

# Mecanismos de consulta popular en México

*Ernesto Casas Cárdenas\**

*Rocío Jazmín Ávila Sánchez\*\**

*Arturo Dimas de los Reyes\*\*\**

*Resumen:* La investigación se centra en el análisis de los mecanismos de consulta ciudadana que actualmente están sujetos a un proceso legislativo federal, particularmente la figura del *referéndum* inmersa en las reformas estructurales del Estado mexicano que actualmente están a discusión en el Congreso de la Unión. Una vez contextualizado se retoma la discusión sobre los mecanismos para la participación ciudadana y su contribución al proceso a través del referéndum revisando sus antecedentes e implementación en el país. El artículo concluye muy propositivamente con la idea de que sea asumido como una alternativa que posibilitaría una mayor participación directa de la ciudadanía en la definición de la agenda legislativa y en la construcción de acuerdos con los representantes políticos.

*Palabras clave:* legislación, participación, ciudadanía, referéndum, gobernabilidad, democracia.

## **Mechanisms of citizens consultation in Mexico**

*Abstract:* This paper focuses on the analyses of citizen consultation mechanisms in the face of legislative process, particularly on the figure of the referendum, through the perspective of ongoing structural

\* Ernesto Casas Cárdenas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Correo electrónico: ernestocasas@gmail.com.

\*\* Rocío Jazmín Ávila Sánchez, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Correo electrónico: ravila@cretam.edu.mx

\*\*\* Arturo Dimas de los Reyes, Universidad Autónoma de Madrid, México. Correo electrónico: dira06@hotmail.com

reforms to the Mexican State and the role this figure could play on it. The paper specifically reviews the referendum, its history and implementation, as to conclude with a proposal for it to be taken as a viable alternative that allows more direct citizen involvement in the construction of the public agenda and agreements between political representatives.

*Keywords:* legislation, participation, citizenship, referendum, governability, democracy.

## **Introducción**

Si bien a la forma de gobierno republicano que se refrendó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 le es propio el principio de la división de poderes mediante el cual se pretende establecer un equilibrio básico entre ellos, a fin de que de manera sistemática se vean obligados a ejercer una labor de conciliación de intereses, la convivencia política en el Congreso federal mexicano pos-revolucionario ha dado muestras de que no siempre ha tenido vigencia la apelación al instrumento normativo de la conciliación; más aún, hasta antes de 1997 la posición mayoritaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso de la Unión le permitió eludirla, mientras luego de que en aquel año el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y hasta antes del inicio de la actual LXII Legislatura fue práctica cotidiana que la oposición en el Legislativo al partido en el Ejecutivo se empeñara en obstaculizar la construcción de acuerdos, en detrimento de la gobernabilidad (Cf. Pasquino, 1988).

Aguzando la mirada en el concepto de la *governabilidad* y sus implicaciones específicas en la vida política nacional habría que destacar la prevalencia de factores que inciden desfavorablemente sobre ella, como el déficit de representación de la pluralidad social en las instancias depositarias de la soberanía nacional; la carencia de una reglamentación puntual del derecho a la información y de la libertad de expresión, que permita cristalizarlos a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y el acotamiento a los monopolios en los medios de comunicación masiva; y la inequitativa distribución de la riqueza

nacional, cuya profundización gradual sigue abonando a engrosar el sector de la población que sobrevive en condiciones de pobreza.<sup>1</sup>

En el mismo sentido habría que subrayar los niveles de inseguridad y de violencia en el espacio público que prevalecen en varias entidades federativas asociados esencialmente con el negocio del narcotráfico y la disputa por las plazas para el tránsito y la comercialización de las drogas, en cuyo marco la connivencia de autoridades y la comisión de delitos por parte de servidores públicos responsables de administrar y procurar justicia, abonan de manera significativa a la pérdida de confianza de los residentes sobre sus autoridades. Estos factores en conjunto han contribuido a que amplios sectores sociales pongan en tela de juicio los resultados de los últimos gobiernos, de lo cual no escapa la labor de representar.

En alguna medida como resultado del contexto referido diversos grupos de la sociedad civil, particularmente en la capital del país, han venido consolidando diferentes niveles de organización, lo cual ha dado visibilidad a intereses, demandas y colectivos que habían permanecido marginados (Cf. Álvarez, 1997; Zermeño, 2004; Ziccardi, 2006). No obstante, habría que observar que algunos de estos sectores y los temas que los cohesionan no se han logrado incorporar a la agenda del Congreso de la Unión, aunado a que la definición y los contenidos de las denominadas reformas estructurales que han venido ocupando a los legisladores,<sup>2</sup> no han sido precedidos de un extenso e intenso

<sup>1</sup> Sobre indicadores del tema se sugiere consultar el Índice de Marginación elaborado periódicamente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), así como los resultados de las encuestas que sobre el particular difunde el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

<sup>2</sup> El debate en el ámbito de los partidos políticos ha ubicado como reformas estructurales esenciales: a la energética, político-electoral, hacendaria, en telecomunicaciones, educativa y laboral. A la fecha en todas se ha legislado a nivel constitucional, en cuanto a las leyes reglamentarias se han alcanzado acuerdos sobre la energética, básicamente para permitir la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera en la exploración y producción de hidrocarburos; en lo electoral se ha cristalizado el interés por recuperar un nivel significativo de centralización en los procesos a través del Instituto Nacional Electoral; en torno a lo hacendario lo acordado permite establecer que su alcance se circunscribe básicamente a la miscelánea fiscal, con un mayor déficit público; en materia de telecomunicaciones se ha avanzado en la perspectiva de ampliar la competencia, aunque los potenciales competidores son quienes ya ostentan una posición ventajosa en el sector; en materia laboral, la generación de empleos como

proceso de deliberación público e inclusivo que abone a su legitimidad y evite la generación de nuevos diferendos, mientras sus resultados para el grueso de la población son poco claros todavía.

Estos factores en torno al trabajo legislativo de los representantes ciudadanos siguen dando pauta para analizar y debatir sobre los mecanismos inscritos en la denominada democracia directa (Cf. Manin, 1998; Held, 2002; Máiz, 2006), acerca de los cuales cabe subrayar de inicio que han sido concebidos para contribuir a democratizar los procesos para la toma de decisiones y, por esa vía, para elevar la calidad del modelo democrático liberal.

### **Independencia de los representantes frente al mandato de los representados**

En el marco del debate sobre la independencia de los representantes populares frente al mandato de sus representados cobra una singular relevancia el modelo de la democracia participativa, el cual refiere la interacción entre ambos actores durante el periodo de gobierno, es decir, implica centrar el análisis en el lapso de la representación una vez superada la etapa del consentimiento y antes de que los representantes enfrenten la evaluación de los ciudadanos a través del voto (Barber, 1998; Dahl, 1992; Sartori, 2000); lo cual se inscribe en el debate histórico en torno a la posición que debieran asumir los candidatos electos respecto al mandato de los electores y, en ese sentido, al nivel de dependencia que debiera existir entre ambos.

Para analizar esta variable subyacente al modelo participativo es necesario considerar que desde la concepción de la representación política, los arreglos institucionales dotaron al representante de un alto grado de autonomía respecto de las opiniones del electorado, sobre todo, que en el ideario del gobierno representativo se desechó el mandato imperativo y la revocación del mismo, por considerar que

---

producto de lo aprobado a finales del sexenio pasado sigue siendo insuficiente; mientras lo legislado en educación con un contenido significativo de orden laboral sigue motivando conflictos exacerbados en el ámbito magisterial.

con ellos se privaría a los representantes de toda independencia (Cf. Manin, 1998: 201).

No obstante, cabe puntualizar que el mandato inscrito en la figura de la representación política otorgó a los representados algunos mecanismos formales de control sobre el gobierno mediante las vías institucionales de la rendición de cuentas y la asignación de premios o sanciones electorales *a posteriori* de la acción de representar (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

De tal forma que tanto en el ámbito de la teoría como de la práctica política ha venido ocupado un lugar central el debate sobre si un representante debería hacer lo que sus electores desean y verse vinculado con los mandatos de éstos, o si debiera continuar disponiendo de independencia para actuar de acuerdo con las convicciones propias, en el entendido de que en el ejercicio del mandato habrá de perseguir el interés general.

Desde una perspectiva normativa, las dos posiciones esenciales en torno a la controversia entre mandato e independencia han sido resumidas por Pitkin (1985: 165) en los términos siguientes:

Para los defensores del mandato, el representante debería votar como sus electores lo harían si fueran consultados, pues sería irrisorio decir que un ciudadano representa a un distrito o a una comunidad si sus opiniones son contrarias a las de éstos; por ende, aseguran que no es auténtica representación si el representante y portavoz no hace lo que sus electores desean.

Para los apologistas de la independencia, lo medular de la representación reside en que el poder del pueblo sea transferido por un tiempo determinado al representante mediante el voto; en ese sentido afirman que no es representación si los electores conservan el control sobre el representante, como si fuesen a actuar por sí mismos.

Intentando recuperar una idea que en alguna medida condense ambas posición se puede establecer que ser representado implica estar presente en la acción del representante, de lo cual se deriva la idea de que si bien éste debe disponer de libertad para actuar, no debiera mantenerse distante o más aún opuesto a los deseos expresos de los representados, pues de lo contrario sería insostenible decir que ellos están presentes a través de él (Cf. Pitkin, 1985: 157-184).

A este debate le es inherente como se ha dicho, la controversia sobre el control de la acción del gobierno, misma que hace factible inferir una inclinación de los representantes hacia la independencia y de los representados hacia el mandato; a la complejidad de esta cuestión se suman variables como la definición del interés general, la ponderación del interés nacional sobre el local, la diferencia entre representar a un distrito y actuar en nombre de una nación y, sobre todo ahora, el papel determinante de los partidos políticos dada la concentración y centralización de las decisiones que ostentan.

Asimismo, entre los puntos neurálgicos que siguen motivando el debate en cuestión, se encuentran tanto el hecho de que la evaluación ciudadana permanezca circunscrita al voto sobre la acción del gobierno, así como la consecuente ausencia de otros instrumentos para que los representados puedan incidir de manera efectiva en el trabajo político durante el mandato; pues la dinámica del modelo representativo ha venido mostrando que mediante el ejercicio del sufragio, el ciudadano difícilmente puede medir con precisión el impacto de su participación, además de que valorar la utilidad del voto individual le puede resultar difícil, ya que de conformidad con los sistemas electorales cada voto es sometido a una fórmula de conversión para la asignación de curules, donde la voluntad personal del votante se dispersa; a este complejo escenario habría que sumar la falta de instrumentos jurídicos que vinculen puntualmente a la acción de representar con un programa de gobierno previamente comprometido, que debiera servir de guía al representado para valorar la acción del representante.

En la actualidad la independencia del representante se problematiza aún más bajo el protagonismo de los partidos políticos, pues es menester observar que dicha independencia se encuentra supeditada a las instrucciones que se generan en el partido de origen, constante que ha dado pauta a sugerir que en los Estados modernos el representante debiera ser concebido como agente del partido y, por ende, carente de libertad para actuar de acuerdo con las convicciones propias.

Intentando rebatir este postulado, desde el ámbito de los partidos se ha argumentado que la actuación del representante se ve enmarcada por el programa del instituto político que lo postula, cuyo contenido los electores conocen, aprueban y por tanto votan; presunción que

desde hace varios años ha venido siendo refutada con base en diversos estudios cuantitativos, en los que se pone de manifiesto el desconocimiento y desinterés de gran parte de los electores respecto de las plataformas electorales (Cf. Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960; Downs, 1973; Fiorina, 1981).

De manera que en términos prácticos y con el objetivo de subsanar el distanciamiento entre representantes y representados durante el mandato se han venido ensayando diferentes ejercicios participativos, sobre todo en las democracias consolidadas y a nivel local, que en alguna medida han permitido al ciudadano y a las asociaciones civiles transmitir sus demandas e intentar influir en las decisiones de los representantes políticos.

En este debate entre independencia y mandato, algunas de las interrogantes sobre la participación ciudadana siguen siendo cómo organizarla y cómo evaluar sus resultados, pues no obstante la tendencia hacia una mayor intervención de los residentes en la toma de decisiones, subsisten reservas fundamentalmente en los ámbitos gubernamentales ante la imposibilidad de prever los alcances y controlar los resultados de estos ejercicios cívicos; de hecho, las formas ensayadas al respecto se han dirigido en general a enriquecer la elaboración de políticas públicas que *grosso modo* no han implicado asuntos de gran envergadura en materia de orientación y control de la acción de los gobiernos (Cf. Font, 2001).

Por lo anterior y considerando que hasta ahora la única voluntad vinculante de los ciudadanos con los representantes políticos reside en los procesos de elección, la introducción de mecanismos para la participación ciudadana debiera repercutir en potenciar las probabilidades de incrementar los intereses tomados en cuenta al momento de decidir; en otras palabras, la participación ciudadana debería repercutir en un ensanchamiento de los intereses representados y, por tanto, en la solución de mayores demandas, en una calidad superior de las decisiones, así como en una mayor legitimidad de los representantes.

Cabe entonces recuperar la reflexión de Font (2001: 222) en el sentido de que, algunos problemas de representatividad podrían en parte ser superados con un modelo de participación que enfatice el rol críti-

co y de control de las asociaciones civiles sobre las administraciones; lo que a su vez debiera contemplar una profunda revisión, renovación y democratización de las mismas organizaciones de la sociedad civil,<sup>3</sup> sobre lo cual la democracia directa aporta aún pocos elementos teórico normativos (Máiz, 2006).

Por otra parte, a pesar de que la complementariedad de la participación con la representación debe hacer frente al hecho de que ambos modelos responden a principios, objetivos e intereses diferentes e incluso contradictorios (Cf. Navarro, 2002: 169), la puesta en marcha de mecanismos para la participación ciudadana tiende a conformarse en una auténtica válvula de escape en contextos donde las tensiones sociales van en aumento y, en esa medida, pueden contribuir al fortalecimiento del propio gobierno representativo, siempre y cuando de su implementación se derive algún grado de satisfacción de las diversas demandas puestas a consideración.

Asimismo, al debate en cuestión se deben integrar las aportaciones de la participación al desarrollo de la educación cívica, a disminuir la apatía y aumentar la solidaridad, a acrecentar la aceptación sobre propuestas de gobierno al asumir los residentes un grado de responsabilidad frente a su comunidad; así como a obligar a los representantes políticos a argumentar y justificar periódica y públicamente sus decisiones, sin demérito de su autonomía (Manin, 1998).

En este sentido se puede recapitular señalando que más que pretender una sustracción de funciones a los representantes políticos, con la implementación del modelo participativo está en juego una redefinición de las relaciones de convivencia, en tanto los individuos y sus organizaciones hacen política por vías institucionales, es decir, participan y se comprometen en la toma de decisiones que les afectan.

De manera que como ha señalado Bobbio (1987), para el futuro de la democracia representativa será cada vez más importante consultar en forma permanente a los representados, a través de mecanismos y estructuras horizontales de integración que sustituyan a las tradicionales estructuras verticales de decisión que impiden a aquella garantizar una amplia deliberación e inclusión ciudadanas.

<sup>3</sup> Para un estudio en torno a la definición de *sociedad civil* consultar Walzer, 1998.

En suma, si bien cada valoración sobre mandato e independencia de los representantes políticos frente a los representados estará mediada por el marco normativo apelado para definir a la actividad política y la consecuente eticidad de los representantes, la compaginación de ambos modelos en el ámbito local en la perspectiva de democratizar la gobernabilidad requiere integrar las singularidades de cada contexto específico.

### **Iniciativa popular y referéndum**

Con base en los planteamientos normativos antes referidos habrá que analizar el desarrollo de los mecanismos para la participación ciudadana que han venido siendo incorporados en la legislación nacional, así como los resultados concretos que se han derivado de su implementación.

Cabe entonces referir como antecedente que para el caso del Distrito Federal (DF), los mecanismos de la iniciativa popular y el referéndum<sup>4</sup> fueron incorporados en la reforma política de 1977 impulsada por el entonces presidente de la república, José López Portillo, para lo cual fue modificada la fracción VI del artículo 73 constitucional a fin de que se especificara que el Congreso de la Unión tenía facultad:

I. a V. ...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las bases siguientes:

1<sup>a</sup>. ...

2<sup>a</sup>. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale.

3<sup>a</sup>. ...

<sup>4</sup> Cabe precisar que con el término de *iniciativa popular* se hace referencia al procedimiento que permite a los ciudadanos proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, formulando peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados; mientras el *referéndum* permite a los ciudadanos opinar sobre alguna modificación legislativa o enmienda constitucional (Cf. Prud'Homme, 1997: 25).

4<sup>a</sup>. ...

5<sup>a</sup>. ...

6<sup>a</sup>...<sup>5</sup>

Luego de una década de vigencia y sin que se hubieran implementado ambos mecanismos, la disposición fue derogada a través de otra reforma constitucional en la que se definió la nueva naturaleza jurídica del DF, al tiempo que se instituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando entre otros temas las facultades de ésta.<sup>6</sup>

### **El referéndum en la legislación estatal**

Ante la falta de acuerdos entre los legisladores de las diferentes fracciones partidistas sobre temas relevantes de carácter local o regional, así como para fortalecer la legitimidad de una modificación al marco legal e incluso de una enmienda constitucional, en varias legislaciones estatales se han establecido mecanismos para recoger la opinión de los ciudadanos que contribuya, además, a orientar las decisiones subsecuentes de los representantes políticos; específicamente se ha previsto la figura del referéndum integrándola en las constituciones y en algunos casos dictaminando leyes *ex profeso*, como se desglosa en el Cuadro 1 a continuación:

De acuerdo con la información del cuadro anterior sólo en la capital del país se ha solicitado la implementación del *referéndum*, con motivo de las reformas al Código Penal y a la Ley de Salud, ambas para el DF, referentes a la despenalización del aborto,<sup>7</sup> empero, además de que fue rechazada la solicitud en cuestión, en caso de haber sido convocado, sus resultados no habrían tenido carácter vinculante para la Asamblea Legislativa, pues en la Ley de Participación Ciudadana<sup>8</sup> se

<sup>5</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

<sup>7</sup> Sobre el particular se puede consultar el Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del julio de 2007.

<sup>8</sup> Ley de Participación Ciudadana, en adelante en este trabajo será acotada como LPC.

Cuadro 1. Entidades federativas con Ley de Participación Ciudadana donde se incluye al referéndum

<i>Entidad federativa</i>	<i>Implementación del mecanismo</i>
Aguascalientes	No se ha implementado
Baja California	No se ha implementado
Baja California Sur	No se ha implementado
Coahuila	No se ha implementado
Colima	No se ha implementado
Distrito Federal	Solicitado en 2007 con motivo de las reformas que despenalizaron el aborto
Durango	No se ha implementado
Guanajuato	No se ha implementado
Jalisco	No se ha implementado
Michoacán	No se ha implementado
Morelos	No se ha implementado
Quintana Roo	No se ha implementado
San Luis Potosí	No se ha implementado
Sonora	No se ha implementado
Tabasco	No se ha implementado
Tamaulipas	No se ha implementado
Yucatán	No se ha implementado
Zacatecas	No se ha implementado

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Congresos de las entidades federativas.

establece que los efectos del referéndum sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante (artículo 37).

Por otra parte y en congruencia con el principio de mayoría inherente al modelo de la democracia representativa, en las leyes de los estados donde se prevé la posibilidad de implementar el referéndum se establece un criterio cuantitativo para hacer válido el resultado y, por ende, para que obtenga un carácter vinculante para la autoridad (salvo el DF, Tamaulipas y Zacatecas en donde sólo tiene un carácter consultivo), sin que medien razonamientos en torno a la trascendencia del tema para la sociedad implicada ni sobre el peso cualitativo de las respectivas justificaciones que estarían motivando a los solicitantes; de tal manera que una cuestión eminentemente cualitativa y donde la valoración política sustentada en la ponderación de los mejores argumentos a favor del bienestar general debieran jugar un papel medular se resuelve de manera exclusiva a través de un criterio cuantitativo.

Esta inferencia preliminar abona al fortalecimiento de la hipótesis en el sentido de que en general, los gobiernos de los diferentes partidos han concedido al tema de la participación ciudadana un valor esencialmente simbólico, no obstante que en sus *Documentos Básicos* el tema está presente y que sistemáticamente es invocado por sus candidatos durante las campañas proselitistas.

A esta constante habría que añadir que al igual que en la capital del país, en la gran mayoría de las entidades federativas donde se dispone de una LPC, el Poder Ejecutivo estatal ha contado con mayoría en el Legislativo local, de modo que no ha necesitado apelar al referéndum para respaldar con la opinión directa de la sociedad civil sus puntos de vista, ante eventuales oposiciones en la soberanía respectiva; aunque por otra parte, habría que abrir como preguntas de investigación si la ciudadanía organizada no ha tenido la necesidad de solicitar un referéndum, o si no ha tenido la capacidad para presionar el inicio de tal mecanismo ante el soslayo de sus puntos de vista.

En lo que hace a las entidades federativas que no disponen de una LPC, en algunos casos el mecanismo del referéndum está previsto en la Constitución local, tal como se muestra en el Cuadro 2; sin embargo, como se ha advertido, carece de una reglamentación:

Cuadro 2. Entidades federativas que no cuentan con Ley de Participación Ciudadana

<i>Entidad federativa</i>	<i>Está el referéndum en su Constitución</i>
Campeche	No
Chiapas	No
Chihuahua	Sí
México	Sí
Guerrero	Sí
Hidalgo	No
Nayarit	No
Nuevo León	No
Oaxaca	Sí
Puebla	Sí
Querétaro	Sí
Sinaloa	Sí
Tlaxcala	Sí
Veracruz	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los congresos estatales.

En torno a la información del cuadro anterior es conveniente observar además que salvo en las entidades de México y de Veracruz, en las demás han habido procesos de alternancia partidista en los gobiernos estatales, sin que el esquema referido se haya alterado de manera sustancial; lo cual fortalece la idea planteada inicialmente sobre el poco interés de los partidos políticos en los mecanismos para la participación ciudadana, en tanto la enunciación del tema en las respectivas legislaciones no ha sido secundada por una reglamentación que garantice un impacto efectivo de la opinión ciudadana en la labor de legislar y, por tanto, sin que hasta el momento se haya logrado consolidar algún mecanismo como el referéndum en el andamiaje institucional de los estados de la república mexicana.

## **El referéndum en la geografía internacional**

A modo de casos ilustrativos recientes celebrados allende nuestras fronteras, a continuación se condensa la información más relevante en torno a la celebración de ejercicios cívicos de consulta popular o referéndum en los países de Uruguay, España y Reino Unido, si bien con diferentes objetivos pero con resultados similares (Cuadro 3).

En este caso, la Comisión Pro Derogación de la Ley del Aborto fue integrada por los diputados Javier García, del Partido Nacional; Fitzgerald Cantero del Partido Colorado y Daniel Radio, del Partido Independiente; además de ser respaldada por candidatos presidenciales.

Cabe señalar que la empresa Cifra realizó una encuesta previa a la consulta popular cuyo resultado fue que si se habilitaba el mecanismo 46% de la población uruguaya se opondría a la despenalización del aborto, mientras que 44% se mostraría a favor.

Por su parte, la empresa Equipos Mori difundió los resultados de otra encuesta, de acuerdo con los cuales 53% de la población estaba en desacuerdo con la despenalización del aborto, mientras que 44% se mostraba de acuerdo (Cuadro 4).

El presidente de la comunidad catalana convocó a lo que llamó la “consulta alternativa”, ante la suspensión ordenada por el Tribunal Constitucional de la consulta planeada originalmente. El Tribunal había decidido suspender las actuaciones y los actos de preparación del proceso de participación ciudadana, ante la querrela interpuesta por la abogacía del estado.

El 80.76% contestó “sí” a las dos preguntas propuestas: que Cataluña sea un estado e independiente; 10.07% de los que votaron sí a un estado, pero no a su independencia de España; 4.54% contestó “no” a ambas cuestiones (Cuadro 5).

Finalmente en este caso el referéndum fue pactado entre el gobierno central británico, encabezado por el primer ministro David Cameron, y el gobierno regional escocés, dirigido por Alex Salmond. El 55% de los participantes rechazó la independencia, mientras 45% estuvo de acuerdo; de tal forma que Escocia continúa siendo parte del Reino Unido.

Cuadro 3

<i>País</i>	<i>Convocante</i>	<i>Fecha</i>	<i>Tema</i>	<i>Participación</i>	<i>Resultado</i>
Uruguay	Los partidos Nacional y Colorado	24 de junio de 2013	Derogar la ley que legalizó el aborto	Votó 8.88%, es decir, 232,841 de 2,620,737 ciudadanos	No fue vinculante el resultado de la consulta popular ya que se requería el 25% de participación

Fuente: Elaboración propia con datos del gobierno uruguayo.

Cuadro 4

<i>País</i>	<i>Convocante</i>	<i>Fecha</i>	<i>Tema</i>	<i>Participación</i>	<i>Resultado</i>
España	Artur Mas, Presidente de la Generalitat de Cataluña	9 de noviembre de 2014	Declaración de Cataluña como Estado Independiente	Votó 33%, es decir, 2,305,290 ciudadanos	Sólo consultivo

Fuente: Elaboración propia con datos del gobierno español.

Cuadro 5

<i>País</i>	<i>Convocante</i>	<i>Fecha</i>	<i>Tema</i>	<i>Participación</i>	<i>Resultado</i>
Reino Unido	Alex Salmond, Primer Ministro de Escocia	18 de septiembre de 2014	Independencia de Escocia del Reino Unido	Votó 86%; es decir, 1,617,989 votos a favor y 2,001,926 en contra de la independencia	Rechazo a la propuesta de los convocantes.

Elaboración propia con datos del gobierno inglés.

Los ejercicios cívicos referidos permiten identificar su insuficiencia bajo el formato prevaleciente para que la opinión de amplios sectores sociales sea tomada en cuenta por los representantes políticos; en tanto al amparo del principio de mayoría inherente al modelo liberal de democracia se deja fuera del proceso decisorio a diferentes minorías, pasando a un segundo plano la premisa sobre la ponderación del mejor argumento propia del modelo participativo. Esta conclusión preliminar anima a postular más adelante una modalidad alternativa de referéndum.

### **La reforma de 2012 en materia de participación ciudadana**

En el marco de la reforma constitucional de 2012 en la que fueron considerados los mecanismos para la participación ciudadana, en lo que hace al instrumento de la iniciativa popular se estableció que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la república;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las legislaturas de los estados y;
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes (CPEUM, artículo 71).<sup>9</sup>

Con esta reforma se otorgó a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes, aunque no de manera individual sino en un número equivalente por lo menos al 0.13% de la Lista Nominal de Electores, la cual en aquella fecha y de acuerdo con datos del otrora Instituto Federal Electoral (IFE) estaba integrada por 79 millones 454,802 ciudadanos, que equivalía a 103,291 ciudadanos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Adicionado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

<sup>10</sup> Esta reforma quedó consignada en la adición de la fracción VII al artículo 35 y, como se ha señalado, de una fracción IV al artículo 71, ambos constitucionales.

De modo que la exclusión de que había sido objeto la ciudadanía para iniciar leyes se intentó revertir mediante la inclusión de la fracción IV en el artículo 71; si bien no se tienen referencias aún en torno a la implementación de este instrumento, habría que agregar que aún está pendiente la reglamentación respectiva, siendo deseable que a través de ella no se restablezcan candados como las condicionantes de técnica legislativa, así como la calificación de procedencia de las iniciativas exclusivamente por parte de los propios legisladores, pues estas medidas acabarían centralizando en la representación política la determinación final sobre el mecanismo en cuestión.

Por otra parte cabe destacar la inclusión de la Consulta Popular<sup>11</sup> mediante la adición de la fracción VIII al artículo 35 de la CPEUM. De acuerdo con esta disposición jurídica, los convocantes de las consultas podrán ser: el Congreso de la Unión a petición del presidente de la república, los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión en un número mínimo equivalente al 33% de sus miembros (que equivale a 165 diputados y a 43 senadores, respectivamente), o por los ciudadanos en un número similar a por lo menos el 2% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores (para entonces equivalente a 1,589,096 empadronados). Asimismo se estipula que con excepción de la convocatoria que pudieran hacer los ciudadanos, la petición que haga el Ejecutivo federal o el grupo de legisladores citado deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de las dos cámaras.

Si bien de lo antes señalado se deriva el reconocimiento en la norma constitucional de dos derechos ciudadanos —poder convocar a tales consultas y poder votar en ellas— habría que observar una vez más que se pondera un criterio cuantitativo para determinar la procedencia de una consulta, el cual representa un gran desafío de organización para la ciudadanía en general; de modo que frente a esta condicionante numérica es previsible que en su caso, los ciudadanos interesados en convocar a una consulta tendrán que recurrir a la mediación de algún partido político, a fin de que a través de sus estruc-

<sup>11</sup> Este mecanismo implica que los ciudadanos puedan opinar sobre un tema de orden público, una decisión de gobierno e incluso en torno a una ley, con consecuencias jurídicas preestablecidas en la ley que le da origen; en esta reforma ya no se distingue entre *referéndum* y *plebiscito*.

turas sectorial y territorial puedan satisfacer tal requisito, empero, ello les obligaría a cubrir el costo político respectivo y, por esa vía, a comprometer la autonomía y el sentido de la acción ciudadana.

Ante la eventual satisfacción de los requisitos cuantitativos para poder ser convocada una consulta, en la ley se establece que cuando la participación total en ella corresponda al menos a 40% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, el resultado será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes.

Por otra parte, habría que subrayar que la referida e imprescindible deliberación pública extensa e intensa, con el concurso directo de la ciudadanía y de las organizaciones civiles autónomas, que debiera preceder a la votación sobre cualquier tema de orden público sometido a un proceso de Consulta Popular, es prácticamente soslayada; por lo que la aportación de este ejercicio cívico al fortalecimiento de esferas de acción colectiva y a la cimentación de una convivencia constructiva amplia (Cf. Habermas, 2002; Chambers, 2003) queda en los hechos muy restringida.

En cuanto a los temas que no podrán ser objeto de Consulta Popular se citan: la restricción de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM; los principios doctrinarios contenidos en el artículo 40 de la misma, como la forma de gobierno y la organización federal; la materia electoral, la hacendaria, la seguridad nacional y; la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas (numeral 3). Reservando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la resolución sobre la constitucionalidad de la materia que pudiera ser puesta a consideración popular a través de este mecanismo, lo cual deberá realizar previamente a la convocatoria que pudiera expedir el Congreso de la Unión; definición que implica sumar a un tercer poder en el proceso en comento, en aras de fortalecer los frenos y contrapesos entre ellos.

Sobre estas exclusiones de orden temático es dable reflexionar al menos sobre dos de ellas: *a)* cancelar la posible consulta sobre los referidos principios dogmáticos de la CPEUM elimina la posibilidad de que un número significativo de ciudadanos pudiera someter al escrutinio popular algún componente del sistema democrático representativo; *b)* la exclusión de la materia electoral deja ver una clara autoprotección

de los partidos políticos, es decir, de quienes ostentan *de iure* y *de facto* el monopolio de las candidaturas a cargos de representación política, no obstante la vigencia de las candidaturas independientes, tema que rebasa las expectativas de esta investigación, lo cual se inscribe directamente en lo que Fareed Zakaria (2003) ha denominado como *estado de iliberalidad*.

La reforma constitucional en cuestión también consignaba que el extinto IFE tendría a su cargo la verificación del requisito del porcentaje mínimo de ciudadanos para solicitar una consulta, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la misma. Finalmente cabe observar que la consulta tendría que realizarse el mismo día de la jornada electoral federal, por lo cual es previsible que al quedar agrupados dos asuntos de naturaleza diferente se obliga a los ciudadanos a realizar una ponderación de asuntos por atender.

Como era previsible, sería a través de la legislación secundaria que este mecanismo se podría echar a andar, a fin de precisar materias, alcances, acciones, tiempos y sanciones; haciéndolo asequible a una ciudadanía demandante de una mayor acción sustantiva de sus representantes políticos. En consecuencia se revisará a continuación la ley respectiva.

### **La Ley Federal de Consulta Popular**

Reglamentaria de la citada fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM, la nueva ley<sup>12</sup> establece que podrán ser objeto de consulta popular los temas ubicados bajo el criterio de “trascendencia nacional” (artículo 5). La orientación sobre este criterio prevista en la propia ley se puede resumir en los siguientes puntos:

- ⇒ Que los temas propuestos repercutan en la mayor parte del territorio nacional;
- ⇒ Que los temas propuestos impacten en una parte significativa de la población.

<sup>12</sup> Promulgada el 14 de marzo de 2014.

- ⇒ En lo que hace a las consultas convocadas por la ciudadanía, será la SCJN la que resolverá la trascendencia nacional del tema.

Aunada a la ambigüedad conceptual referida, en cuanto al periodo en que pueden ser presentadas solicitudes de consulta, se establece que:

- La petición de consulta popular podrá presentarse a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura, y hasta el quince de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral federal (artículo 13). Lo cual equivale a decir que se prevén 15 días para tal efecto. No obstante en el Transitorio Segundo se estipuló que por única ocasión, el periodo de recepción de consulta popular iniciará a partir del día siguiente de la entrada en vigor del decreto.

En cuanto a la manera en que se habrá de plasmar el tema motivo de la solicitud de consulta popular, se prevé que sólo se podrá incluir una pregunta en la petición respectiva. Por lo demás, la ley es consecuente con el contenido de la reforma constitucional antes analizada.

De cara a esta nueva ley que condensa a los mecanismos más asequibles a la ciudadanía para intentar incidir en la opinión de los legisladores, cabe hacer las siguientes reflexiones:

- ⇒ La deliberación pública extensa e intensa, con el concurso directo de la ciudadanía y de las organizaciones civiles autónomas, que debiera preceder a la votación sobre cualquier tema de trascendencia nacional sometido a un proceso de Consulta Popular, es prácticamente soslayada, como lo había sido en la reforma constitucional.
- ⇒ Con motivo de las reformas estructurales como la energética, cuyas leyes secundarias han sido aprobadas por el Congreso de la Unión sin el consentimiento de todos los partidos presentes en la soberanía nacional, se abría una primera oportunidad para probar las bondades de la ley, la voluntad de las instituciones encargadas de operarla y, del propio mecanismo para

reflejar las opiniones de la ciudadanía; no obstante, no ha sido el caso.

- ⇒ En términos de la contribución de la ley a cristalizar los derechos ciudadanos a opinar y decidir sobre los asuntos de interés general y, por esa vía, a democratizar la gobernabilidad en el país, es imprescindible que en su aplicación se transite de la legitimidad por el *principio de mayoría*, a la legitimidad por el *principio del convencimiento* (Cf. Habermas, 2002; Máiz, 2006).

### **La LXII Legislatura de la Cámara de Diputados federal**

Este análisis requiere puntualizar el contexto específico que ha enmarcado la evolución de los instrumentos para la participación. En ese sentido es menester señalar la existencia de problemas sociales y políticos que repercuten de manera directa en la gobernabilidad, algunos de los cuales han sido categorizados desde la academia como elementos que afectan la viabilidad de los sistemas democráticos, específicamente en Latinoamérica (Cf. Linz, 1987).

Entre ellos sobresale la presencia de fuerzas políticas desleales al sistema representativo, el deterioro de la autenticidad democrática en el seno de algunos partidos políticos, así como la insuficiente eficacia y eficiencia e incluso la pérdida de legitimidad en algunos órdenes de gobiernos e instituciones específicas, en el marco del combate a la denominada *delincuencia organizada*.

En el mismo sentido cabría añadir la proliferación de la cultura del rumor y la especulación frente a los vacíos informativos que han ido dejando diferentes autoridades locales en el marco de dicho combate; la precaria participación ciudadana en la definición de las agendas públicas y, de manera especial, la pervivencia de las grandes desigualdades sociales que abonan en forma irremisible al incremento de la violencia observable en varias entidades de la geografía nacional.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> De acuerdo con datos de la administración federal que concluyó en 2012, en el marco de la lucha en contra del denominado *crimen organizado* se contabilizaron alrededor de 60,000 muertes, mientras el número de desaparecidos —no obstante lo difícil de precisar— se calculan en alrededor de 100,000, según fuentes periodísticas

La conjugación de estos factores contribuye a generar situaciones de inestabilidad en diferentes grados, que de no revertirlas podrían colocar a los gobiernos respectivos en una condición asociable con lo que algunos autores han denominado como *democracia defectuosa* (Merkel y Croissant, 2001; Puhle y Diamandouros, 2004); paradigma cuyas características esenciales residen en la ausencia del Estado de derecho, en la toma de decisiones de gobierno por poderes fácticos al margen de los legalmente constituidos y, en la falta de equidad y transparencia en los procesos electorales.

Asimismo, habría que subrayar la dificultad creciente para que la pluralidad que hace cada vez más compleja a la sociedad mexicana sea recogida y se refleje en la composición del Congreso de la Unión, mientras sus debates tampoco han sido objeto de una amplia y sistemática difusión que garantice su conocimiento por parte de la población en general; esta última cuestión ha impedido que los ciudadanos puedan apelar a dicha información al momento de evaluar a sus representantes, en tanto ha influido de manera desfavorable en la legitimidad de algunas de las decisiones que éstos han adoptado.

Frente a este complejo mosaico contextual iniciaron los trabajos de la LXII Legislatura federal, con el consecuente desafío de emprender una intensa labor de conciliación de intereses que le permitiera sentar las bases jurídicas y orgánicas para la atención de los temas prioritarios para la nación, en tanto inciden de manera directa en la convivencia en el ámbito local y en la gobernabilidad en general.

La distribución de curules entre los partidos políticos en la Cámara de Diputados aporta información significativa para el análisis sobre la forma en que se viene desarrollando la labor legislativa, lo cual se refleja en el Cuadro 6:

Esta conformación que le ha dado mayoría simple al PRI y que en caso de conseguir la suma de los votos de sus ex coligados<sup>14</sup> le darían

---

impresas de circulación nacional como *La Jornada* y *El Universal*. Cualitativamente, la violencia en múltiples regiones del país ha alcanzado niveles de sadismo y destrucción sin precedentes, incluso comparados con los genocidios más atroces de que pueda dar cuenta la historia contemporánea. Sobre el particular se pueden consultar las ediciones semanales y las especiales de la revista semanal de circulación nacional *Proceso*.

<sup>14</sup> Durante la campaña electoral de 2012 por la Presidencia de la República, el PRI compitió coligado con los partidos Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

Cuadro 6. Integración de la Cámara de Diputados federal, LXII Legislatura

<i>Partido político</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Representación proporcional</i>	<i>Total</i>
PAN	52	62	114
PRI	158	49	207
PRD	56	44	100
PT	8	11	19
PVEM	19	15	34
Movimiento Ciudadano	7	9	16
Nueva Alianza	0	10	10
Total	300	200	500

Fuente: Elaboración propia con datos del extinto Instituto Federal Electoral.

mayoría absoluta, permitía prever que en los temas en que el PRI no pudiera alcanzar acuerdos con las otras fuerzas políticas haría prevalecer sus decisiones sin previa negociación apelando a sus posibilidades numéricas; no obstante es menester destacar que el Partido de la Revolución Democrática —que agrupa a la oposición de izquierda mayoritaria en el Congreso de la Unión—, cuya posición histórica distante de los planteamientos del PRI y del PAN hacía suponer que difícilmente confluiría con ellos sobre el contenido de las llamadas *reformas estructurales*, en lo general ha venido coincidiendo con las iniciativas presentadas por el PRI en el marco del denominado *Pacto por México*, donde se ha centralizado la negociación sobre dichas reformas.<sup>15</sup>

Sobre este diseño de negociación entre el Ejecutivo federal y las dirigencias de los partidos cuantitativamente más importantes —que fue formalizado desde el inicio de la presente administración federal y que le permitió a la Presidencia de la República hacer avanzar sus iniciativas legislativas en un tiempo relativamente corto y sin modificaciones sustantivas— cabe reflexionar que en los hechos suplantó algunas de las competencias esenciales del Poder Legislativo en su

<sup>15</sup> El 2 de diciembre de 2012 fue signado el Pacto por México, entre el presidente de la república y los líderes de los partidos PRI, PAN y PRD. En su seno se vinieron alcanzando acuerdos que determinaron el rumbo de las negociaciones en el Congreso de la Unión sobre las reformas estructurales. El 29 de noviembre de 2013, el PRD anunció su retiro del Pacto argumentando “anomalías en el proceso de discusión de la reforma política”.

calidad de depositario de la representación popular, específicamente sobre el establecimiento de la agenda legislativa, así como en lo que hace a la determinación de los alcances de las negociaciones entre los propios legisladores.

En torno a esta modalidad de negociación política entre las dirigencias de los partidos políticos, que para éstas ha implicado arrogarse por la vía de los hechos de una facultad no otorgada por la ciudadanía, y que envuelve la labor legislativa no obstante el *impasse* en que ha entrado el Pacto por México, vale insistir en que la pluralidad y la complejidad de la sociedad mexicana contemporánea difícilmente puede ser recogida y reflejada por los liderazgos partidistas, aunado a que como se ha dicho, éstos no disponen del mandato popular para decidir en nombre de los representados.

Tomando en cuenta que esta anomalía sistémica que hoy predomina en el modelo democrático representativo impacta en la estabilidad política y social del país, dada su estrecha vinculación con la legitimidad de las decisiones de gobierno, particularmente desde la academia se continúa explorando la viabilidad de que la ciudadanía disponga de mecanismos institucionales que le garanticen una participación directa, periódica y efectiva en las definiciones que puedan tomar quienes actúan en su nombre sobre los temas fundamentales para la vida nacional.

### **Una propuesta normativa: referéndum de agenda**

A la luz de la última reforma constitucional y de la ley en torno a los mecanismos para la implicación directa de la ciudadanía en los asuntos de orden público, y en la idea de colocar a la deliberación en calidad de un nuevo derecho político de los ciudadanos (Cf. Águila, 1996), se perfila a continuación una propuesta en torno a la figura del *referéndum*, que podría ser incorporada en los estados del país, con la debida reglamentación.

Se propone implementar un mecanismo de participación directa del pueblo en la vida pública, que por sus características y alcances podría ser denominado como *referéndum de agenda vinculante* (Casas,

2012: 341), a efecto de someter a la deliberación y votación de los ciudadanos las propuestas específicas que en el Congreso no se pudieran legislar ante la falta de acuerdos entre los representantes políticos; con el cual además de poder desbloquear las negociaciones en torno a temas relevantes se le restituiría al pueblo el derecho de intervenir directamente en la toma de decisiones.

Si bien la figura del *referéndum* ha sido contemplada tanto en la CPEUM como en algunas legislaciones estatales —como en su momento se comentó— esta propuesta intenta ir más allá en tanto se pretende que a través de dicha modalidad el pueblo pueda tener una injerencia efectiva en la determinación de la agenda de sus representantes, garantizando tanto el carácter vinculante de la consulta como la posibilidad de que los ciudadanos puedan modificar los alcances del tema en cuestión.

Esta propuesta aspira a que sea concebida, instituida y apelada como parte ordinaria de los derechos políticos de los ciudadanos, al que éstos puedan recurrir ante la falta de acuerdos y de acciones sustantivas a favor del bienestar general, para aportar y controlar lo que se intenta legislar en su nombre; en otras palabras, se pretende que esta iniciativa sea percibida y se pueda constituir en un ejercicio efectivo de la soberanía popular, que por principio doctrinario y por derecho reside originariamente en el pueblo.

Considerando la relevancia que esta iniciativa tendría para la vida política del país se advierte que debería ser acompañada de un estricto proceso de institucionalización con todas las repercusiones legales que ello implica; entre los factores a considerar y que tendrían que ser objeto de una reglamentación puntual se encuentran al menos:

- La orientación de los temas susceptibles de ser sometidos a referéndum.
- El nivel de respaldo de los legisladores para poder ser llevada una iniciativa a la consideración de la ciudadanía.
- La posibilidad y las condiciones para que la ciudadanía detone el proceso.
- La justificación pública de la iniciativa por parte de los promotores.

- La deliberación pública, amplia, intensa e inclusiva sobre el tema a consultar, de la cual se debiera derivar el sentido en el que tendría que ser legislado.
- En materia de deliberación: el acceso a información sobre la iniciativa a debate; los espacios para los debates con los representantes políticos, bajo el concurso de ciudadanos y representantes de organizaciones sociales, académicas y privadas que lo desearan; número de participantes; tiempo de exposición; recursos técnicos; logísticos.
- La difusión de las deliberaciones mediante tiempos oficiales en radio y televisión; así como en la prensa escrita e internet.
- El proceso de votación de las iniciativas: convocatoria, organización, padrón electoral, conteo, calificación.
- La determinación del nivel de respaldo para su validez.
- El carácter obligatorio de la votación de los ciudadanos.
- El carácter vinculante para la representación política de legislar sobre el tema y en el sentido en que hubiera sido aprobado.
- La rendición de cuentas sobre lo legislado.
- El número de iniciativas que durante cada legislatura pudieran ser sometidas a la consideración de los ciudadanos.

La implementación del mecanismo bajo la perspectiva descrita, además de fortalecer la vida cívica de los habitantes de una localidad específica, tendría repercusiones en términos de evaluación sobre los representantes políticos y, por esa vía, de los partidos, en cuanto a la capacidad para argumentar y analizar problemas sociales, presentar propuestas viables y, convencer a la ciudadanía en torno a ellas, elementos que la población podría sumar a sus valoraciones al momento de votar en las elecciones.

Cabe destacar finalmente que la cristalización de la propuesta atraviesa irremisiblemente por el tamiz de los partidos políticos; por lo cual será determinante que desde el ámbito de éstos se asuma que la democracia deliberativa no está pensada como una suplantación del modelo liberal, sino que es otra forma de institucionalizar a la representación política y, más aún, que implica una expansión de ésta

teniendo en perspectiva la calidad del modelo (Bohman, 1996; Elster, 1998, Chambers, 2003).

## **Conclusiones**

La presente investigación ha intentado mostrar algunas limitaciones que prevalecen en el marco jurídico para materializar la posibilidad de que la ciudadanía pueda apelar con éxito a los mecanismos institucionales a fin de intervenir de manera directa al menos en la definición de la agenda pública.

En consecuencia es factible establecer las inferencias en el sentido de: *a)* la insuficiencia de los mecanismos para la participación ciudadana, en cuanto a garantizar que la deliberación pública de los ciudadanos se pueda transformar en decisiones vinculantes para los representantes políticos y; *b)* la propensión de los partidos políticos a considerar a la participación ciudadana en términos simbólicos más que en concretos.

De cara a estas conclusiones se presenta aquí una propuesta de mecanismo para la participación ciudadana de carácter vinculante; no obstante, se advierte sobre la relevancia de la autenticidad democrática y de la consecuente voluntad política de las dirigencias partidistas y de los representantes políticos para la adopción de la misma, la que si bien en alguna medida limitaría la autonomía de que gozan éstos durante el ejercicio del mandato podría retribuir en elevar la calidad de las decisiones, en ampliar la pluralidad de intereses representados y, en fortalecer la legitimidad de salida de los legisladores. Asimismo, a dicha autenticidad habría que sumar la acción pública de la sociedad civil organizada, a favor de propuestas como la que aquí se atisba y que abre nuevas líneas de investigación.

## **Bibliografía**

Álvarez, Lucía (1997), "El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal", en Lucía Álvarez (coord.), *Par-*

- ticipación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, pp. 131-149.
- Barber, Benjamín (1998), “Democracia fuerte”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespín *et al*, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bobbio, N. *et al.* (1987), *The future of democracy*, Minneapolis, Minnesota University Press.
- Bohman, James (1996), *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*, Cambridge, MIT Press.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller y Donald Stokes (1960), *The American Voter*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Casas, Ernesto (2012), *Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Chambers, Simone (2003), “Deliberative democratic theory”, *Annual Review of Political Science*, vol. 6, junio, pp. 307-326.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014), México, Esfinge.
- Dahl, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Del Águila, Rafael (1996), “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 12, mayo-agosto, pp. 31-44.
- Downs, Anthony (1973), *Teoría económica de la democracia*, México, Aguilar.
- Elster, Jon (1998), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fiorina, Morris (1981), *Retrospective voting in American National Elections*, Londres, Yale University Press.
- Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- Habermas, Jürgen (2002), *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Barcelona, Paidós.
- Held, David (2002), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (2012), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Linz, Juan (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Máiz, Ramón (2006), “Deliberación e inclusión en la democracia republicana”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), núm. 113, enero-marzo, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 11-47.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- , A. Przeworsky y S. Stokes (coords.) (1999), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang y Auriel Croissant (2001), “La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales”, *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, vol. 1, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 119-149.
- Navarro Yáñez, Clemente J. (2002), *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*, Valencia, Ed. Tirant Io Blanch.
- Pasquino, Gianfranco (1988), “Gobernabilidad”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.
- Pitkin Fenichel, Hanna (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Proceso*, Ediciones Especiales, núms. 28, 37 y 38, México, CISA.
- Prud'homme, Jean-François (1997), *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE.
- Puhle, Hans-Jürgen y Nikiforos Diamandouros (2004), “Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas”, *Biblioteca Virtual TOP*, pp. 1-16.
- Sartori, Giovanni (2000), *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- Zakaria, Fareed (2003), *El futuro de la libertad. Las democracias “liberales” en el mundo*, Madrid, Taurus.
- Zermeño, Sergio (2004), “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS/UNAM-Indesol-Comecso, pp. 145-166.

Ziccardi, Alicia (2006), “Ciudades, asociaciones y decisiones públicas”, en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM/CICyH-UAM/Azcapotzalco-UACM-INAH-Plaza y Valdés, pp. 91-108.