificar la situación de la capital del país<sup>53</sup>.

A pesar de no estar a favor de esta consulta, el dirigente capitalino externo que no habría ninguna sanción para con Demetrio Sodi ni Alejandro Rojas por participar en el plebiscito.

La negativa del PRI a participar se debía claramente a que consideraban que la consulta estaba siendo utilizada por el PRD y la consideraban como una encuesta amañada e inducida. Para Demetrio Sodi y Alejandro Rojas el manifestarse a favor del plebiscito les costo fuertes críticas dentro de su partido, a pesar que se había dicho. "Alejandro Rojas informó que su fracción en la ARDF había aumentado las opresiones contra él y Sodi con el fin de obstaculizar sus funciones y la preparación del plebiscito."<sup>54</sup> Sin embargo ellos consideraban que mas del 75% de los militantes priístas estaban a favor de la consulta, pero no lo manifestaban abiertamente por temor a ser sancionados.

Fue hasta mediados de marzo cuando el dirigente capitalino externó que si había suficiente información y los procedimientos para que se llevará a cabo la consulta estaban bien definidos él estaría de acuerdo con la realización.

Este cambio de actitud sorprendió a varios después de haberse manifestado tajantemente en contra ahora manifestaba su opinión de poder aceptarlo no obstante otro hecho que intrigo a la mayoría de los organizadores fue que uno de los principales organizadores Alejandro Rojas anunciará su retiro por considerar que había irregularidades en el proceso y más con el criterio de la identificación que debían presentar los ciudadanos el día de la votación.

Santiago Creel Miranda del Comité Ciudadano de Observación sostuvo que el plebiscito estaba amparado por el principio de libertad jurídica. En el dictamen se sostuvo que el único aspecto problemático en la preparación del plebiscito fue el

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 278

<sup>54</sup> Ibid., p. 280

criterio de utilización de credencial, pero finalmente se resolvió. El CCOP aprovechó para informar que se habían recaudado 700 mil pesos para la ejecución de la consulta<sup>55</sup>.

Estas fueron algunas de las contradicciones que se presentaron dentro del PRI en cuanto al tema de la consulta, mientras tanto otro de los partidos que desde el principio se manifestó en contra fue el Partido Popular Socialista (PPS) diciendo que no se debía desplazar las tareas de los partidos políticos con este tipo de consultas, argumentaban que quienes habían convocado el plebiscito no entendían que eran los partidos quienes tenían que tomar este tipo de decisiones por que eran ellos los representantes de la ciudadanía, por tanto si se dejaba a ésta la tarea de decidir, poco a poco los partidos dejarían de tener fuerza y su supervivencia estaba en duda.

### **3.8.- La Postura del Gobierno del Distrito Federal**

La postura del gobierno capitalino en tanto a la realización del plebiscito fue de rechazo, el regente capitalino Manuel Camacho Solís se manifestó en contra de la consulta por considerar que para hablar de una posible reforma política está se debía hacer en un foro respectivo y no a título personal.

El 28 de diciembre, Camacho Solís tuvo su primera reunión con los convocantes del plebiscito, en donde se pronunció respetuoso de las decisiones que tomaron los assembleístas y reconoció la necesidad de fortalecer los mecanismos para llegar a nuevas negociaciones para la reforma electoral. A pesar de sus declaraciones, no mostró ningún interés por apoyar ni brindarle recursos a la consulta.

El regente dejó claro que no apoyaría económicamente la consulta, por su parte Alejandro Rojas informó que el costo aproximado era de dos millones de dólares, y debido a la falta de apoyo del gobierno capitalino los partidos políticos

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 281.

que estaban a favor del plebiscito necesitaban aportar recursos económicos para poder financiar la consulta.

Para los asambleístas convocantes era claro que el gobierno capitalino estaba presionando el plebiscito ya que obstaculizaban la entrega de las fotocredenciales y además afirmaban que las autoridades de varias delegaciones hicieron un llamado a los presidentes de las colonias para que no difundieran el plebiscito.

Otro factor que denotaba la oposición del gobierno fue que en varias estaciones de radio se impedía que distintos organismos que apoyaban el plebiscito hicieran declaraciones a favor del mismo, y por otra parte a los funcionarios que externaban su opinión en contra siempre tuvieron cabida para externar sus opiniones.

El día del plebiscito, contrario a la política desarrollada en todo el proceso, Camacho Solís afirmó que el plebiscito era permitido y protegido por las garantías constitucionales y en particular por el artículo 9 de la Constitución, que establecía el principio de libre reunión y manifestación. El 24 marzo, refrendó su simpatía con el evento, y afirmó que lo trascendental era hacer un balance real de lo ocurrido para la vida de la ciudad y que sus resultados debían ser incorporados en el proyecto de reforma.

### 3.9.- Debate Legislativo

El 11 de diciembre de 1992, por primera vez se discutió el tema del plebiscito en la Asamblea de Representantes, y como fracción el PRI y el PAN rechazaron rotundamente la convocatoria. Posteriormente, en la sesión del 30 de enero, en la ARDF, las fracciones del PRD, PAN, PARM y PFCRN hicieron bloque en contra del PRI, y afirmaron que este partido se estaba colocando del lado de la antidemocracia; por su parte, el PRI defendió fehacientemente los resultados del foro de la consulta para la reforma electoral; el PPS apoyó al PRI y reiteró su permanencia en la Mesa de Concertación, argumentando que bajo ningún motivo participaría en la consulta.<sup>56</sup>

Siendo Asambleístas los que convocaron al plebiscito, la discusión en el Congreso de la Unión no tuvo la trascendencia que se esperaba, no obstante en la sesión del 24 de febrero de 1993 de la Comisión Permanente se dio el espacio para que se estableciera la discusión.

El tono de la discusión se torno contradictoria como se había venido dando alrededor del plebiscito desde que se presentó la propuesta, las posturas se tornaron a favor y en contra a continuación presentaremos los puntos más sobresalientes de cada intervención:

El primero en tomar la palabra fue el Diputado Guillermo Flores Velasco del PRD. En tribuna manifestó: “acudimos a este Congreso de la Unión, para que ella se pronuncie a favor de la iniciativa ciudadana del plebiscito, por considerar que es una acción que contribuye a delimitar y encauzar el proceso de la reforma política.”<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 283

<sup>57</sup> Diario de Debates. Comisión Permanente. 24 de febrero de 1993, p. 658

La intención del Diputado era que los resultados que arrojará el plebiscito fueran tomados en cuenta para el proceso de reforma política que había sido convocada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. “El resultado del proceso de reforma política iniciado con la consulta del plebiscito culmine con la aprobación de la ciudadanía a través de un mecanismo llamado referéndum”<sup>58</sup>

Después de la participación del diputado Guillermo flores Velasco, los encargados de hablar en pro y en contra de la propuesta presentada anteriormente fueron los diputados Carlos González Durán del PRD y Fernando Lerdo de Tejada, de la fracción parlamentaria del PRI.

En tribuna el Diputado González Durán, manifestó el problema que existía para que se diera un transito hacia la democracia era la convivencia nacional, la posible solución se daba a través de tres vías: en primer término habló del transito a la democracia en los partidos políticos esto se debe dar desde las bases de cada partido adoptando a la democracia como parte de su estructura y convencidos que esta es la mejor vía para poder llevarla a la estructura del gobierno. El segundo transito al que se refirió el Diputado fue a la convivencia que debía existir entre los partidos estos deberían ser respetuosos con las propuestas que presenten sus contrincantes. Por último hizo mención a que el Gobierno debería de tratar a la sociedad civil democráticamente y la única forma de lograrlo es que le brinde participación.

“Es por ello que el plebiscito debemos verlo con buenos ojos y por eso me apunté en la disyuntiva de respaldar la moción y la propuesta que hizo el compañero Guillermo Flores.”<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 658

<sup>59</sup> Ibid., p. 662

Para hablar en contra de la propuesta tomó la palabra el Diputado Lerdo de Tejada, a continuación analizaremos su intervención.

“Creó que los capitalinos tenemos la suficiente madurez y desarrollo político que nos lleva a demandar una mayor participación en los asuntos públicos, una mayor decisión en los asuntos administrativos que vienen a afectar las cuestiones de la comunidad y es por ello que consideramos que la Reforma Política debe de desarrollar formas de consulta clara a esta ciudadanía...”<sup>60</sup>

El Diputado Lerdo de Tejada, defendía la postura de los priistas diciendo que el verdadero reto de la reforma política del D.F. era el de profundizar en la democracia de los sistemas que pudieran elevar el grado de vida de los capitalinos, con este argumentó se dijo en contra del plebiscito porque este sólo se centraba en el debate del Estado 32, para él diputado el que los ciudadanos votarán por el sí o por el no, en realidad no significaba mucho porque los que decidieran por alguna de las respuestas en verdad no tenían conocimientos de las repercusiones que podría llegar a tener su respuesta, además de no estar completamente seguros de la decisión que tomarían.

Otro factor por el cual manifestaba su desacuerdo era por el hecho de que los Asambleístas que habían propuesto el plebiscito no explicaban como se iba a instrumentar la decisión que arrojará la consulta, esto sumado a la poca información con la que contaban los ciudadanos hacía que el plebiscito no fuera una posible vía para entablar la Reforma Política en el D.F. por lo menos para el grupo parlamentario del PRI.

Los siguientes diputados que quisieran exponer su postura sobre la propuesta presentada por el Diputado Guillermo Flores, fueron el Diputado Cuauhtémoc Amezcua, del PPS y Carlos Enrique Cantú Rosas, del PARM.

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 663

Referente a la participación del Diputado Amezcua, está fue dentro del tono que se había venido dando en el interior de su partido.

Argumentó que lo que se pretendía realizar el 21 de marzo no se trataba de un plebiscito, sino de una encuesta amañada por intereses partidistas “Lo que han organizado nueve compañeros asambleístas, seguramente con buena intención y con muy buena fe, es simplemente una consulta pública del menor nivel, muy distante de una encuesta formal y sin el más remoto parecido con un plebiscito.”<sup>61</sup>

Se pronunció en desacuerdo por que su partido siempre manifestó que si se solicitaba a la ciudadanía su opinión se estaba delegando en ellos lo que en realidad le corresponde a los partidos político. Los ciudadanos habían elegido a sus representantes teniendo la convicción de que estos tomarían las decisiones adecuadas y el consultarles a estos sobre la reforma política del D. F. era aceptar que los partidos no tenían la capacidad de cumplir con la tarea por la cual habían sido elegidos.

El último en tomar la palabra fue el Diputado Carlos Enrique Cantú Rosas, del PARM quien se manifestó a favor de la propuesta del Diputado perredista Guillermo Flores, su postura se definía porqué consideraba que la figura del plebiscito venía de una amplia tradición griega y que había demostrado su efectividad en la ciudad de Atenas, donde fueron sus inicios.

Acudió a la Constitución para defender la posición de su partido “a juicio del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el plebiscito que habrá de llevarse a cabo el próximo 21 de marzo y mediante el cual se consultará a la ciudadanía del Distrito Federal, sobre la forma de Gobierno que desea, tiene base y estricto fundamento en el artículo 39.”<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 666

<sup>62</sup> Ibid. p 669

Por último hizo mención a que en realidad no importaba el nombre que se le colocará ya fuera plebiscito, referéndum, consulta o simplemente una encuesta, este representaba la posibilidad de brindarle al ciudadano formar parte de un ejercicio democrático, en donde su participación sería fundamental para discutir el tema de la reforma política del D.F.

Estas fueron las participaciones de los diputados en torno al debate sobre si se debería realizar el plebiscito o no y si era conveniente apoyar a los Asambleístas en la tarea que estos habían iniciado.

No faltó quien consideró que el tema no debería tratarse en la Cámara de Diputados, porque los asambleístas no necesitaban apoyo, ni lo estaban buscando, que lo conveniente era dejar que el debate ocurriera solo en la Asamblea de Representantes. (el diputado que se postuló por este punto fue Víctor Martín Orduña Muñoz, del PAN).

Finalmente terminó la discusión sobre el tema del plebiscito agregando al apéndice de la documentación de la sesión integralmente lo sucedido en la misma.

### **3.10.-La organización**

Es importante mencionar y analizar, el trabajo organizativo de dicho plebiscito por la importancia que tiene para la realización de eventos posteriores con la misma estructura. Se debe hacer mención del papel de las personas que participaron en la organización de la consulta y que aceptaron el riesgo de realizar un trabajo difícil no sólo por que se preveía una afluencia mínima de votantes sino, por que es difícil encontrar una participación de los ciudadanos en este tipo de eventos y aún más ser parte de las decisiones de las políticas públicas o de la creación o modificación de leyes.

Por ello se nos hace importante valorar el material humano con el que se

contó en ese momento, más allá del debate si funcionó para el carácter primordial del que fue convocado.

Bien podría afirmar que el plebiscito capitalino fue un sonoro fracaso como lo han publicado algunos analistas "interesados". Pero entonces tendría que soslayar el entusiasta trabajo de más de una docena de miles de ciudadanos que con todo y su pereza auestas, y el atractivo de un domingo de descanso o bullanguero, prefirieron sentarse durante largas horas al rayo del sol para facilitarles el voto a otros tantos de miles más.

Organizar el trabajo de miles de capitalinos (12 mil aproximadamente) empeñados en defender su derecho a vivir la calle o el parque es coadyuvar en la tarea de cincelar la base de una cultura ciudadana moderna. Apoyarse y sumarse al despertar colectivo de individuos que quieren afirmarse como tales frente de las corporaciones, del gobierno, de cenáculos o de iglesias de todo tipo, e influir en la conformación del espacio publico donde hablan, donde retozan y donde escuchan, es la clave que merece inclinar la balanza en su favor y de ese "poligrito" lanzado ante cuyos resultados es tiempo de meditar.<sup>63</sup>

De acuerdo con las cifras los 12 mil voluntarios para realizar la consulta tienen el reconocimiento de su trabajo y es el hecho de que fue bien realizado, y que de igual manera fue un referente para las póstumas consultas ciudadanas.

### **3.11.-La Jornada Electoral**

El día de la jornada electoral, se tomó en consideración que podrían votar potencialmente 4 millones de capitalinos por lo que se instalaron 2 mil casillas en toda la ciudad, las cuales fueron cubiertas por 12 mil ciudadanos. De igual manera se instaló el Consejo de Observación y a partir de ese momento, el orden y el proceso se confió a la disciplina y trabajo de los habitantes de la ciudad. Se

---

<sup>63</sup> Linares, Zapata Luis, "El plebiscito: un fracaso bien hecho", El cotidiano, No. 54, Mayo, 1993, p.31

organizaron 40 comisiones integradas por consejeros, testigos de calidad e invitados ilustres de 12 estados de la república; estas comisiones reportarían los sucesos anómalos de la jornada<sup>64</sup>.

Los medios de comunicación por un día centraron su atención en la consulta. Por ejemplo diferentes estaciones de radio hicieron una cubertería de los acontecimientos de incidentes que se presentaban en algunas de las casillas.

Ese mismo día se desplegó una fuerza de seguridad cercana a los veinte mil elementos para vigilar las casillas electorales y lugares cercanos.

Antes de los resultados, la empresa CEOP realizó un estudio en donde se observó el cómputo de 349 casillas, las cuales fueron visitadas por 20 grupos de observadores en los cuarenta distritos electorales (2 distritos y 17 Casillas por grupo); de acuerdo con el informe, el 93% de las casillas contó con observadores oficiales.<sup>65</sup>

En general la jornada electoral trascendió sin problemas realmente graves o de irregularidad, la apertura de casillas que se hicieron tarde o de manera distinta a la fijada o denuncias sobre supuestas presiones para que el electorado no emitiera su opinión, fueron denuncias a voces que realizaron sobre la marcha del día de la votación.

### **3.12.-Abstencionismo y Distribución de los Votantes.**

Es innegable, de acuerdo a las cifras, la abrumadora abstención que existió en la convocatoria lanzada por los Asambleístas del Distrito Federal siendo este el principal motivo póstumo para que no se tomara en cuenta o no se considera modificar sustancialmente la estructura jurídica, e institucional administrativa y

---

<sup>64</sup> Amezcua, Leticia. op cit. p. 290

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 292

políticamente del D.F.

Podría decirse, como lo hizo el periódico El Nacional, que lo importante fue la abrumadora abstención: más del 90 por ciento de los factibles electores no se presentaron ante las ninguneadas ánforas. O lo que puede entenderse de manera similar: votaron solo el 7 por ciento del padrón de posibles.

Pero si al abstencionismo le añadimos la tan marcada polaridad de los ciudadanos del Distrito Federal, de acuerdo a la cultura política y económicamente hablando, nos encontramos con otra de las principales causas de la no aprobación de esta consulta. También reparamos en que se trata de una iniciativa con preponderante arraigo en segmentos de mayor nivel educativo e ingreso económico y por ende con un nivel más elevado de interés por los problemas de la urbe<sup>66</sup>.

Este es un motivo que no se tenía considerado en algunas investigaciones del tema, ya que sin duda nos muestra la polaridad que existe en la capital del país, nos enseña territorialmente como se identifican zonas con mayor nivel económico y cultural, por ende la necesidad de participar y sentirse parte de una decisión gubernamental que afecta de manera ya sea prospectiva o retrospectiva la vida política no solo del Distrito Federal sino del país (que consideramos en este caso prospectivamente).

“Pensar que en aquellos distritos electorales donde la población se mostró más activa, San Ángel, Coyoacán, San Jerónimo o Tlalpán, sólo uno de los posibles siete u ocho votantes alcanzaron a depositar sus opiniones sobre si quieren elegir o no a sus autoridades, es motivo suficiente para declarar, rubosamente, que el plebiscito fue un fracaso, la veo como pesada contrariedad para mi frágil persona.”<sup>67</sup>

En Azcapotzalco, Peralvillo u otras zonas igual de populosas, como la delegación Gustavo Madero, donde las ausencias fueron por demás notables.

---

<sup>66</sup> Levario Turcott, Marco, “Entre encuestados te veas”, *Etcétera*, No. 6, Marzo, México, 1993, p. 22

<sup>67</sup> *Ibíd.*, p. 32

Instancias que pudieron duplicar o triplicar las desproporciones entre esos pocos votantes activos. Ni si quiera uno de cada diez o quince electores se presentó frente de los voluntarios promotores.

En Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac, delegaciones del sur del Distrito Federal, la afluencia fue muy baja. Ya que se presentaron anomalías por parte de las autoridades al presionar a ciertos grupos para que no votaran en dicha convocatoria. Mostrando la gran disparidad de las zonas de la ciudad a participar en la consulta publica.

### 3.12.1 Motivos del abstencionismo

Siguiendo en la misma línea de análisis en el caso del Distrito Federal, encontramos en los siguientes motivos la baja participación ciudadana en la consulta, que de igual manera son fenómenos que pueden medir en cualquier caso el alto grado de comunicación del Distrito y por consecuencia de participación política

1) Medios de Comunicación: enfrentando desde el principio al rechazo en particular de la televisión y en menor medida de la radio. El comportamiento de la prensa cuando no errático, si marcadamente parcial. Mientras solo algunos medios mantuvieron alguna información abierta, en general a favor aunque no faltaron algunas voces discordantes, la mayoría de los diarios de circulación nacional, o bien callaron de todo, o bien desinformaron con base a descalificaciones a priori, tergiversaciones, o manipulación de la información, con lo que crearon cuando menos confusión entre la población<sup>68</sup>.

2) Conflictos Políticos: es cierto que el plebiscito es reflejo de la pluralidad política que sé venia manifestando, pero esto no significa que realmente

---

<sup>68</sup> Schneider, Alberto. "21 de marzo lecciones ciudadanas" Voz y Voto, Abril 1993, p. 10

estén dadas las bases para conformar un consenso entre las distintas fuerzas políticas del Distrito Federal. "Existe el riesgo de desproporcionar el descrédito de nuestro de por sí deteriorado sistema de partidos, o sea, al conjunto de instituciones de interés público que para mantenerse en cuanto tales, manifiestan perseguir un grado de representación ciudadana, que es justamente la aspiración con que sistemáticamente se someten al veredicto del sufragio."<sup>69</sup> Lo que traería consigo una serie de conflictos de legitimación de los representantes de los partidos políticos a juicio de la ciudadanía con esta consulta.

3) La indiferencia de los letrados: Todavía más grave es el casi vacío que al plebiscito le hicieron los medios "Para exquisitos, gruesos y enterados". Revistas como Vuelta, Nexos o la de la UNAM pasaron, no sin resistencias, alguna que otra crítica y, sin alharacas, alguno que otro buen, aunque "esterilizado" deseo. Fue un acto de omisión del que pueden arrepentirse por que al fin de cuentas y en el peor de los errores de sus promotores, fue un evento cívico donde pueden sin duda, muchas de las razones de su existencia como publicaciones que intentan orientar a una parte de los lectores<sup>70</sup>.

4) Costo de la consulta ciudadana: es tan sólo cuestión de lógica cuantitativa, el pensar que para la organización de dichos eventos se deben considerar los costos económicos que podrían costarle a la misma sociedad, el hecho de lanzar un plebiscito, siendo esto uno de los principales problemas para que no se hubiese dado el desplegado informativo que necesitaba. El costo de cada voto, ha sido estimado en 2 nuevos pesos por voto (1993), tan solo en costos de papelería<sup>71</sup>. Ya que como lo hemos mencionado la gente que participo en la organización fue voluntaria y no recibió una contribución económica.

5) Sin antecedentes: el plebiscito o el referéndum no tienen alguna experiencia ni arraigo en el caso mexicano, los antecedentes

---

<sup>69</sup> Levario Turcott, Marco, op. cit., p. 22

<sup>70</sup> Linares, Zapata Luis, op. cit., p. 34

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 32

mencionados al principio de este capítulo no tienen la mayor incidencia con el plebiscito convocado el 23 de marzo de 1993. Por tanto el nombre de la consulta -plebiscito- era desconocido mucha de la gente sobre todo de los pueblos que son parte del D. F. -aunque hay que mencionar que a la gente que se le informó que era el plebiscito participó-.

### 3.13.-Perfil De Los Votantes

El siguiente análisis es para medir la distribución y el perfil de los votantes, de acuerdo con las cifras arrojadas durante unas entrevistas que realizó el Gabinete de Estudios de Opinión. La mayoría de los votantes fueron varones 60.5% y una porción menor fueron mujeres 39.5%, la participación fue mayor entre los ciudadanos de 39 a 49 años de edad que representaron el 45% de los votantes, contra 32% que constituyeron los ciudadanos de 18 a 29 años y el 24% restante personas de 50 y más años de edad<sup>72</sup>.

La escolaridad fue un elemento claramente selectivo para la participación en el plebiscito. 21% de los entrevistados eran personas sin estudios o que solamente habían alcanzado solamente el nivel educativo básico, otro 33% eran personas con estudios nivel medio, 46% de los participantes tenían estudios profesionales.

De esta manera el 79% de los ciudadanos que fueron entrevistados disponían de una escolaridad media superior o profesional. Esta población conformaba en ese año menos de la mitad en el total de ciudadanos del D. F., por lo que su opinión se encuentra sobre representada en la consulta, en detrimento del peso de la opinión de personas menos favorecidas por su escolaridad<sup>73</sup>.

Por otra parte la distribución de los participantes con respecto a su simpatía con alguno partido político se mostró de la siguiente manera. Los representantes

---

<sup>72</sup> De la Peña, Ricardo y Rosario Toledo Laguardia, “los clientes del Plebiscito” Etcétera, México, 1993,p. 5. Todas las cifras que se desprenden en este apartado provienen de una consulta realizada por el Gabinete de Estudios de Opinión para el semanario etcétera.

<sup>73</sup> Ibíd., p. 5

del PRI fueron 14%, 26% simpatizantes del PAN, 22% del PRD y 5% de alguno de los restantes partidos políticos.

**3.14.- Resultados del Plebiscito**

La fundación Rosenblueth dio a conocer el resultado de la jornada en que participaron 318 mil 848 ciudadanos de los 4 millones de votantes potenciales que existían en ese momento; es decir menos del 1% de votantes asistieron a la convocatoria. Como podremos observar en el siguiente cuadro las tres preguntas a realizadas, resultaron a favor de una Reforma Política en el D. F., por tanto si en algún momento se hubiese llegado a considerar para realizar la Reforma Política, tendría una legitimidad delegada por los votantes que asintieron.

Preguntas	Votos a favor	Votos en contra	Votos nulos	total
¿Estado 32?	213,597 66.5%	96,912 30.1%	10,080 3.39%	320,797 99.99%
¿Elección de gobernantes?	270,700 84.8%	41,221 12.9%	7347 2.30%	319,268 100%
¿Congreso propio?	268,695 84.3%	42,087 13.2%	8055 2.53	321,837 97.83%

Fuente: Fundación Rosenblueth.

**3.15.-Aportaciones del Plebiscito en el D. F.**

Después de realizarse el plebiscito existieron diversas opiniones. Las frases más sonadas en el ambiente político y social contenían el mismo significado. Unos decían que la consulta fue bien realizada, mostró una civilidad política, fue una aportación valiosa y positiva para el D. F.; para otros, la alta abstención era previsible.

Para nosotros, hubo aportaciones significativas a la democratización del D.F. gracias a la consulta realizada:

- Por primera vez el conteo de la votación fue público, con la presencia de cualquier ciudadano que quisiera observar el proceso, además de observadores internacionales para validar dicho evento.
- El sistema de cómputo fue un aporte fundamental a los procesos electorales y a los conteos rápidos de los resultados electorales, en este caso en particular fue novedoso ya que en cada distrito electoral hubo computadoras conectadas a una red.
- La respuesta al plebiscito fue inmediata, particularmente de las organizaciones sociales y políticas de la capital.
- Que por encima de diferencias políticas es posible llevar un buen término acciones con fines claros y precisos.
- Que los ciudadanos tienen una capacidad organizativa nada desdeñable.
- Que la discusión política no debe ser prioridad de los partidos políticos sino se debe incluir la opinión de los ciudadanos y sus organizaciones que tiene mucho que aportar.

Pero la aportación más significativa es el hecho de que los partidos políticos se sentaran a negociar y establecer el futuro de la vida política del Distrito Federal. Aunque para el periodo inmediato el plebiscito no fue contemplado por las instituciones correspondientes para poder modificar sustancialmente el aparato de gobierno del D.F., si se tomó en consideración la postura de cambiar los lineamientos sobre todo centralistas del sistema político mexicano con respecto a la capital del país.

Existieron varias propuestas de modificar algunos reglamentos internos, para

dar mas autonomía a ciertos órganos colegiados, el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en Asamblea Legislativa, intención de modificar el Consejo Consultivo de la Ciudad de México en Consejos Delegacionales, y el principal la elección de los representantes vía directa algo inusual hasta entonces.

Pero fue hasta el año de 1996, cuando las reformas políticas y electorales dieron pie a una verdadera transformación no solo para el Distrito Federal sino para el propio país. Las reformas de 1996 dieron el reconocimiento pleno de los derechos de los habitantes de la capital de la república para elegir, por voto universal y secreto, a su jefe de gobierno. No obstante el PAN y el PRD decidieron romper este consenso obligando a la mayoría priísta a aprobar en solitario el nuevo COFIPE.

Hasta 1996 el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercían por sí, y a través de los órganos de gobierno del DF: Asamblea de Representantes, Jefe del DF y tribunal superior de justicia. Con la reforma constitucional de ese año, el gobierno de esta importante entidad esta a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

El órgano legislativo del DF, que hasta 1996 se denominó Asamblea de Representantes y ahora se llama Asamblea Legislativa, esta integrado por ciudadanos electos diputados y no solamente representantes, como sucedía anteriormente

Así, pues con la reforma de 1996, el Distrito Federal, sin convertirse en un estado más de la Republica, es una entidad en la que los habitantes tienen la posibilidad de elegir, al igual que los cuidadnos del resto del país, a su gobernante local<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Becerra, Salazar y Woldenberg, "La refroma elecotral de 1996", FCE, Mexico, 1997, p. 219-220

En las elecciones federales de 1997 se pusieron a prueba las modificaciones derivadas del pacto y de la necesidad de tener un proceso electoral limpio y reconocido por los observadores internos y externos, teniendo un espectacular resultado derivado de las mismas reformas, que se planteaban en el plebiscito de 1993. Las elecciones en que el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, así como el gobierno de la ciudad de México, fueron transparentes y confiables.

## CAPITULO IV

### Debate federal en torno a incorporar el referéndum y plebiscito a la Constitución Mexicana

En capítulos anteriores se ha mostrado la importancia de algunas consultas realizadas a través de los mecanismos de participación ciudadana, el valor de éstos en algunos países que en sus Constituciones manejan ambas figuras.

Concretamente en México, donde se contemplan estas figuras en algunas Constituciones locales, leyes ordinarias o secundarias en Estados de la Federación Mexicana, y que en la actualidad solamente ha existido un caso en que se ha celebrado plebiscito, el de 1993 en el D.F. planteando la necesidad de introducir mecanismos de participación directa a nivel federal.

En 1998, Camacho Solís propuso llevar a referéndum las reformas indígenas. El ex comisionado para la paz, Manuel Camacho Solís, llamó a rechazar la actual línea del gobierno frente a Chiapas. Asimismo, en su propuesta de pacificación, y planteó someter la iniciativa de derechos y cultura indígenas a un referéndum, para lo cual pidió la realización de comicios extraordinarios organizados y vigilados por el Instituto Federal Electoral<sup>75</sup>.

Este intento de solucionar un conflicto social, pero sobre todo histórico e inclusive trascendental para el sector indígena, por medio de una aprobación o desaprobación de la propia sociedad, fracasó por varias razones, pero la que nos interesa es que no se encontraba contemplada en nuestra Carta Magna la institución del referéndum, por tanto no tendría la legitimidad otorgada por la normatividad constitucional.

---

<sup>75</sup> Venegas, Juan Manuel “Propone Camacho Solís, llevar a referéndum las reformas indígenas”, *La Jornada*, 22 de abril de 1998

Como antecedente podemos decir que en el sistema constitucional mexicano se incorporaron en 1977 dos procedimientos de la democracia directa, en su artículo 73 fracción VI, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y que estuvieron vigentes hasta el 10 de agosto de 1987.

Estos procedimientos se referían a que las leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal son materia de referéndum y de iniciativa popular, de acuerdo con lo preceptuado por la ley orgánica del citado Departamento.

“Iniciativa, el derecho de una fracción del cuerpo electorado a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa. En la actualidad los proyectos de reforma constitucional se estudia y se propone que se contemple una forma de iniciativa”<sup>76</sup>.

En la ley se establecía que la iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentarios de propia entidad.

En cuanto al referéndum, era obligatorio cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en procesos de creación, modificación o derogación puedan tener actos sobre los habitantes del Distrito Federal.

Después siguieron otras reformas a la fracción VI del referido artículo 73 publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y fueron publicadas el 6 de abril de 1990, en las que se mencionaba el origen de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, abrogando todo lo relacionado al referéndum.

El 25 de octubre de 1993 se vuelven a realizar reformas al artículo y fracción mencionadas, instituyendo la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de

---

<sup>76</sup> Elisur, Op. Cit. p. 109

Gobierno del Distrito Federal, mismos que fueron publicados el 26 de julio de 1994 en que aboga por completo todos los términos de participación directa.

Éste es el único caso en el que se establecieron instrumentos de participación ciudadana en la Constitución Mexicana, considerando que en aquella época el Departamento del Distrito Federal era Administrado por el Poder Ejecutivo, auxiliado por un Regente Capitalino, por tanto los ciudadanos no podían elegir a sus representantes hasta que se estableció la Asamblea de Representantes para legislar; los representantes son elegidos por sufragio universal directo, también se incorporó la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En la actualidad uno de los principales debates en el Congreso de la Unión es precisamente incorporar los mecanismos de participación directa, de los ciudadanos del país al marco Jurídico Federal a través de iniciativas, las cuales mostraremos en cuadros comparativos.



#### 4.1.- CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>Proyecto de decreto por el que adiciona los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Cámara de Diputados. 14 de Octubre de 1992. Partido de la Revolución Democrática.</p>	<p>Se someterá a referéndum entre todos los ciudadanos con derecho a voto las resoluciones del Congreso, en todo o en parte, que revistan especial trascendencia para la Nación.</p> <p>Para que el referéndum se realice bastará que lo aprueben la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara que se encuentren presentes, a propuestas de al menos veinticinco diputados, o con cien mil ciudadanos, dentro de los primeros diez días siguientes a la aprobación de la resolución por parte de la Cámara, y dentro de los primeros cuarenta días siguientes a la aprobación de la resolución, cuando se trate de una propuesta de los ciudadanos.</p> <p>Las resoluciones que obtenga la ratificación de los ciudadanos serán remitidas por la Cámara de Diputados que calificara la legalidad del referéndum, al titular del Ejecutivo, quien no podrá vetarlas para su inmediata promulgación.</p>	<p>Se menciona que no será objeto de referéndum las resoluciones o las partes de ellas que sean aprobadas en uso de las facultades que le otorgue el Congreso en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Designación de Presidente de la República, ya sea con carácter de interino, sustituto o provisional.</li> <li>b) Régimen interno del Congreso, de sus Cámaras.</li> <li>c) Juicio Político.</li> </ul> <p>Autorizar, la salida de tropas nacionales fuera del límite del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, serán siempre sometidas a referéndum, entre todos los ciudadanos.</p> <p>Esta iniciativa fue promovida principalmente para contrarrestar las decisiones del Ejecutivo y ratificadas por el Poder Legislativo, en ese entonces para someter a decisión de los ciudadanos si se aprobaban o no los tratados de libre comercio, concretamente el TLCAN.</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>Iniciativa de modificaciones y adiciones a los artículos 72, 89 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar las figuras de referéndum y plebiscito.</p>	<p>Cámara de Diputados. 28 de marzo de 1996.  Partido Acción Nacional.</p>	<p>Se propone instaurar las bases constitucionales necesarias para crear la institución del referéndum derogatorio, total o parcial.</p> <p>El referéndum se podrá realizar siempre que, dentro de los 60 días naturales posteriores a la publicación de las Leyes, los ciudadanos, en un numero de cuando menos el 2% de los inscritos en los listados nominales electorales lo solicite.</p> <p>Se establece que las leyes objetadas y derogadas mediante el procedimiento de referéndum, no podrá ser objeto de nueva iniciativa sino hasta transcurridos dos años.</p> <p>Dotar al Ejecutivo Federal de solicitar al organismo público responsable de los procesos electorales, plebiscitarios y referéndum, que someta a plebiscito decisiones de gobierno que el titular del Ejecutivo considere trascendentes para la vida pública del país.</p> <p>Para establecer las bases constitucionales de la institución del referéndum derogatorio total o parcial al que pueda someterse las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Se ponen limites y fechas para la realización legal de un plebiscito o referéndum.</p> <p>La organización del referéndum se deberá ajustar a los procedimientos electorales.</p> <p>Se faculta al Presidente de la Republica, "de acuerdo a su criterio", solicitar ante un órgano público, la realización de ambas figuras cuando sea solicitado.</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>Iniciativa que adiciona una fracción VIII al artículo 116 constitucional, para imprimir al régimen federalista de organización mínima y común de los estados que integran la nación mexicana, las figuras de democracia participativa conocidas como plebiscito y referéndum.</p>	<p>Cámara de Diputados. 2 de febrero de 2000. Partido Acción Nacional.</p>	<p>Se propone adicionar una fracción, a la Constitución, que ordene a las Constituciones y leyes de los Estados garanticen el ejercicio ciudadano del referéndum y plebiscito, instituciones de democracia participativa en su ámbito de competencia, "obligando" a su vez que su reglamentación y recepción en el derecho positivo local ocurra en un plazo perentorio de noventa días contados a partir de que entre en vigor la reforma Constitucional propuesta, evitando así el vicio de tener enunciada una institución o principio básico que no tenga aplicación por falta de ordenamiento legal concreto que provea a su observancia y garantice su ejercicio.</p>	<p>La figuras de democracia participativa se incorporen a los estados integrantes de nuestra federación, para que los ciudadanos en todo el país gocen por igual de un derecho.</p> <p>Se otorga al ciudadano el derecho de participar en los asuntos públicos fundamentales de su entidad federativa.</p> <p>Se intenta incorporar a los estados que no contemplan en sus constituciones locales, los instrumentos de democracia participativa referéndum y plebiscito, que no han querido o podido introducirlas y reglamentarlas para su correcta aplicación.</p> <p>Se disminuye la noción de autonomía de aquellos estados de la federación, que por razones propias no han incorporado ambas figuras.</p> <p>El termino "obligar" se puede mal entender y contraponer con el concepto de los estados autónomos e independientes.</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>Se propone reformar el artículo 35 y 36 de la Ley Fundamental, para establecer dentro de las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, el derecho y la obligación político individual de votar en los plebiscitos y referéndum.</p>	<p>Cámara de Diputados. 7 de agosto de 2000. Partido Acción Nacional.</p>	<p>Para el supuesto de referéndum Constitucional se determina que solo será obligatorio para determinar en materia, es decir, cuando se trate de derogación, adición o reforma relacionadas con los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Las garantías individuales;</li> <li>2) Los derechos políticos de los ciudadanos;</li> <li>3) La soberanía nacional, forma de gobierno, de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional;</li> <li>4) Del principio de la división de poderes</li> <li>5) Del procedimiento de reforma constitucional</li> </ol> <p>En todos los demás casos, se establece que será facultativo, sea concernientes a la Constitución o a las leyes federales, es decir se deja al criterio de los órganos del Estado responsables para que se puedan decidir si se convoca a referéndum o no sobre determinada materia, con excepción obviamente de los que ya se dijo.</p> <p>Se propone que el Instituto Federal Electoral, sea el órgano responsable de organizar el referéndum y plebiscito, toda vez que es éste el que, asegura la imparcialidad en su aplicación.</p> <p>En relación con el plebiscito sea procedente para actos de tipo político, en el cual serán procedente en lo conducente los mismos criterios que para el referéndum, en cuanto a las excepciones que se ha expuesto.</p>	<p>Se establece un análisis comparativo internacional, en el cual se mencionan a distintos países que en sus constituciones contemplan estas figuras de democracia participativa.</p> <p>Se establece que el participar en dichas consultas sea una obligación político-individual el votar en expresadas instituciones.</p> <p>El hecho de proponer que sea el IFE el encargo de realizar cualquiera de estas consultas se debe a las siguientes observaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La experiencia acumulada en procesos electorales anteriores.</li> <li>2. Así como por la infraestructura que tiene</li> <li>3. Se evitaría que se crean instancias públicas paralelas y que puedan generar un costo adicional al erario.</li> <li>4. Tendría un proceso y resultado legitimo, gracias a la legalidad de los procesos electorales que se ha ganado el Instituto.</li> </ol>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>Proyecto de decreto que adiciona y reforma los artículos 41, 71, 73, 89 y 135 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Cámara de Senadores. 16 de noviembre de 2000 Partido de la Revolución Democrática.</p>	<p>Se propone introducir en la Constitución la obligatoriedad de consultas nacionales por la vía del referéndum y el plebiscito, en los casos de proyectos, leyes o medidas que alteren substancialmente la vida política, social y cultural.</p> <p>El referéndum procedería para la ratificación de una nueva Constitución o para la adopción de reformas o adiciones que afecten normas fundamentales, como las garantías individuales y derechos sociales, el sistema de gobierno y los derechos de la Nación, así como reformas y adiciones de leyes expedidas por el Congreso de la Unión.</p> <p>El plebiscito deberá realizarse como instrumento de consulta sobre las decisiones o la conducta de los gobernantes, y su fuerza radicará en potenciar la capacidad de la ciudadanía para combatir la arbitrariedad y la corrupción.</p>	<p>Se intenta establecer una nueva relación entre los representantes populares y las organizaciones sociales, que suponga la reciprocidad en las responsabilidades y la consulta permanente en la elaboración de proyectos, leyes o medidas que alteren sustancialmente la vida política, social y cultural del país.</p> <p>La sociedad organizada en barrios, comunidades, sindicatos, organizaciones campesinas e indígenas, asociaciones civiles y partidos deben tener derecho a participar en todas las decisiones del gobierno, de su planeación hasta su realización,</p> <p>A pesar de la oposición que tengan algunos gobernantes en turno, con la realización de dichas consultas se ratificara la decisión de la sociedad.</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>Proyecto de decreto que adiciona y reforma artículos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Cámara de Diputados. 27 de marzo de 2001. Partido Revolucionario Institucional</p>	<p>Se propone acotar los referéndums: a) se establece un porcentaje de electores requeridos para subscribirla b) Se señala un criterio de distribución geográfica adecuada de los subscribientes.</p> <p>La figura del referéndum consiste en someter al electorado una ley que hubiese sido aprobada por el Congreso de la Unión.</p> <p>Corresponderá al propio Congreso de la Unión Definir en una ley las características específicas que el referéndum legislativo tendría al país.</p>	<p>“La democracia no se agota solamente en la elección de los gobernantes”.</p> <p>Solamente se establece incorporar al marco jurídico el referéndum.</p> <p>Se acota la participación de los órganos públicos, para la realización de dicha consulta, solamente el Poder Legislativo podrá legislar sobre referéndum.</p> <p>No se trata en ningún caso de sustituir los mecanismos de democracia representativa por los de democracia directa. Se trata de complementar unos con otros, para abrir las posibilidades de la participación democrática.</p> <p>A través de esta institución, la ciudadanía puede intervenir en la aprobación de una ley, a manera de aval de la misma.</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>Se adiciona una fracción VI al artículo 35, se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 36, y se reforma el artículo 73 de la Constitución política Mexicana.</p>	<p>Cámara de Diputados. 8 de Noviembre de 2001. Convergencia por la Democracia.</p>	<p>Serán prerrogativas del ciudadano, participar en los procesos de referéndum y plebiscito. La ley regulará los procedimientos de estos.</p> <p>Serán obligaciones del ciudadano, participar en los procesos de referéndum y plebiscito de conformidad con la ley competente.</p> <p>El Congreso tendrá la facultad para aprobar los proyectos de ley que deben someterse a referéndum.</p>	<p>El referéndum y plebiscito deben ser puntos de partida para el trabajo político y para otorgar sentido, y contenido democrático a la administración pública compensando y contemplando la participación política de la ciudadanía.</p> <p>Con ambos instrumentos de la democracia participativa, se intenta fortalecer la cultura cívica, la cultura de la legalidad y la cultura democrática.</p> <p>Se deben instrumentar mecanismos seguros de dar fuerza y vida a la soberanía del pueblo, no sólo con su instauración constitucional, sino también instituyéndose en leyes ordinarias, secundarias o reglamentarias de la propia Constitución.</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
<p>iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35, fracción VI, 41, 71 y 89, de la Constitución General de la República, para incorporar la figura de del referéndum a nuestra Casta Magna.</p>	<p>Cámara de Diputados. 4 de marzo de 2002. Partido Alianza Social.</p>	<p>Presentar al Congreso de la Unión proyectos de Ley y solicitar al mismo la celebración de referenda en los términos de la presente Constitución y de la Ley en la materia. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio del referéndum y de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.</p> <p>El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, de presentar iniciativas de Ley y de solicitar la celebración del referéndum, participando en ello, en los términos del artículo 71 de esta Constitución. En materia electoral y de referéndum la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado, excepto en aquellos casos que expresamente señale esta Constitución</p> <p>Podrán solicitar que se someta a referéndum una reforma constitucional, o la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley, de conformidad a los lineamientos contenidos en la presente Constitución:</p>	<p>Un porcentaje de quienes componen al Congreso, o bien un número de legislaturas de los estados de la República, también deberán estar facultados para promover el referéndum. Por último, el Presidente de la República habrá de estar facultado para dicho fin, toda vez que goza de la facultad de iniciar leyes.</p> <p>La solicitud para la celebración del referéndum deberá presentarse respecto de un tema concreto a discutir, y no podrá referirse a dos o más asuntos distintos, porque de lo contrario, se confunde al electorado.</p> <p>Como consecuencia del procedimiento antes descrito, se faculta a tres agentes -ejecutivo, ciudadano y legislativo- para proponer el referéndum respecto de una norma; se evita que el Ejecutivo pueda vetar, en beneficio propio, la celebración del referéndum; y además, que un solo partido político, que represente la mayoría relativa en el Congreso, obligue o niegue al mismo a someter a referéndum cualquier reforma constitucional o legislativa, para sus intereses propios; se intenta además evitar que influencias políticas e intereses particulares influyan en la redacción...</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
		<p>A) El Presidente de la República;                      B) Una cuarta parte de los miembros de alguna de las Cámaras del Congreso.                      C) Seis o más legislaturas de los estados;                      D) Ciudadanos con derecho a voto que representen el 1.5% del padrón electoral o más. No serán objeto de referéndum las cuestiones relativas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Materia Fiscal</li> <li>b) Impuestos</li> <li>c) Presupuestos de egresos e ingresos de la Federación</li> <li>d) Materia Financiera</li> <li>e) Designación de Presidente de la República, ya sea con carácter de interino, sustituto o provisional</li> </ul> <p>La solicitud para la celebración del referéndum deberá presentarse respecto de un solo tema, y deberá contener el precepto cuya creación, modificación, ratificación, derogación o abrogación se propone y el sentido de la misma.</p> <p>El texto del referéndum deberá ser redactado de manera clara y concisa, y no podrá contener una pluralidad de demandas; una vez aprobado por ambas Cámaras, se ordenará de inmediato la publicación en el Diario Oficial de la Federación del texto completo del referéndum, señalando la fecha de celebración del mismo; sin que sea necesaria la aprobación del Ejecutivo; fecha que no podrá ser anterior a los seis meses ni posterior a los nueve meses de la fecha de su publicación.</p>	<p>... de su texto y en consecuencia su celebración preguntas contenidas en el referéndum, será sobre la mayoría absoluta de los participantes en él, y estará a cargo del Instituto Federal Electoral.</p>

## CUADROS COMPARATIVOS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

INICIATIVA	CÁMARA DE ORIGEN	PROPUESTAS FUNDAMENTALES	OBSERVACIONES
		<p>El resultado del referéndum se dará a conocer por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y no podrá ser vetado por el titular del Ejecutivo ni modificado por el Congreso de la Unión, por lo que deberá ser publicado de inmediato en el Diario Oficial de la Federación por el Ejecutivo.</p> <p>Las resoluciones tomadas por referéndum no podrán ser modificadas más que por otro referéndum o por dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión, y no podrán ser discutidas en el mismo año en que se publicaron.</p> <p>La Ley regulará el procedimiento a que se sujetará la celebración del referéndum, así como el método y los medios materiales para su difusión.</p> <p>Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p> <p>Presentar a consideración del Congreso de la Unión, la propuesta para la celebración de referéndum de conformidad a lo estipulado por esta Constitución y a la Ley en la materia; y ejecutar las resoluciones que resulten de la celebración del referéndum, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p> <p>Las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados, Senadores y las impugnaciones relativas al proceso del referéndum;</p>	.

Consideramos que los motivos de la exposición de incorporar instrumentos para la participación ciudadana por medio de las Iniciativas son válidos. Entre los diversos partidos nos encontramos con un consenso generalmente a favor marcados en las propuestas fundamentales de las iniciativas, sobre todo a favor de institucionalizar los mecanismos de la democracia directa.

- El derecho a participar de los ciudadanos, en las consultas realizadas ya sea de referéndum y plebiscito.
- Crear una cultura política-cívica más informada, y participativa en las decisiones de las políticas públicas y leyes.
- Consolidar una verdadera democracia.

Son las principales garantías para los derechos de los ciudadanos considerando que la Democracia y la participación no terminan con la elección de nuestros representantes, que en la última década ha sido objeto de una etapa de transición, sobre todo en la apertura a la pluralidad, veremos que es está el principal punto de reflexión en este apartado.

Los tres principales partidos políticos tienen propuestas para incorporar estos instrumentos de participación y dos partidos de los denominados pequeños,- pero no por ello deja de aportar una iniciativa bien justificada- tienen uno de los tantos retos de la pluralidad, “el consenso, el pacto y la negociación” para institucionalizar los mecanismos de la democracia directa

Al analizar las iniciativas, nos encontramos, que todas ellas pueden en conjunto, si se logra aprobar entre los partidos, instrumentar el referéndum y el plebiscito como mecanismos de participación ciudadana. Creemos que éstos

mecanismos son validos para la etapa de transición que esta viviendo el país en general, y serían un aporte fundamental para la vida democrática, como ha sucedido en otros países.

Pero aclaramos que se deben seguir buscando otros mecanismos de participación, que no es sólo trabajo de los legisladores o administradores públicos, sino es un trabajo de la sociedad en general, el buscar el acceso de otros mecanismos de inclusión es tarea de toda la sociedad mexicana.

De igual manera se deben crear indicadores, para considerar que debates legislativos y decisiones políticas, se deben consultar ya sea por un referéndum o plebiscito, por que no todas las decisiones de nuestros representantes son materia de consulta, sino tendríamos un gobierno plebiscitario, que dejaría de lado a nuestros representantes políticos enmarcados en nuestra Carta Magna.

## Consideraciones Finales

A manera de conclusión, queremos rescatar algunos de los puntos que no señalamos y que se requieren para la realización ya sea de un referéndum o plebiscito, para dejar establecido un marco general acerca de estos instrumentos de democracia directa.

La primera situación es aclarar que las definiciones de referéndum y plebiscito que se mostraron a lo largo del trabajo son, en general, las que manejan diferentes autores y constituciones nacionales, pero en sí es difícil encontrar una postura con respecto a alguna definición en específico. Por ello consideramos que en determinado caso puede utilizárseles como sinónimos, o si se entabla una duda conceptual, referirse a la principal fuente, el marco constitucional del país que se está investigando.

Segundo, consideramos que en esta etapa de transición democrática en México, concretamente a partir de la década pasada se ha dado una apertura a la participación, no solamente de los partidos políticos, sino de las organizaciones civiles, los medios de comunicación y de la sociedad en general en los asuntos políticos del país. Por ello consideramos necesario establecer los mecanismos de participación ciudadana que integran un consenso público, y que se han utilizado hasta momento como son el referéndum y plebiscito.

Cabe señalar que otro instrumento fundamental es la iniciativa popular, que no incluimos en nuestro trabajo porque se consideró como las figuras esenciales de la democracia directa a las figuras del referéndum y del plebiscito. Sin embargo queremos señalar su lugar dentro de las formas que se han puesto en práctica en fechas recientes de la democracia directa en el mundo.

Para que estos mecanismos de participación sean eficientes e incluyentes o que obtengan resultados esperados por la democracia (igualdad, legalidad, derechos, etc.) se debe mejorar en ciertos aspectos de la vida política-social del país. Por ejemplo:

Si no generamos una cultura política, en la que se tenga un nivel de conciencia alto y se valoren la participación y las acciones que podremos emprender mediante estos mecanismos, difícilmente conseguiremos avanzar en la consolidación de la democracia en el país y, lo más importante, generar nuevos medios de interacción con el gobierno o con nuestros representantes políticos.

Con ello no queremos caer precisamente en el vicio de un gobierno plebiscitario, en donde nuestros representantes o el gobierno no tengan la capacidad de dirigir el destino de la nación o de alguna localidad, o de tomar decisiones por sí solos. El medio de interacción más aceptado a la fecha son los partidos políticos, esenciales para el desarrollo de la democracia representativa. De ninguna manera se intenta sustituirlos por medio de estos instrumentos de consulta pública que dan vialidad a la democracia directa, y que constituyen un gran aliciente para los ciudadanos al hacerles partícipes de las decisiones del gobierno en materia de políticas públicas, o de la aprobación de leyes por parte del poder Legislativo, y más aun si realmente fijaran el rumbo del país y de su propio destino político en un acto trascendental.

Opinamos que la trascendencia es por demás substancial, inclusive consideramos que es éste el punto de inflexión en una consulta plebiscitaria, ya sea para el país, región o localidad. Si logramos partir ya en la praxis de dichos eventos, con un estudio metodológico logremos establecer la importancia trascendental de un acto plebiscitario o de referéndum, cambiando la dirección de un sistema político antidemocrático a uno democrático, o de un proceso legitimador a un proceso

incluyente y decisorio de la resolución de los ciudadanos tendremos una válida consulta ante la opinión pública e internacional.

El principal reto a vencer para la realización de un referéndum o plebiscito en el estado mexicano es el de la disparidad del entorno geográfico, cultural, político y social del país.

Pero tenemos un excelente precedente para poder realizar dichos actos de consulta, sobre todo conjuntar aquellos escenarios que en determinado caso podrían representar problemas de coacción en la realización de un plebiscito o referéndum. El Instituto Federal Electoral podría en determinado caso de controversia, resolver los dilemas de participación, difusión, convocatoria, y de las acciones en la jornada de consulta ciudadana.

La legitimidad que se ha ganado el Instituto Federal Electoral. Por medio de la organización de procesos electorales cada vez más legales y legitimadores, cuyos resultados son generalmente aceptados sería el organismo que tendría la facultad para organizar dichos actos. Coincidiendo con propuestas de las iniciativas mencionadas en el capítulo anterior, ya que por su estructura tanto material como humana podría lograr que estos actos de consulta tuvieran un resultado satisfactorio para la ciudadanía y nuestros representantes políticos.

Tercero, existe un punto en que la mayoría de los autores, -exceptuando a: Joseph Zimmerman-, y que ni las iniciativas que se presentaron han desarrollado y que tiene que ver con el financiamiento para la realización de dichos eventos. Un evento de éstos, de gran magnitud, requiere un amplio despliegue en los medios de comunicación, por tanto un gran apoyo financiero, para acceder a todos los rincones del país, ya que si se trata de una consulta a nivel local el financiamiento reduce.

No es fácil lograr un proceso de éstos sino tenemos la capacidad organizativa que requiere, y mucho menos si no se cuentan con los recursos monetarios y humanos. Por ello se debe abordar este problema con la mayor seriedad el tema del financiamiento de dichos actos de consulta; mejor dicho, qué órgano de la estructura política tendría la facultad de decidir la aportación de los recursos financieros.

Cuarto, a lo largo de la investigación nos encontramos con que estos mecanismos tienen de alguna manera beneficios y costos a la sociedad y a la democracia en general, mismos que queremos resaltar.

## **BENEFICIOS**

- El ciudadano es soberano y el referéndum es un mecanismo de democracia “pura” y efectiva.
- El referéndum o plebiscito tiene la capacidad de hacer que nuestros representantes políticos sean responsables frente a la opinión y decisión de la ciudadanía.
- En determinado caso podría reducir el abstencionismo en los procesos electorales o de consulta, y así incrementar y fomentar la cultura cívica.
- Se podría legislar de manera más rápida, eliminando el largo proceso de consenso, negociación o cabildeo por parte de los partidos políticos y más aún se eliminarían los intereses de los partidos políticos en la aprobación de reformas o leyes de su propio interés. De igual manera podría lograr un desempate legislativo, cuando no hay consenso o mayoría parlamentaria para aprobar cierta ley.

- La información que se genera por la difusión de un referéndum o plebiscito, contribuye a la educación política de los ciudadanos.
- Pueden legitimarse decisiones y actos gubernamentales.
- En suma, serían un gran aporte democrático y social, al sistema político mexicano y al sistema de partidos.

## **COSTOS**

- Debilitaría al gobierno y a la democracia representativa, generando un ambiente de insatisfacción de los ciudadanos con sus representantes políticos, ya que éstos no son capaces de tomar las decisiones para lo que fueron elegidos.
- Propicia que los legisladores dejen en manos de los votantes asuntos que tienen una carga sensible o incluso contrapuesta a los postulados de la democracia.
- Si no existe un nivel de conciencia más alto, sobre todo de entender realmente lo que podría llegar a pasar en caso de que se apruebe o rechace cierta petición, difícilmente podremos avanzar en los consensos.
- En las preguntas a realizar, se podría manipular u orientar la respuesta a la proposición, si éstas vinieran y se realizaran por parte del gobierno o de los legisladores o cualquier instancia pública, sin que hubiese un mediador neutral.
- Los costos económicos para realizar este tipo de consultas son muy

elevados, por lo que son poco atractivos para los organizadores y la ciudadanía en general.

Por ejemplo si el Ejecutivo convoca constantemente a referéndum, (entendiendo por referéndum reformas a leyes constitucionales) estaría obstruyendo la función del poder legislativo o viceversa del legislativo respecto al plebiscito.

La opinión generalizada de investigadores e intelectuales que se manifiestan cautelosos y hasta contrarios respecto a estos mecanismos de participación ciudadana, con base en la experiencia histórica de otros países

Ejemplo de aquellas justificaciones por las que no consideran a estos mecanismos de participación directa como instrumentos que den una mayor apertura democrática, son los paradigmas internacionales que nos han mostrado como el referéndum o plebiscito se puede utilizar para legitimar un sistema antidemocrático.

Aunque, añadimos nosotros, de la misma manera se ha utilizado para derrocar a esos sistemas antidemocráticos generando una etapa de transición hacia la democracia. Por tanto si los instrumentos de democracia directa, ya sea referéndum o plebiscito son utilizados adecuadamente (entendiendo por adecuado, que se sujeten a procesos democráticos) serán benéficos para la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

Amezcu Fierros, Elvia Leticia, **Plebiscito y Referéndum en el camino de la democracia mexicana, el caso del D. F.**, Tesis de Doctorado en Estudios Sociales (Procesos Políticos) UAM-I, México, 2001.

Arteaga Nava, Elisur, **Tratado de Derecho Constitucional**, V. 2, Ed. Oxford, México, 2000.

Becerra, Salazr y Wooldenberg, **la reforma electoral de 1996**, F.C.E., México, 1997

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, **Diccionario de Política**, Siglo XXI Editores, España, 1982.

Dahl Robert, **La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos** Taurus, España, 1999.

Prélot, Marcel. **Las instituciones Políticas**, Dalloz, París, 11<sup>a</sup>. ed., 1990.

Prud'homme, Jean Francois, **Consulta Popular y Democracia directa**, IFE, México, 1997.

Sartori, Giovanni. **La teoría de la democracia**, 2v. Alianza Editorial, Madrid, 3<sup>a</sup> ed., 1998.

Sartori, Giovanni. **¿Que es la democracia?**, Nueva Imagen, México, 2<sup>o</sup> ed, 1997.

Zabludovsky, Gina, **Ciencias Sociales y Democracia**, CIDE, (División de Estudios Políticos), México, 1995.

Zimmerman, Joseph, **Democracia participativa, el resurgimiento del populismo**, Limusa, México, 1992.

## HEMEROGRAFÍA

Alcocer, Jorge, "EDO. 32", Voz y Voto, No. 6, México, Marzo, 1993, p. 46-59

Alemán Alemán, Ricardo y Georgina Sadierna, "Crear el referéndum, plantea Chuayfett", La Jornada, 22 de Marzo de 1996.

De la Peña, Ricardo y Rosario Toledo Laguardia, "Los Clientes del Plebiscito" Etcétera, México, 1993, p. 5

Hernández Tamayo, Víctor, "Aprobaron en Tlaxcala las figuras de plebiscito y referéndum", La Jornada, 5 de junio de 1997

Puertas, Gómez Gerardo, "Democracia e Instituciones de democracia semidirecta, una aproximación teórico-conceptual", Justicia Electoral, No. 11 México, 1998, p. 71-85

Rendón Corona, Armando, "La Democracia semidirecta" Asamblea, No. 21, 22, 23, México, junio-agosto, 1999, p. 12-15, 14-19, 7-11

Rendón Corona, Armando, "La democracia semidirecta", Iztapalapa, No. 48, año 20, México, Enero-Junio, 2000, p. 303-329

Rendón Corona, Armando, "Debate en torno a la democracia semidirecta", De súbditos a Ciudadanos, No. 11, México, Invierno 1998-1999, p. 89-109

Garavito Elías, Rosa Albina, "Referéndum ratificatorio, ¡Que la sociedad decida!", Documento de trabajo, Grupo Parlamentario del PRD, LV, legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1993, 23 pp

Levario Turcott, Marco, "Entre encuestados te veas", Etcétera, No. 6, México, Marzo, 1993, p. 22-44

Linares Zapata, Luis, "El plebiscito un fracaso bien hecho", El cotidiano, No. 54, México, Mayo, 1993, p. 24-36

Loredo Méndez, José Vicente, "Formas de participación ciudadana", Sufragio, No. 86, México, Abril, 1998, p. 8-15

Schneider, Alberto, "21 de marzo, lecciones ciudadanas", Voz y Voto, México, Abril 1993. p. 5.

Venegas, Juan Manuel, "Propone Camacho Solís, llevar a referéndum las reformas indígenas" La Jornada, 22 de abril de 1998.

## INTERNET

"Plebiscito," Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation.

<http://www.IFE.mx>

[http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/gsolis/185-02.htm](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/gsolis/185-02.htm))

<http://www.senado.gob.mx>

## Documentos Oficiales

COFIPE

Compilación Normativa Electoral 2000 CD- R

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977

Diario de Debates. Comisión Permanente, 24 de febrero de 1993.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Iniciativas Presentadas Por Partidos Políticos De Las Legislaturas LV, LVII Y LVIII Del Poder Legislativo