

# El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México

---

Alejandro Navarro Arredondo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 15  
Mayo de 2007

.....  
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.



Comité del CESOP  
Mesa Directiva

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública

Francisco Guerrero Aguirre  
Director General

Arturo Maldonado Tapia  
Asesor de la Dirección General

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega  
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz  
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Rafael Ante Valencia  
Efrén Arellano Trejo  
Sandra Espinosa Morales  
Miguel Ángel Fons Rodríguez  
José de Jesús González Rodríguez  
Nora León Rebollo  
Claudia Icela Martínez García  
Mario Mendoza Arellano  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Sara María Ochoa León  
César Augusto Rodríguez Gómez  
Oscar Rodríguez Olvera  
Karla Ruiz Oscura  
Investigadores

Alejandro López Morcillo  
Editor

# El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México

---

**Alejandro Navarro Arredondo**

---

## **Introducción**

Las agendas legislativas que los partidos políticos presentaron para el primer periodo ordinario de sesiones de la LX Legislatura en la Cámara de Diputados han sido delineadas desde diversos ángulos: en primer lugar, por los principales pendientes heredados por las anteriores legislaturas; en segundo lugar por las propuestas que los candidatos presidenciales presentaron ante el electorado en los comicios de julio de 2006; y en tercer lugar, por los asuntos generales que tratarán los partidos políticos en la Cámara de Diputados.

Entre los principales temas de la agenda legislativa de participación ciudadana destacan las propuestas para el establecimiento de figuras de democracia directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo, de un total de 11 iniciativas en materia de participación ciudadana pendientes de dictaminar en la Cámara de Diputados, nueve de ellas proponen la incorporación a la legislación federal del plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Anexo 1.

Estas figuras de democracia directa también fueron un tema importante durante la campaña presidencial previa al 2 de julio de 2006. Las plataformas electorales de todos los candidatos a la presidencia incluían propuestas que pretendían añadir estos mecanismos de democracia directa (MDD) a la vida política de nuestro país.<sup>2</sup> Asimismo, el 6 de septiembre de 2006, cuatro partidos políticos (Convergencia, PRD, PT y Nueva Alianza) de los ocho con representación en la Cámara de Diputados, decidieron incluir los MDD como parte de los temas prioritarios en sus agendas legislativas.<sup>3</sup>

Del análisis de los documentos mencionados es posible extraer varias conclusiones:

- Las figuras como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato no están incorporadas a la legislación federal, motivo por el cual se presentan como el tema más recurrente de la agenda de participación ciudadana,

<sup>2</sup> Véase Anexo 2.

<sup>3</sup> Véase Anexo 3.

tanto en el trabajo legislativo pendiente como en las plataformas electorales y las propuestas legislativas para el primer periodo ordinario de la LX Legislatura.

- Han sido muchas las iniciativas propuestas en la última década para incorporar a la Constitución estas prerrogativas ciudadanas, proyectos que han quedado en el congelador parlamentario.
- El tema se consideró importante cuando en las plataformas electorales de todos los partidos políticos se planteó con fuerza la necesidad de proceder a una incorporación de estas figuras en la Constitución.

De acuerdo con varios autores, esta proclividad por adoptar MDD que actualmente se vive en México es común en la mayoría de los países latinoamericanos. En esta región, la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política han tratado de ser superados mediante la incorporación de instituciones de democracia directa. De esta forma, ante la desconfianza que los ciudadanos tienen acerca de los cuerpos legislativos y de los partidos políticos, se impulsan los MDD como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Daniel Zovatto, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2004", en Unidad de Análisis e Investigación, *Democracia directa y referéndum en América Latina*, Corte Nacional Electoral de Bolivia, Bolivia, 2004; Juan Rial, *Instituciones de democracia directa en América Latina*, Observatorio Electoral Latinoamericano, Argentina, 2000, documento disponible en [www.observatorioelectoral.org/](http://www.observatorioelectoral.org/) (consulta: 29 de octubre de 2006).

Por otra parte, el panorama local a nivel nacional es una muestra de lo recurrente que se ha vuelto la aplicación de MDD. De acuerdo con una investigación realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados,

en la mayoría de las constituciones de nuestras entidades federativas se contemplan las figuras del plebiscito y el referéndum, aunque en varias de ellas no tienen vigencia por la simple causa de que no existe la ley reglamentaria respectiva.<sup>5</sup>

En virtud de lo anterior, este trabajo tiene como objetivo principal aportar algunos elementos de análisis sobre la incorporación de los MDD en nuestra legislación federal. El artículo está organizado de la siguiente forma. Primero se ofrecerá un breve análisis de las características de los MDD, haciendo especial énfasis en la figura del referéndum. En la segunda sección se llevará a cabo un diagnóstico sobre los efectos de la aplicación del referéndum en América Latina. Posteriormente, se realizará un balance de la experiencia mexicana en la aplicación del referéndum. Finalmente, se esbozarán las principales conclusiones de este trabajo de investigación.

## Los mecanismos de democracia directa

De acuerdo con Mark Payne y Andrés Allamand, por mecanismos de democracia directa (MDD) se entiende un grupo de instrumentos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias es-

<sup>5</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), *Participación Ciudadana* [Actualización: 20 de abril de 2006] en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

pecíficas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política a través del sufragio directo y universal, “su finalidad es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisiones”.<sup>6</sup>

Por su parte, Daniel Zovatto considera que los MDD constituyen una categoría tan amplia que incorpora una diversa gama de instrumentos más particulares como los referendos, plebiscitos y las iniciativas populares. Todos ellos hacen que los ciudadanos participen directamente a través del voto universal y directo en la adopción de decisiones vinculantes o, simplemente, cuando se les consulta, vía el voto, para que emitan su opinión en torno a un tema específico. En general, cuando los ciudadanos participan en estos mecanismos tienen dos opciones: apoyar o rechazar una línea de acción propuesta.<sup>7</sup>

Sin embargo, Zovatto también advierte que existe una confusión terminológica en torno a la definición de cada uno de los MDD que incluso se refleja en los textos constitucionales de los países latinoamericanos. Lo que en un país se llama referéndum, en otro se puede llamar plebiscito, revocatoria de mandato, cabildo abierto, consulta popular e incluso, iniciativa legislativa popular. Por esa razón propone clasificar los MDD en tres grupos principales:

1. Consulta popular (plebiscito/referéndum).
2. Revocatoria de mandato.
3. Iniciativa legislativa popular.

Sobre el primer grupo, Zovatto señala que la consulta popular, plebiscito o referéndum, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para hacer referencia al más común y al más utilizado de los MDD: el referéndum.<sup>8</sup> En el mismo sentido, Lijphart Arend señala que el referéndum es el instrumento más popular de las democracias contemporáneas para lograr la participación ciudadana, ya que la influencia de los votantes se ve reforzada en gran medida cuando se les permite votar proposiciones originadas en el Legislativo o en el Ejecutivo, o por iniciativa propia.<sup>9</sup>

Sin embargo, otro autor considera que al interior del primer grupo de estos MDD existen diferencias sustanciales entre el plebiscito y el referéndum. Mientras que el plebiscito es una consulta popular que gira en torno a una persona, de su actuación como gobernante de un país, el referéndum lo es sobre un aspecto exclusivamente jurídico, donde la consulta popular va a permitir la entrada en vigencia de una ley.<sup>10</sup>

En el mismo tenor, Humberto Njaim advierte que aunque el plebiscito y el referéndum tienen como denominador común que a la hora de la votación adoptan la forma de elección dicotómica (es decir, entre una apro-

<sup>6</sup> Mark Payne y Andrés Allamand, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, citados por David Altman, “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, segundo semestre de 2005, pp. 203-232.

<sup>7</sup> Zovatto, “Las instituciones de...”, *op. cit.*, p. 13.

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

<sup>9</sup> Lijphart Arend, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 215.

<sup>10</sup> Humberto Njaim, “Democracia y participación: principios rectores y consecuencias”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 67, núm. 137, Caracas, 2000, pp. 149-180.

bación o un rechazo), hay importantes diferencias entre las dos variantes. El autor resalta las principales diferencias entre el referéndum y el plebiscito señalando lo siguiente:

- El referéndum es un acto más normal y regular, mientras que el plebiscito tiene características de excepcionalidad y, muchas veces surge como producto de una crisis y se recurre a él como un medio extraordinario para resolver la misma.
- El referéndum se inscribe más dentro del funcionamiento regular de un sistema y contribuye a consolidarlo, mientras que el plebiscito puede ser más bien disruptivo del mismo.
- El referéndum suele resultar un acto de carácter normativo general; en cambio, el plebiscito es a menudo un acto individual, de ahí que se le asocie con hechos o sucesos en sí mismos irrepetibles como, por ejemplo, anexiones territoriales.<sup>11</sup>

No obstante, este autor acepta que las fronteras entre el referéndum y el plebiscito no son del todo fáciles de precisar, ya que una consulta popular puede comportar dosis de elementos de naturaleza plebiscitaria de intensidad variable.<sup>12</sup> Más allá de las divergencias en torno a las figuras del plebiscito y del referéndum, todos los autores referidos anteriormente coinciden en que ambos son parte de las consultas populares que versan sobre la aprobación de temas fundamentales para la vida política y democrática de un país.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

## El referéndum

De acuerdo con Manuel García Pelayo, el referéndum tiene su origen como institución de democracia directa en el siglo XVI: Su aplicación tuvo su mayor auge en dos grandes cantones que actualmente conforman la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais. Posteriormente el referéndum cayó en un letargo ante el predominio de la democracia representativa y su mecanismo de participación por excelencia: el ejercicio del sufragio universal.<sup>13</sup>

Sin embargo, a partir de la década de 1970, con la expansión de las instituciones democráticas, se produjo una reactivación del referéndum. Según Bruno Kaufmann, más de la mitad de los referendos que se han llevado a cabo desde 1793 alrededor del mundo, han tenido lugar durante los últimos 35 años. De éstos, más del 65% se han celebrado en Europa, mientras que el resto han tenido lugar en América, Asia, África y Oceanía.<sup>14</sup>

Gracias a la realización de un estudio comparativo en América Latina, Juan Rial logró configurar dos tipos de clasificaciones en materia de referendos. Una primera clasificación distingue entre obligatorios y facultativos. Los obligatorios se dividen a su vez en: obligatorios automáticamente impuestos por la Constitución, y obligatorios acotados, que son iniciados sólo cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el

<sup>13</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1989, p. 176.

<sup>14</sup> Bruno Kaufmann, "Transnational Constitution-Making", Documento de trabajo elaborado para el Instituto Europeo de Referendos e Iniciativas, 2006. Disponible en [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org) (consulta: 29 de octubre de 2006).

**Cuadro 1**  
**Referendos celebrados alrededor del mundo**

<i>Periodo</i>	<i>Europa</i>	<i>Asia</i>	<i>América</i>	<i>Oceanía</i>	<i>África</i>	<i>Total</i>
1793-1900	58	0	3	0	0	61
1901-1910	14	0	0	4	0	18
1911-1920	21	0	3	5	0	29
1921-1930	36	1	2	6	0	45
1931-1940	40	0	7	6	0	53
1941-1950	36	2	3	11	0	52
1951-1960	38	13	3	5	9	68
1961-1970	44	22	4	7	19	96
1971-1980	116	50	8	14	34	222
1981-1990	129	30	12	7	22	200
1991-2000	245	24	76	15	35	385
2001-2006	105	14	22	15	27	183
Total	882	156	143	95	146	1412

Fuente: Tomado de Bruno Kaufmann, "Transnational Constitution-Making", Documento de trabajo elaborado para el Instituto Europeo de Referendos e Iniciativas, 2006, p. 14. Disponible en [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org) (consulta: 29 de octubre de 2006).

Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).<sup>15</sup>

Por su parte, los facultativos se dividen en: "desde arriba" (cuando son los órganos gubernamentales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha un referéndum), y "desde abajo", cuando surgen de la propia ciudadanía. En esta última modalidad se requiere la firma de un porcentaje relevante de ciudadanos para iniciar el proceso. La otra clasificación de Juan Rial distingue a los referendos de acuerdo con si su resultado es vinculante o no.<sup>16</sup>

En el Cuadro 2 se observa que para el caso de América Latina, los refe-

rendos son en todos los casos facultativos y en su mayoría establecen procedimientos desde arriba, ya sea que la iniciativa provenga del Congreso, del Ejecutivo o de ambos. Por otro lado, el carácter vinculante también se encuentra establecido en gran parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, sobre este último punto es necesario realizar las siguientes precisiones:

- En Nicaragua los referendos sólo tienen carácter vinculante cuando son propuestas por el 60% de los integrantes del Parlamento.
- En Argentina y Paraguay, el Congreso puede determinar que un referéndum sea vinculante o no.
- En Colombia, cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento sí tienen carácter vinculante.
- En Honduras el referéndum será vinculante si participan por lo

<sup>15</sup> Rial, "Instituciones de democracia...", *op. cit.*, pp. 6-9.

<sup>16</sup> El referéndum tiene "carácter vinculante" cuando no es una mera información o una simple propuesta, sino que tiene carácter impositivo. Por ejemplo, un contrato que "vincula" a dos partes, las compromete a cumplirlo. El resultado de un referendo es vinculante cuando obliga o compromete al legislador a cumplirlo, a llevarlo a la práctica, a respetarlo, o a legislar de acuerdo con esa decisión popular.

**Cuadro 2**  
**Tipos de referendos en América Latina**

País	Obligatorio		Facultativo		Por su carácter	
	Automático	Acotado	Desde arriba	Desde abajo	Vinculante	No vinculante
Argentina			x			x
Brasil			x			x
Bolivia			x	x		x
Colombia			x		x	
Costa Rica			x	x	x	
Chile		x	x	x	x	
Ecuador			x	x	x	
El Salvador	x		x		x	
Guatemala	x		x	x	x	
Honduras			x	x	x	
México	No se contempla el referéndum ni ningún otro mecanismo de democracia directa en su legislación nacional					
Nicaragua			x		x	
Panamá	x		x		x	
Paraguay			x			x
Perú		x	x	x	x	
República Dominicana	No se contempla el referéndum ni ningún otro mecanismo de democracia directa en su legislación nacional					
Uruguay			x	x	x	
Venezuela			x	x	x	

Fuente: Elaboración propia con datos de Zovatto, "Las instituciones...", *op. cit.* y Juan Rial, "Instituciones de democracia...", *op. cit.*

menos 51% de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral al momento de practicarse la consulta; y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos.

- En Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y 40% como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.<sup>17</sup>

Otro aspecto que destaca Juan Rial en su estudio es que el campo material de aplicación de la consulta/referéndum está restringido mediante la exclusión de determinadas materias (política fiscal, monetaria y crediticia). Sólo en unos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación del referéndum. Por último, este autor señala que sólo Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay cuentan con la institución del referéndum abrogativo, el cual otorga a los ciudadanos el poder de revocar leyes surgidas del sistema representativo.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 10-12.

<sup>18</sup> *Idem.*



## Diagnóstico de la aplicación del referéndum en América Latina

A fin de presentar un balance sobre el uso y los efectos de los referendos en América Latina, a continuación se presenta un cuadro con datos de los que se celebraron en esta región desde 1978 y hasta 2004.

El Cuadro 3 muestra que el uso de los referendos a escala nacional ha sido más o menos frecuente en Latinoamérica, 10 de los 16 países que contemplan estos mecanismos es su marco legal los han utilizado al menos una vez. Uruguay, Chile, Ecuador y Venezuela son los países que más han recurrido a ellos. La mayoría de los referendos celebrados en la región se consideran iniciativas «desde arriba», en total 31 de las 38 propuestas que se llevaron a cabo tuvieron como origen los poderes Ejecutivo o Legislativo. Los restantes siete referendos se trataron de iniciativas «desde abajo», seis de ellos tuvieron lugar en Uruguay y uno en Colombia.

De acuerdo con Daniel Zovatto, no es posible establecer una causa que explique por qué algunos países han empleado más que otros los MDD. No obstante, este autor señala que el contexto partidario y la cultura política de cada país influyen en la aplicación de los mismos. Por ejemplo, en Uruguay los MDD han estado vigentes desde 1930, mucho antes de los diversos cambios de contexto que ha tenido el país al pasar de democracia a dictadura y viceversa, por lo que su uso se volvió todavía más frecuente en un contexto democrático. Por su parte, en Ecuador, se ha recurrido a los MDD con la pretensión de resolver crisis políticas ocasionadas por presidentes

con una legitimidad cuestionada o por sistemas partidarios muy fragmentados.<sup>19</sup>

Como se indicó en el Cuadro 2, los ordenamientos constitucionales de varios de los países latinoamericanos prevén la iniciativa “desde abajo” para implementar un referéndum. Sin embargo, en el Cuadro 3 podemos observar que a la fecha únicamente Uruguay y Colombia han utilizado esta modalidad. En el caso uruguayo, la sociedad civil participó activamente en varios movimientos para defender al sector de jubilados y pensionistas y para lograr un aumento del presupuesto a educación. En Colombia (1990) se inició una consulta popular organizada por la asociación civil “Séptima Papeleta” para reformar la Constitución. Tras la aprobación de la propuesta en un referéndum, el Tribunal Supremo de la Nación declaró esa consulta como vinculante.

Tomando como referencia los datos incluidos en el Cuadro 3, es posible indicar que en general la sociedad civil ha desempeñado un papel muy reducido en la implementación de MDD en América Latina. Lo anterior refuta uno de los principales argumentos de los defensores de los MDD, quienes señalan que éstos son una opción válida para incrementar la participación ciudadana y de esta forma mantener la estabilidad de los sistemas políticos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Zovatto, “Las instituciones...”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>20</sup> Andrea Gross y Bruno Kaufmann señalan las siguientes cualidades de los mecanismos de democracia directa (MDD):

- Los MDD hacen la política más comunicativa.
- Los MDD permiten la discusión pública de puntos de vista y las diferencias de opinión, las cuales de otra forma tienden a ser ignoradas o suprimidas.
- Los MDD dan a las minorías, que no tienen o tienen menos de la adecuada representación par-

**Cuadro 3**  
**Referendos celebrados en América Latina, 1970-2004**

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Argentina	Nov. 84	Apoyo a la propuesta del Laudo Beagle del presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta.	Aprobado	Legitimador, no vinculante.
Brasil	Abr. 93	Monarquía o república.	República	Legitimador del régimen vigente. Vinculante.
Brasil	Abr. 93	Parlamentarismo o presidencialismo.	Presidencialismo	Legitimador del régimen vigente. Vinculante.
Colombia	Mar. 90	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios.	Aprobado	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una asamblea constituyente.
Colombia	Oct. 97	Apoyo a la pacificación.	Aprobado	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
Colombia	Oct. 03	Quince consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del presidente, atinentes a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción del Congreso, endurecimiento de causales de pérdida de investidura, eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.	Rechazado	No aceptación de las propuestas del presidente Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones.

lamentaria, un medio para ser escuchados legítimamente en público.

- Los MDD habilitan una distribución más precisa del poder político y permiten que nadie tenga el privilegio de tener tanto poder que no necesite modificar sus opiniones en alguna ocasión.

Andrea Gross y Bruno Kaufmann, "Índice por países sobre capacidad legislativa popular 2002. Informe

sobre el diseño y evaluación de los requerimientos y el ejercicio de mecanismos de democracia directa en 32 estados europeos". Informe elaborado para el Instituto Europeo para la Iniciativa Popular y el Referéndum, Documento sin paginación. Disponible en <http://www.arrakis.es/~ldrain/> (consulta: 05 de diciembre de 2006).

Chile	Ene. 78	Legitimación del general Pinochet.	Aprobado	Referéndum iniciado por el general Pinochet para legitimar su régimen frente a las protestas internacionales por las violaciones de derechos humanos. El inicio de la pregunta lo dice todo: "Ante la agresión internacional contra el gobierno de la patria, apoyo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile"
Chile	Sep. 80	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobado	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral.
Chile	Oct. 88	De acuerdo con la Constitución de 1980 prolongación o no del mandato del presidente general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, acelerar la apertura democrática.
Chile	Jun. 89	Reforma Constitucional.	Aprobado	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
Ecuador	Ene. 78	Nueva Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945.
Ecuador	Jun. 86	Candidaturas independientes de los partidos.	Rechazado	Ninguno. No vinculante.
Ecuador	Ago. 94	Consulta de varios temas. Lo más relevante de las preguntas apuntaba a dar legitimidad al presidente.	Se aprobó la mayoría de los temas excepto el manejo del presupuesto por el parlamento.	No vinculante. Mero ejercicio de apoyo al presidente del momento Sixto Durán, iniciador del proceso. Puntos no implementados.
Ecuador	Nov. 95	Consulta de varios temas. Los puntos principales eran la posibilidad de que el presidente pudiese disolver el parlamento por una vez en su mandato y la renovación total del parlamento a la mitad del periodo presidencial.	Rechazados todos los temas.	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra de la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.

Guatemala	Ene. 94	Reforma Constitucional	Aprobado	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano.
Guatemala	May. 99	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazado	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate.
Panamá	Abr. 83	Reforma constitucional	Aprobado	Fortalecimiento del régimen autoritario de Noriega.
Panamá	Nov. 92	Reforma Constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Legitimación de reformas del régimen democrático.
Panamá	Ago. 98	Reforma Constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	Oct. 93	Nueva Constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori.
Uruguay	Nov. 71	Limitación de términos presidenciales.	Rechazado	Iniciado por el presidente.
Uruguay	Nov. 80	Nueva Constitución	Rechazado	Legitimación del régimen militar
Uruguay	Abr. 89	Ley de amnistía general a militares.	Ratificado	Referéndum abrogativo, que consiguió revocar la ley de amnistía.
Uruguay	Nov. 89	Ajuste salarial de las pensiones.	Aprobado	Referéndum impulsado por iniciativa popular promovida por la asociación de pensionistas.
Uruguay	Dic. 92	Privatización de empresa telefónica.	Rechazado	Refrendar el "estatismo" del electorado.
Uruguay	Ago. 94	Separación de elecciones municipales y nacionales.	Rechazado	Reforma constitucional aprobada por el parlamento, pero rechazada en el referéndum.
Uruguay	Nov. 94	Normas de protección a jubilados y pensionistas.	Aprobado	Referéndum impulsado por iniciativa popular promovida por la asociación de pensionistas.
Uruguay	Nov. 94	Asegurar el 27% del presupuesto para la enseñanza.	Rechazado	Referéndum impulsado por iniciativa del Sindicato de la Enseñanza.
Uruguay	Dic. 96	Cambio del sistema electoral.	Aprobado	Reforma constitucional impulsada por el parlamento.

Uruguay	Oct. 99	Prohibición a miembros de empresas estatales a ser candidatos.	Rechazado	Reforma constitucional impulsada por iniciativa popular.
Uruguay	Oct. 99	Fijar porcentaje del presupuesto para el poder judicial.	Rechazado	Reforma constitucional impulsada por iniciativa popular.
Uruguay	Dic. 03	Revocación de la ley de privatización de la empresa petrolera ANCAP.	Rechazado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante.
Uruguay	Oct. 04	Definición del agua como un recurso natural esencial para la vida y su acceso como un derecho humano fundamental.	Aprobado	Reforma constitucional promovida a través de una iniciativa popular por los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.
Venezuela	Abr. 99	Elección de asamblea constituyente.	Aprobado	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999.
Venezuela	Dic. 99	Reforma constitucional	Aprobado	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente.
Venezuela	Dic. 00	Renovación de dirigentes sindicales.	Aprobado	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante.
Venezuela	Ago. 04	Destitución del presidente	Rechazado	El 58% de los votantes rechazaron la destitución del presidente.

Fuente: Tomado de Juan Carlos Madroñal, *Direct Democracy in Latin America*, Documento de trabajo elaborado para Democracy International, pp. 20-24. Disponible en [www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org) (consulta: 05 de diciembre de 2006).

Más aún, Daniel Zovatto advierte que en América Latina, los MDD

incluso considerarse negativo para la estabilidad política.<sup>21</sup>

han servido para dar expresión al desencanto que existe con la política... debido a este fenómeno, la clase dirigente se ha vuelto más cauta a la hora de usarlos, apelando a los mismos cuando hay seguridad de un resultado favorable... tampoco pareciera ser que hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación... [aun] en algunos países, así como en momentos determinados, el uso indebido de estos mecanismos puede

En resumen, la experiencia latinoamericana en el uso de MDD aconseja una utilización prudente y no desvirtuada de los mismos, al menos en lo que se refiere a su utilización en el ámbito nacional. Por lo anterior, es de especial interés examinar ahora el valor agregado que pudiera derivarse de su utilización a escala local; para ello se llevará a cabo un análisis de las experiencias mexicanas en la materia y de la legislación local que existe al res-

<sup>21</sup> Zovatto, "Las instituciones de...", *op. cit.*, pp. 35-37.

pecto en las entidades federativas del país.

Aunque el texto actual de la CPEUM prescribe únicamente instituciones del régimen democrático representativo, en el pasado consagró algunas figuras de democracia directa. A través de una reforma constitucional de 1977 se facultó al Congreso de la Unión para que, en lo relativo al Distrito Federal, pudiese establecer algunos MDD.

Al respecto, el artículo 73, fracción VI de la Constitución indicaba:

Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos a *referéndum* y podrán ser objeto de *iniciativa popular*, conforme al procedimiento que la misma señale.

Sin embargo, dicha prescripción constitucional no tuvo vigencia, pues el Congreso de la Unión no legisló en la materia. Además, mediante la reforma respectiva, estos mecanismos desaparecieron del texto de la ley suprema en 1987.<sup>22</sup>

Al comparar las constituciones latinoamericanas analizadas en apartados anteriores con lo establecido en nuestra carta magna, salta a la vista el desarrollo y consolidación que las instituciones de democracia directa presentan en casi todas las naciones de la región, salvo, por supuesto, la nuestra. A pesar de estas limitaciones actuales, es posible encontrar antecedentes de

referendos realizados en México en el siglo XIX. De acuerdo con Alejandro Marure, gracias a un cuestionado referéndum en 1824 se incorporó a Chiapas a la federación mexicana.<sup>23</sup>

En el mismo sentido, el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados señala que con el objeto de restaurar el orden constitucional, Benito Juárez convocó a uno de los primeros referendos de la historia mexicana el 14 de agosto de 1867. El objetivo de dicho referéndum era que el Poder Legislativo de la federación se depositara en dos cámaras y que el presidente de la república tuviera la facultad de poner veto suspensivo a las resoluciones del Congreso.<sup>24</sup>

Por otra parte, el Centro de Estudios y de Documentación sobre la Democracia Directa de la Universidad de Ginebra refiere que en la historia de nuestro país se han registrado otros referendos a nivel nacional. Sin embargo, la mayoría de éstos han sido llevados a cabo de manera informal, es decir, sin el aval de las autoridades y sin tener como soporte un marco jurídico predefinido para tal efecto. A continuación se presenta un cuadro con datos de los referendos registrados en la base de datos de la Universidad de Ginebra.

Como podemos observar en el Cuadro 4, el referéndum como medio de participación popular ha tenido muy poca aplicación práctica en México. En cerca de dos siglos, han sido menos de una decena de referendos los

<sup>22</sup> Servicio de Investigación y Análisis, "Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LVIII Legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas". División de Política Interior, S.I.I.D., Cámara de Diputados, 2003, p. 9. Documento disponible en [www.diputados.gob.mx/cedia/sia.htm](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia.htm). (consulta: 5 de diciembre de 2006).

<sup>23</sup> Alejandro Marure, "Bosquejo histórico de las revoluciones en Centroamérica desde 1811 hasta 1834", citado por Germán de la Reza, "El congreso anfitriónico de Panamá una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración latinoamericana", *Araucaria*, vol. 4, núm. 10, Universidad de Sevilla, España, 2003.

<sup>24</sup> Servicio de Investigación y Análisis, "Democracia directa...", *op. cit.*, p. 8.

**Cuadro 4**  
Referendos celebrados en México

<i>Fecha</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
21 de marzo de 1999	Diversos temas: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inclusión de los pueblos indígenas en el proyecto nacional y la construcción de un México nuevo.</li> <li>▪ Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Federal.</li> <li>▪ Desmilitarización de Chiapas e inicio del proceso de paz.</li> <li>▪ Reformar las instituciones de gobierno en beneficio de los intereses del pueblo</li> </ul>	Aprobado por 2 400 346 personas	Referéndum conducido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en todo el país, legitimador, no vinculante.
27 de agosto de 1995	Diversos temas: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Llevar a cabo una reforma del Estado “democrática”.</li> <li>▪ Crear un “frente amplio” de liberación nacional.</li> <li>▪ Transformar el EZLN en partido político.</li> <li>▪ Establecer una alianza del EZLN con otras fuerzas políticas de oposición.</li> <li>▪ Establecer derechos iguales para hombres y mujeres.</li> </ul>	Aprobado por 93% de los votantes. Participaron en la votación 1 088 094 personas	Referéndum conducido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en todo el país, legitimador, no vinculante.
14 de agosto de 1867	Diversos temas: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituir un sistema bicamaral.</li> <li>▪ Establecer el veto presidencial.</li> <li>▪ Restringir facultades al Poder Legislativo.</li> </ul>	Rechazado.	Referéndum conducido por Benito Juárez, la decisión fue calificada como inconstitucional.
4 de diciembre de 1863	En 1861, el presidente Juárez anunció una moratoria de la deuda nacional que provocó la intervención militar de diversas potencias europeas. Tras la destitución de Juárez, Napoleón III ofreció la corona imperial de México a Maximiliano de Hasburgo, el cual solicitó que se llevara a cabo un referéndum en el que se preguntara al pueblo mexicano si estaba de acuerdo con la decisión tomada.	Aprobado por 74.76% de los votantes. Participaron en la votación 8 620 982 personas.	Referéndum conducido por fuerzas conservadoras mexicanas en todo el país, tuvo carácter vinculante. Sin embargo, las fuerzas republicanas no acataron la decisión y lucharon contra la intervención francesa. Tiempo después Maximiliano fue ejecutado por los republicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios y de Documentación sobre la Democracia Directa de la Universidad de Ginebra. Disponible en <http://c2d.unige.ch/> (consulta: 5 de diciembre de 2006).

que se han llevado a cabo a nivel nacional. Una de las causas de la escasa aplicación de este instrumento de democracia directa pudiera relacionarse, como hemos visto, con el poco tiempo que ha sido prescrito, y de forma

muy limitada, en la Constitución federal.

Sin embargo, en la década de 1990, el recurso de la consulta ciudadana se convirtió en una práctica recurrente

de algunos grupos de la sociedad civil organizada, particularmente del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). La consulta a las comunidades indígenas fue un instrumento que sirvió al EZLN para decidir, legitimar y atender algunas de las demandas comunes de la población asentada en la selva chiapaneca.

El primer referéndum zapatista se realizó en el marco de la Consulta Nacional, Internacional y Juvenil por la Paz y la Democracia (junio a septiembre de 1995), con el fin de saber qué pensaba la sociedad civil acerca de ciertos temas. De acuerdo con la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), entre los resultados de este primer referéndum se encontró que la mayoría de los participantes votó para que el EZLN se convirtiera en una fuerza política independiente y nueva, sin unirse a otras organizaciones políticas. Asimismo, las personas consultadas se manifestaron en favor de una reforma política profunda; organismos electorales imparciales; y mayor equidad para hombres y mujeres de parte de los programas de gobierno.<sup>25</sup>

La AMDH señala que entre los temas de la mesa sobre reforma del Estado era notable la ausencia de propuestas que buscaran o defendieran la posibilidad legal y real de una participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, existía cierta coincidencia entre PRI, PAN y PRD para proponer la discusión de una reforma que diera carácter constitucional a la figura del referéndum. No

obstante, los dirigentes de los partidos y las autoridades federales de ese momento acordaron posponer dicha reforma por tiempo indefinido.<sup>26</sup>

En marzo de 1999, el EZLN llevó a cabo una segunda consulta que se dividió en cinco etapas: promoción, organización territorial, realización, difusión de resultados y entrega de los mismos al Congreso de la Unión. Jaime Preciado señala que para llevar a cabo esta consulta se tomaron en cuenta algunas de las particularidades de los municipios, regiones y estados del país y las formas específicas de participación política de los pueblos indios.<sup>27</sup>

La concepción de una reforma política que pusiera en el centro de atención la organización y participación ciudadana libre, superando las restricciones legales y los límites formales de los partidos y los procesos electorales, fue una contribución que el EZLN realizó para reorientar la agenda de participación ciudadana hacia la adopción de MDD. No obstante, la posibilidad de esos y otros muchos cambios políticos siguen dependiendo de las instituciones y los procedimientos establecidos, así como de los actores políticos que son parte integrante de los poderes públicos.

Por lo anterior, resulta conveniente analizar, por un lado, la implementación de estos mecanismos en el ámbito local mexicano y, por el otro, las propuestas que en la materia se han enviado a la Cámara de Diputados durante las últimas legislaturas. A continuación se revisará el contexto na-

<sup>25</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos, *Boletín especial Chiapas*, núm. 18, octubre de 1995, AMDH, 1995. Disponible en [lanic.utexas.edu/la/region/news/arc/amdh/1995/0032.html](http://lanic.utexas.edu/la/region/news/arc/amdh/1995/0032.html). (consulta: 6 de diciembre de 2006).

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> Jaime Preciado Coronado, "Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local", Documentos de debate núm. 58, publicado por el Programa MOST, UNESCO, 2002, pp. 14-20.



cional en materia de celebración de referendos.

### **El contexto local del referéndum en México**

Los mecanismos de democracia directa para algunas de las entidades federativas de nuestro país se contemplan tanto en las constituciones locales o, en su caso, en las leyes de participación ciudadana respectivas. De acuerdo con una investigación realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 13 entidades poseen una ley de participación ciudadana.<sup>28</sup>

En el Cuadro 5 podemos observar que 25 entidades del país contemplan el referéndum en sus marcos legales, aunque sólo 16 de ellas describen la forma en que se implementa este mecanismo de democracia directa, ya sea que lo hagan directamente en la Constitución o en la ley de participación ciudadana estatal. Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Yucatán, enuncian el referéndum dentro de sus constituciones, pero no declaran como se implementa este mecanismo de participación ciudadana; en otras palabras, en estas entidades los referendos no tienen vigencia porque no tienen un marco legal reglamentario que les permita aplicar estos instrumentos.

En la mayoría de las entidades los referendos son obligatorios y automáticos, ya que se consigna específicamente en sus constituciones los

casos previstos en los cuales se pueden llevar a cabo. La excepción ocurre en Coahuila, Distrito Federal y Veracruz, entidades donde la condición obligatoria de los referendos se especifica en sus leyes de participación ciudadana.

Asimismo, la mayoría de entidades contempla mecanismos para iniciar el referéndum tanto “desde arriba” como “desde abajo”. Sin embargo, en Jalisco y Baja California sólo podrán solicitar el referéndum los ciudadanos que representen cuando menos 2.5% de la lista nominal de electores de la entidad. En Morelos el referéndum podrá ser promovido cuando por lo menos 10% de los electores que conforman el padrón electoral participen en él. Colima y Chiapas son las únicas entidades que tienen exclusivamente la modalidad del referéndum “desde abajo”. Por su parte, Distrito Federal, Tamaulipas y Veracruz confieren la posibilidad de iniciar el referéndum sólo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo de la entidad y, en su caso, a las autoridades municipales.

En función de su carácter, 10 de las entidades poseen marcos legales que otorgan a sus referendos la particularidad de ser vinculantes. En tanto, en seis entidades (Distrito Federal, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas) los resultados del referéndum no tienen carácter vinculatorio para sus congresos locales, sus efectos sólo sirven como elementos de valoración para las autoridades convocantes.

Al respecto, en cada una de las entidades existen diversas condiciones que otorgan el carácter vinculatorio a los resultados del referéndum. En la ma-

<sup>28</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Participación Ciudadana* [Actualización: 28 de agosto de 2006] en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

**Cuadro 5**  
**Tipos de referendos en las entidades federativas mexicanas<sup>29</sup>**

<i>Entidad</i>	<i>Obligatorio</i>		<i>Facultativo</i>		<i>Por su carácter</i>	
	<i>Automático</i>	<i>Acotado</i>	<i>Desde arriba</i>	<i>Desde abajo</i>	<i>Vinculante</i>	<i>No vinculante</i>
Aguascalientes	X		X	X	X	
Baja California	X		X	X	X	
Baja California Sur	X		X	X	X	
Campeche	No se contempla el referéndum ni ningún otro mecanismo de democracia directa en su legislación					
Coahuila	X		X	X	X	
Colima	X			X	X	
Chiapas	No se contempla el referéndum ni ningún otro mecanismo de democracia directa en su legislación					
Chihuahua	X			X	X	
Distrito Federal*	X		X			X
Durango	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Guanajuato	X		X	X	X	
Guerrero	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Hidalgo	No se contempla el referéndum ni ningún otro mecanismo de democracia directa en su legislación					
Jalisco	X		X	X	X	
Estado de México	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Michoacán	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Morelos	X		X	X	X	
Nayarit	No se contempla el referéndum ni ningún otro mecanismo de democracia directa en las legislaciones de estas entidades					
Nuevo León						
Oaxaca						
Puebla	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Querétaro	Se enuncia al referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Quintana Roo	X		X	X		X
San Luis Potosí	X		X	X		X
Sinaloa	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Sonora	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Tabasco	X		X	X		X
Tamaulipas	X		X			X
Tlaxcala	Se enuncia el referéndum dentro de la constitución pero no se especifica la forma de su implementación.					
Veracruz	X		X		X	
Yucatán	No se contempla el referéndum ni ningún otro mecanismo de democracia directa en su legislación					
Zacatecas	X		X	X		X

\*Este mecanismo está considerado en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, dado que no cuenta con una constitución local.

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones estatales y leyes de participación ciudadana.

<sup>29</sup> De acuerdo con el Centro de Estudios y de Documentación sobre la Democracia Directa de la Universidad de Ginebra en nuestro país a nivel local se han registrado siete experiencias en la utilización del referéndum (cinco en Veracruz, una en Chiapas y una en el Distrito Federal). Sin embargo, el análisis de estas experiencias se plantea como línea de investigación futura y consecuente con este trabajo iniciado.

yoría se exige cierto porcentaje de la votación. Por ejemplo, en el estado de Aguascalientes los referendos serán obligatorios sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En Guanajuato, la resolución derivada del referéndum será vinculatoria cuando en el proceso hayan participado al menos 60% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal del estado, y de ellos al menos 60% se manifiesten en un mismo sentido.

Al contrario de lo que sucede en el ámbito nacional, a nivel local el referéndum se ha consagrado en los marcos legales de las entidades de nuestro país como un instrumento de consulta popular regulado en muchas ocasiones a través de formas reglamentarias *ex profeso* (como se mencionó anteriormente, en México 13 entidades federativas contemplan una ley de participación ciudadana). Asimismo, el referéndum se encuentra plasmado en la mayoría de las constituciones locales a escala nacional.

Sin embargo, el perfeccionamiento de las formas y ámbitos de participación ciudadana ha obligado a un esfuerzo permanente de actualización o promoción de estos MDD. Diversas organizaciones políticas han exigido la actualización de las instituciones de participación actuales para dar respuesta a una participativa sociedad civil. Por lo anterior, a continuación se realizará un análisis de las distintas propuestas de reformas constitucionales y legales que se presentaron durante las legislaturas LVII, LVIII y LIX en la Cámara de Diputados, todas ellas re-

lativas a la idea de someter a referéndum las leyes y los decretos que se consideren trascendentes para el orden público y el interés social en nuestro país.<sup>30</sup> De las nueve iniciativas analizadas sólo cinco de ellas especifican la forma en que se implementaría el referéndum; por tal razón a continuación se presenta un cuadro con las principales características de dichas propuestas legislativas.

En el Cuadro 6 podemos observar que todas las iniciativas analizadas proponen un modelo de referéndum obligatorio-automático, es decir, que sin necesidad de recolectar apoyos se obliga a las autoridades a convocar a referéndum por razón de la materia. No obstante, todas las iniciativas hacen explícitas las materias excluidas de ser susceptibles de consultarse a la ciudadanía. En general estas tienen que ver con cuestiones tributarias, fiscales, monetarias, y relativas a la expropiación por interés público y del régimen interior de los poderes de la Unión.

La coincidencia de las diferentes iniciativas en este punto es sustancial e importante en la medida en que todas aquellas leyes o propuestas de ley que se deroguen o se aprueben a través del referéndum, obviamente, quedan sometidas a la voluntad popular. Eventualmente, la autoridad electoral podría controlar su conformidad con la Constitución, pero tratándose de materias incluidas en el campo de acción de los referendos, la autoridad electoral sólo podría intervenir si hay vicios en el procedimiento, nada más; no podría intervenir sobre el destino de las decisiones que se

<sup>30</sup> Por razones de espacio, fragmentos del contenido de las propuestas se incluye en el anexo 2.

**Cuadro 6**

**Iniciativas legislativas que proponen la inclusión del referéndum en el marco legal federal mexicano (LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados)**

<i>Procedencia</i>	<i>Obligatorio</i>		<i>Facultativo</i>		<i>Por su carácter</i>	
	<i>Automático</i>	<i>Acotado</i>	<i>Desde arriba</i>	<i>Desde abajo</i>	<i>Vinculante</i>	<i>No vinculante</i>
Diputado Roger David Alcocer García, PRI 13 de julio de 2005	Sí, aunque no se someten a referéndum leyes o artículos en materia fiscal, sobre el régimen interno de los poderes de la Unión y sobre materia electoral.		Sí, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo, aunque para este último sólo 33.3% de los diputados que integran el Congreso de la Unión pueden iniciar el proceso.	Sí, sólo Sí el 5% de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores (RFE) firman la propuesta de referéndum.	Sí, cuando se alcance una votación de por lo menos 25% de los ciudadanos inscritos en el RFE.	
Diputada María Angélica Ramírez Luna, PAN 29 de abril de 2004	Sí, aunque no se someten a referéndum leyes o artículos en materia fiscal, de expropiación, y del sistema bancario y monetario.		Sí, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo, aunque el Ejecutivo no puede iniciarlo si se trata de la organización del Congreso o del Poder Judicial.	Sí, cuando al menos el 1.5 por ciento de los inscritos en el RFE lo soliciten y pertenezcan a 1/3 de los estados de la Federación incluido el Distrito Federal.	Sí, cuando se alcance una votación de por lo menos 60% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.	
Diputada Susana Manzanares Córdova, PRD 5 de abril de 2004	Sí, pero se excluyen propuestas que limiten los derechos de minorías, y aquellos relativos a las materias religiosa, fiscal; del sistema monetario; y del régimen interior de los poderes de la Unión.		Sí, pero en forma restringida a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.	Sí, sólo si el más del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria firman la propuesta de referéndum.	Los resultados serán vinculantes para los Poderes de la Unión, pero no especifica cuotas mínimas de votación.	

Diputado Miguel Gutiérrez Hernández, PAN 11 de abril de 2002	Sí, aunque no se someten a referéndum leyes o artículos en materia tributaria y fiscal, de expropiación, y del sistema bancario y monetario		Sí, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo, aunque el Ejecutivo no puede iniciarlo Sí se trata de la organización del Congreso o del Poder Judicial.	Sí, cuando al menos 1.5% de los inscritos en el RFE lo soliciten y pertenezcan a 1/3 de los estados de la federación incluido el Distrito Federal.	Los resultados serán obligatorios Sí en el proceso participan cuando menos 60% de los ciudadanos del padrón electoral.	
Diputada Beatriz Lorenzo Juárez, PAS 4 de abril de 2002	Sí, aunque no serán objeto de referéndum lo relativo a: materia fiscal y financiera; designación de presidente de la República, ya sea con carácter de interino, sustituto o provisional		Podrán solicitar el referéndum: el presidente de la República; una cuarta parte de los miembros de alguna de las Cámaras del Congreso; seis o más legislaturas estatales.	También podrán solicitar el referéndum los ciudadanos con derecho a voto que representen el 1.5% del padrón electoral o más.	Se establece que el resultado del referéndum se dará a conocer por el 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 <i>Diario Oficial de la Federación</i> por el Ejecutivo. Además, 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.	

Fuente: Elaboración propia con datos de las iniciativas de participación ciudadana. Disponibles en <http://gaceta.diputados.gob.mx> (consulta: 12 de diciembre de 2006).

hayan tomado derivadas de la consulta ciudadana.

de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>31</sup>

Por lo anterior, sería muy peligroso no establecer límites a los referendos sobre algunas materias, ya que siempre existirá cierta incertidumbre sobre la decisión que tome la mayoría. Las decisiones colectivas tienden a ser poco controlables y, por tanto, es arriesgado que la población en general pueda disponer sobre asuntos de vital importancia para la vida institucional de un país, como los impuestos, el tipo de cambio y el régimen interior

Por otra parte, todas las iniciativas incluidas en el Cuadro 6 promueven la adopción del esquema de referéndum facultativo en sus dos modalidades, es decir, que tanto las autoridades (desde arriba), como la ciudadanía (desde abajo), puedan iniciar el proceso de consulta. Sobre la primera opción, cabe

<sup>31</sup> Sin embargo, en las experiencias internacionales revisadas se identificó un caso en el que Brasil, en 1993, determinó llevar a cabo un referéndum para modificar la organización del Estado y se propuso a votación que se eliminara la división de poderes y se adoptara una monarquía como forma de gobierno.

señalar que esta medida es congruente con las experiencias analizadas tanto en el ámbito internacional como en el ámbito local mexicano. En general, en la mayoría de los países latinoamericanos y en las entidades de nuestro país se establece la potestad a los poderes Ejecutivo o Legislativo de iniciar el referéndum.

Sobre la segunda opción, se identifica precisamente al referéndum como el mecanismo que permite una mayor comunicación y debate abierto de propuestas de ley por parte de la ciudadanía, por tanto; concederles a los ciudadanos el derecho de iniciar el proceso es fundamental para otorgar legitimidad a esta herramienta de democracia directa. Sin embargo, son las cuotas de participación las que realmente alientan el debate. Por ello, a menudo es fácil imponer a quienes están a favor de impulsar una decisión a través del referéndum una cuota de participación que reduzca sus posibilidades de llevarla a cabo.

Al respecto, las cuotas de participación de las iniciativas analizadas fluctúan entre 1.5 y 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. A primera vista, estos porcentajes se pueden considerar adecuados para iniciar el proceso de consulta ciudadana. En caso de que aumentaran las cuotas de participación, se desalentaría la participación y se favorecerían los intereses particulares de aquellas fuerzas que simplemente desean evitar el debate.

Al contrario de lo que ocurre con las cuotas de participación, en las iniciativas analizadas las cuotas de aprobación para considerar un referéndum como vinculante siguen siendo muy altas. De las cinco propuestas, sólo tres

establecen cuotas de aprobación para considerar obligatorios los resultados del referéndum y dos definen como cuota mínima de aprobación cuando menos 60% de los votos de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Tal parecería que dicho nivel de aprobación incluido en las iniciativas analizadas inhibe las posibilidades de llevar a buen término las pretensiones de implementar el referéndum en México como mecanismo alternativo a nuestra democracia representativa.

## Conclusiones

Como resultado de esta investigación sobre los aspectos más relevantes de la aplicación del referéndum en América Latina y en nuestro país, así como de las particularidades de las iniciativas legislativas que tratan este tema, podemos concluir que estamos inmersos en un contexto favorable para que aumenten las posibilidades de participación popular en la toma de decisiones en áreas relevantes en la vida institucional de nuestro país.

Por ello, diversas organizaciones políticas, entre otras cosas, han propuesto la adopción del referéndum en nuestra Carta Magna con una serie de planteamientos que pudieran dar solución a muchas situaciones en que está involucrado el interés público y la estabilidad de nuestro sistema político.

Sin embargo, es claro también que el referéndum como mecanismo de toma de decisiones colectivas, propio de la democracia directa, es una alternativa que debe ser estudiada muy bien y su aplicación en nuestro país en el ámbito federal debe ser materia de amplios debates y discusiones. A continuación

se sintetizan algunas de las ventajas y desventajas que sobre la aplicación de referendos fueron identificadas tanto en el plano latinoamericano como en el nacional a nivel local.

#### **Argumentos a favor de los referendos:**

- El referéndum es un catalizador para que ciertas reformas que los partidos políticos no se atreven a apoyar puedan ser introducidas en la legislación.
- Con el referéndum los ciudadanos tienen cierto control sobre las decisiones de sus representantes, y pueden reaccionar contra ellas cuando lo crean necesario.
- El referéndum actúa como válvula de escape en situaciones donde los ciudadanos no encuentran medios de influir sobre sus representantes y pueden llegar a optar por la violencia política para defender sus intereses.
- Los referendos tratan de evitar la desmotivación política de los ciudadanos y se consideran medios de presión para influir sobre los representantes políticos en los periodos entre elecciones.
- Los ciudadanos pueden expresar su opinión en asuntos específicos sometidos a referéndum, sin la disyuntiva de aceptar o no todo el programa de un partido político cuando se le vota en elecciones.

#### **Argumentos en contra de los referendos:**

- Los ciudadanos no están capacitados para tomar decisiones

complejas mediante referendos, por lo que muchas veces los procesos referendarios son manipulados.

- Las decisiones tomadas a través de referendos pueden ser menos respetuosas con las minorías que las tomadas con instrumentos de democracia representativa.
- Las fuerzas con mucho poder económico o político pueden secuestrar la posibilidad de convocar a referéndum, o una minoría puede imponerse sobre la mayoría indiferente, debido a que en muchos temas específicos sólo los que entiendan la importancia del tema votarían en dicho referéndum.
- La implementación de un referéndum puede ralentizar la aprobación de las leyes sometidas a él.
- Los referendos y los demás instrumentos de democracia directa debilitan a los partidos políticos.

En virtud de lo anterior, previo a la aplicación del referéndum en México es preciso que haya una capacitación de nuestra clase política en la implementación de este mecanismo de democracia directa y tratar de generar ciertas reglas y valores que incentiven la participación ciudadana en la aplicación de los mismos.

Con el referéndum se corre el riesgo de que si no es bien formulado y aplicado, se puede convertir en un vicio que pudiera debilitar la baja credibilidad que existe actualmente en nuestro país por la democracia.

Otro factor a tomar en cuenta es de orden económico. Habría que llevar a cabo un análisis que contemple los costos que asumirían nuestras instituciones electorales con la instauración de procesos refrendarios, tomando en cuenta que estos procesos son tan importantes y complejos como nuestras actuales elecciones federales.



**Anexo 1**  
**Iniciativas pendientes en la Cámara de Diputados**  
**en materia de participación ciudadana**

<i>Procedencia</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Fecha de turno</i>	<i>Contenido</i>
Diputado Roger David Alcocer García, PRI	Garantizar a la ciudadanía a través del referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana y en algunos casos la revocación de mandato, la participación de los ciudadanos en la vida política nacional.	13 de julio de 2005	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , año VIII, número 1799, 18 de julio de 2005
Diputada Virginia Yleana Baeza Estrella, PAN	Agregar a las prerrogativas del ciudadano la de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.	24 de febrero de 2005	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 1699-I, 24 de febrero de 2005. (1253)
Diputada María Angélica Ramírez Luna, PAN	Incorporar a nivel constitucional el referéndum y plebiscito como mecanismos de participación ciudadana directa.	29 de abril de 2004	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 1486-IV, 29 de abril de 2004. (501)
Diputada Susana Manzanares Córdova, PRD	Regular las figuras de plebiscito, referéndum, revocación del mandato, e iniciativa de legislación popular, en el ordenamiento constitucional, a fin de dar concreción al ejercicio de la soberanía popular.	5 de abril de 2004	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 1468-II, 1 de abril de 2004. (317)
Diputado Miguel Gutiérrez Hernández, PAN	Establecer dentro de las prerrogativas y obligaciones del ciudadano el derecho y la obligación político individual de votar en los plebiscitos y referéndum.	11 de abril de 2002	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 978-I, viernes 12 de abril de 2002.
Diputada Beatriz Lorenzo Juárez, PAS	Prevé la instauración de la figura del referéndum en nuestra legislación federal, complementándola con la adición de un libro al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que defina el concepto del referéndum y contemple el procedimiento para su celebración.	4 de abril de 2002	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 973-I, viernes 5 de abril de 2002
Diputado Juan Carlos Regis Adame, PT	Otorgar el derecho de iniciativa popular a los ciudadanos para que puedan presentar iniciativas de ley ante las cámaras del Congreso de la Unión. Establece la obligación de los ciudadanos de la república de participar en los referéndum y plebiscitos que sean convocados por la Cámara de Diputados (única facultada).	4 de abril de 2002	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 973-I, viernes 5 de abril de 2002.
Diputado José Manuel del Río Virgen, Convergencia por la Democracia	Para incorporar la figura de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.	8 de noviembre de 2001	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 875, 8 de noviembre de 2001.
Diputado Enrique Adolfo Villa Preciado, PAN	Otorgar al pueblo la facultad de presentar iniciativas de ley y crear una ley reglamentaria especial que incluye a otras formas de participación directa de la ciudadanía.	25 de septiembre de 2001	<i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 845, miércoles 26 de septiembre de 2001.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, «Desempeño legislativo», en Participación Ciudadana [Actualización: 7 de junio de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

## Anexo 2

### Propuestas de los candidatos presidenciales en materia de participación ciudadana

<i>PAN</i>	<i>Alianza por México</i>	<i>Alianza por el Bien de Todos</i>	<i>Alternativa</i>	<i>Nueva Alianza</i>
Dar un impulso decidido a la presencia ciudadana en los órganos de decisión de los tres órdenes de gobierno, en los partidos políticos y en la sociedad en general.	Fomentar la conformación de agendas ciudadanas, desde una perspectiva sectorial y temática, en donde se involucren representantes de organizaciones civiles.	Garantizar la participación ciudadana en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.	Promover una Ley de Participación Ciudadana a nivel federal que dé certidumbre y establezca las bases para una participación social más amplia.	
Incorporar las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular en materias fundamentales bajo criterios de prioridad que eviten su utilización en consultas sin trascendencia social.	Promover la democracia participativa a través de procedimientos de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.	Construir una nueva relación gobierno-sociedad mediante la incorporación al marco jurídico de figuras de democracia participativa como: consulta ciudadana; rendición de cuentas; auditoría social; iniciativa popular; revocación de mandato; referéndum; plebiscito; y derecho a voz ciudadana.	Establecer mecanismos de democracia directa: iniciativas legislativas populares, revocación de mandato, referéndum y plebiscito.	Consolidar la participación ciudadana a través de la convocatoria a plebiscito, referéndum, así a como consulta popular.
	Promover leyes y reglamentos que regulen y garanticen la participación de la sociedad organizada en el diseño y seguimiento de políticas públicas de interés colectivo.		Crear figuras jurídicas como la audiencia pública y la organización de cabildos abiertos.	

Fuente: Elaboración propia con datos de las plataformas electorales de los partidos.

### Anexo 3

#### Propuestas de los partidos políticos en materia de participación ciudadana para el primero periodo ordinario de la LX Legislatura en la Cámara de Diputados

<i>Convergencia</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>Nueva Alianza</i>
Elevar a rango constitucional las figuras jurídicas de: referéndum, revocación de mandato, plebiscito y la iniciativa popular	Elevar a rango constitucional los principios generales que regirán la participación ciudadana, así como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.	Reforma constitucional para incorporar las figuras de democracia directa como el referéndum, la revocación de mandato, el plebiscito y la iniciativa popular.	Presentar iniciativas a favor de las organizaciones civiles y trabajar por la protección de los derechos de expresión, así como la promoción de los valores que propicien la participación ciudadana.
	Reformar la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.		

Fuente: Elaboración propia con datos de los Documentos Constitutivos y Agendas Legislativas de los partidos políticos contenidas en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2089, del 6 de septiembre de 2006, Cámara de Diputados, México, 2006.

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública lo invita a visitarnos en nuestro sitio web ubicado dentro de la página principal de la Cámara de Diputados en la dirección electrónica <http://www.diputados.gob.mx/>