



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

MEXICO

Mecanismos de democracia directa

**Gustavo A. RAMÍREZ &
Leonora ALONSO PINZÓN**

Gustavo A. RAMÍREZ & Leonora ALONSO PINZÓN

**México:
Mecanismos de democracia directa**

**C2D Working Paper Series
21/2008**

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

RAMÍREZ, Gustavo A. & ALONSO PINZÓN, Leonora
México:
Mecanismos de democracia directa

C2D Working Paper Series
21/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

GUSTAVO A. RAMÍREZ
Lic. en Economía-UNAM

LEONORA ALONSO PINZÓN
Lic. en Filosofía-UNAM

ABSTRACT

El Estado mexicano está constituido, de acuerdo con el texto de la Constitución, como una república representativa, democrática y federal (31 estados y un Distrito Federal) con tres poderes: el Ejecutivo, en la figura del Presidente; el Legislativo, integrado por la Cámara de Diputados (500 diputados) y el Senado de la República (128 senadores); y el Judicial, conformado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (10 ministros), el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. Ni en el texto constitucional ni en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales se contemplan, hasta la fecha, Mecanismos de Democracia Directa (plebiscito, referéndum, la revocación del mandato o la iniciativa popular). Sin embargo, es en las legislaciones locales donde podemos encontrar algunos ejemplos de los Mecanismos de Democracia Directa en México.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. Contexto histórico, constitucional y legal.....	2
3. Constituciones locales y sus Mecanismo de Democracia Directa.....	5
4. Efectos locales de los MDD: el caso del Distrito Federal.....	8
5. Actores de la democracia mexicana.....	9
6. Organismos Constitucionales Autónomos.....	10
7. e-Democracia.....	11
8. Conclusiones.....	13
9. Bibliografía.....	15

1. Introducción

¿Qué son los MDD (Mecanismos de Democracia Directa) en México y cómo se aplican? La experiencia de México, como la de muchos otros países de América Latina con respecto a la existencia y aplicación de los MDD, es hasta ahora precaria e incierta. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada en el estado de Querétaro el día 5 de febrero de 1917, texto que desde entonces rige la vida del país con hasta ahora 167 modificaciones. Su contenido prácticamente sigue siendo el mismo, desde aquellos tiempos de la lucha caudillista por el poder, con modificaciones relevantes como el restablecimiento de las relaciones con el Vaticano, cambio que regresó el voto a los miembros de la Iglesia, hito en la Historia del México Contemporáneo y la apertura comercial con el extranjero.¹

El Estado mexicano está constituido, de acuerdo con el texto de la Constitución, como una república representativa, democrática y federal (31 estados y un Distrito Federal) con tres poderes: el Ejecutivo, en la figura del Presidente; el Legislativo, integrado por la Cámara de Diputados (500 diputados) y el Senado de la República (128 senadores); y el Judicial, conformado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (10 ministros), el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. Ni en el texto constitucional ni en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales se contemplan, hasta la fecha, Mecanismos de Democracia Directa (plebiscito, referéndum, la revocación del mandato o la iniciativa popular). Sin embargo, como se ampliará más adelante, es en las legislaciones locales donde podemos encontrar algunos ejemplos de los Mecanismos de Democracia Directa en México.

Es importante mencionar que ha sido necesario, para el avance en el uso de estos mecanismos, incluir la figura jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal Electoral (IFE) “que representan una alternativa reciente que ha tenido éxito para tratar los conflictos de poder y legalidad entre los partidos y los grupos sociales y económicos”.² Los Órganos Constitucionales Autónomos actúan como mediadores entre conflictos de orden político pero además como un tipo de vigilantes del actuar del poder del Estado. Entendemos como Órganos Constitucionales Autónomos aquellos que en el texto constitucional se establecen con personalidad jurídica y patrimonio propio, además gozan de autonomía en tanto no dependen de poder alguno, salvo para la designación de sus integrantes (en estos casos es el Legislativo la instancia que decide al *ombudsman* y a los consejeros electorales del IFE) cuyo objeto es actuar de manera independiente, imparcial y objetiva.

¹ R. Ampudia, *La Iglesia de Roma. Estructura y presencia en México*, FCE, México, 1998.

² Raymundo Gil Rendón, “La nueva forma de Organización del poder en México: reingeniería constitucional”, en *Jurípolis*, Revista del departamento de Derecho ITESM, Año 4, Núm. 7. www.ccm.itesm.mx/dhcs/juripolis/Aart2.html...

2. Contexto histórico, constitucional y legal

En 1929, después de 19 años de vivir los reacomodos y consecuencias de la revolución de 1910 para institucionalizar al país surge, durante el mandato interino de Emilio Portes Gil (1928-1930), el PNR (Partido Nacional Revolucionario) como un medio democrático del cual surgirían los futuros gobernantes emanados de la revolución. Basado en declaraciones de buena voluntad, más que una institución democrática fue un partido dedicado a proteger, en aquel entonces, a una clase política insipiente que después se convertiría en el enemigo a vencer, hacia finales del Siglo XX, en la lucha por la alternancia en el poder y la democracia en México.

Pocos años más tarde, en 1934, subiría al poder el Gral. Lázaro Cárdenas del Río; figura emblemática hasta la fecha, que sería responsable de llevar a cabo la expropiación petrolera con la participación activa de la sociedad civil. Durante su mandato, en 1939, transformó al partido en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) logrando una fuerte cohesión política entre los diversos sectores que lo integraban (campesino, obrero, patronal, etcétera.)

En 1946, siendo Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, el PRM se renombra PRI (Partido Revolucionario Institucional). Esto formaría y deformaría los ideales de la revolución y se mantendría en el poder como partido de estado durante 70 años. La primera sacudida del sistema presidencialista en México se dio en 1968, año por lo más significativo no sólo para el territorio azteca sino para todo el mundo. Fue en ese año que diferentes grupos civiles, institucionalmente organizados, comienzan a poner en evidencia las desigualdades nacionales. Médicos, mineros y estudiantes se enfrentan a la represión del gobierno en aquel entonces encabezado por Gustavo Díaz Ordaz, quien reprime brutalmente los levantamientos destacándose el del día 2 de octubre de 1968 en donde cientos de estudiantes fueron asesinados y desaparecidos por un grupo de élite militar que representaba al gobierno. La siguiente década será testigo de la denominada Guerra Sucia (silenciosa represión a nivel nacional por el surgimiento de pequeños grupos guerrilleros), consecuencia de los hechos de 1968.³ Bajo esta realidad se justificaron miles de muertes y desapariciones de campesinos y líderes de movimientos opositores

No será sino hasta 1987 que el PRI sufra su primera fractura interna al salir de sus filas el hijo del Gral. Cárdenas , Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y otro líder ideológico relevante, Porfirio Muñoz Ledo, a los que se unió Heberto Castillo Martínez, miembro de un pequeño partido socialista de oposición que había ganado el respeto de la clase política al formarse en sus filas actuales líderes políticos. Con su disidencia, muchos otros abandonan el partido en busca del poder de la Democracia, concepto que no había sido relevante desde los mandatos de Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, el primero el iniciador de la Revolución y el segundo el principal impulsor del texto constitucional de 1917. Además de enfrentarse a una decidida y cruenta persecución por parte del Estado se evidenció la nula estructura electoral que era controlada y manipulada por el mismo.

³ Paco Ignacio Taibo II, '68, Seven Stories Press, Nueva York, 2004.

Con un congreso exclusivamente partidista, es decir de un solo partido, en aquel entonces el PRI y sin mecanismos electorales claros y confiables, el grupo que se aglutina alrededor de las figuras de Cuauhtémoc Cárdenas, Heberto Castillo y Porfirio Muñoz Ledo logra, para 1988, año de elecciones presidenciales y renovación del cuerpo legislativo, formar un frente basado en alianzas políticas con pequeños partidos registrados para poder competir en la elección del 2 de julio. Esta coalición se denominó Frente Democrático Nacional, de la cual emanaría, en 1989, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Para entonces el escenario político se complicaba aún más para el PRI y para el gobierno, pues en el norte el PAN (Partido Acción Nacional), de ideología conservadora (demócrata cristiana), comenzaba a ganar elecciones y empezaban a sobresalir líderes como Manuel J. Clouthier (candidato presidencial en la elección de 1988), Luis H. Álvarez y Ernesto Rufo.

A pesar de ser oposición, el PAN fue un sólido aliado del PRI para mantener la estabilidad política, a la par que obtenía espacios a través de negociaciones, conocidas como *concertaciones*, la primera de las cuales fue la gubernatura del estado de Puebla, en un intercambio por la quema de las boletas electorales de la elección presidencial de 1998. Sobre los resultados de esa elección las dudas persisten.

Ese mismo año, bajo la sombra de un fraude electoral, sube al poder Carlos Salinas de Gortari, quien lleva a cabo importantes reformas políticas. El sexenio de Carlos Salinas fue y ha sido uno de los más polémicos en la historia de México. El joven presidente (Salinas asume la presidencia con sólo 38 años) continúa la política privatizadora iniciada en el sexenio anterior que incluía a la banca. Por otro lado, muchas de las empresas públicas son declaradas en quiebra y rematadas, todo lo anterior con la finalidad de adelgazar al Estado y permitir, supuestamente, una mayor competencia entre privados que generarían empleos mejor remunerados y con más garantías sociales.⁴

No había instituciones confiables, no había un verdadero organismo electoral autónomo que vigilara los procesos electorales cada vez más competidos en el país y que fuese garante de la equidad y certidumbre en los procesos electorales. Junto con el cambio electoral vino el legislativo, pues la oposición se dio cuenta de que para influir realmente en los asuntos del país había que lograr escaños en las dos cámaras, la de diputados y senadores, mismas que antes significaban “becas de retiro” para los miembros del PRI. Es en ese sexenio cuando se da inicio al proceso democratizador, caracterizado por la negociación entre el gobierno y la oposición partidista.⁵

Para llegar ahí fue necesario comenzar a pelear públicamente y así poder formar parte de las contiendas electorales. La lucha de la oposición por abrirse brecha en el

⁴ Carlos Salinas de Gortari, *México: un paso difícil hacia la modernidad*, Plaza&Janés, Barcelona, 2000.

⁵ Jacqueline Peschard, “El fin del sistema del partido hegemónico” en *Revista Mexicana de Sociología* 55, núm. 2 (abril-junio): 97-117.

proceso democrático dejó, en aquellos años, un saldo cercano al de 500 militantes de oposición, en su mayoría del PRD, asesinados.

Otro importante suceso ocurrido durante el sexenio de Carlos Salinas fue la irrupción de un grupo armado en la madrugada del 1° de enero de 1994, último año de su gobierno, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, uno de los estados más pobres del país. Rápidamente la figura de su vocero adquirió resonancia mundial. El hecho de que fuera planteado como un movimiento indígena logró acaparar la atención de Europa, cuestión que sin la figura del Subcomandante Marcos hubiera sido imposible. Denominado EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) las palabras educadas e idealistas del Subcomandante incitaban al país al reconocimiento de las injustas y diferentes realidades del México progresista en vías de primer mundo, además de criticar fuertemente al sistema de democracia representativa. "...la democracia actual en México no expresa el poder real del pueblo, como indicaría esa palabra Griega. Es, antes bien, una *partidocracia*: otorga el poder a los partidos registrados. La crisis actual señala una crisis de la democracia entendida como partidocracia. Es la partidocracia la que establece un cisma entre todos los ciudadanos y los que pertenecen a un partido. Para ser votado un candidato para cualquier puesto político, desde la Presidencia de la República hasta la del menor municipio, debe ser postulado por un partido. En eso consiste una democracia sojuzgada por una partidocracia".⁶

Por *dedazo*⁷ de Salinas, Luis Donaldo Colosio fue nombrado, en 1994, candidato a la Presidencia por el PRI. Poco tiempo después sería asesinado en el estado de Baja California frente al fuego de un presunto asesino solitario. Por supuesto, la muerte del candidato oficial desató variadas reacciones. La descomposición política del PRI comenzaba a hacerse evidente; pugnas entre sus miembros, violencia contra opositores del PRD mismos que llevarían a la candidatura a la presidencia nuevamente al hijo del Gral. Lázaro Cardenas, Cuauhtémoc Cardenas; ahora avalado por su partido el PRD. Por el PAN iría Diego Fernández de Cevallos y por el PRI Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato emergente ante la muerte de Colosio. Las elecciones de 1994 fueron polémicas, sin embargo lograron escapar al escándalo y la ilegitimidad gracias a la diferencia porcentual entre cada partido, cerca de 25 puntos porcentuales de ventaja.

Al subir al poder Ernesto Zedillo, México entra en una de las crisis económicas más graves de su historia; el sistema financiero mexicano estaba quebrado. Para aminorar la crisis económica se crea el polémico Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) que fue aprobado por legisladores priístas y panistas. Con éste, la deuda generada por la crisis derivada de una falsa estabilidad económica en 1994 se convierte en pública. A pesar del difícil periodo de transición, Ernesto Zedillo se ocupa de algo que él considera fundamental para el avance democrático del país validando la reforma constitucional que otorgó autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) en 1996 con el respaldo de todos los partidos políticos en un diseño legal impulsado principalmente por la oposición. A partir de esta reforma, el IFE

⁶ Luis Villoro, "La alternativa por la democracia" en *La Jornada*, abril del 2006.

⁷ Así llamado el proceso de selección de las candidaturas oficialistas, a través del cual el Presidente en turno "señalaba" quién habría de sucederlo en el cargo más que en la contienda electoral.

autónomo toma las riendas de la organización de su primera elección federal en 1997, en la cual, por primera vez, el PRI no obtendría mayoría absoluta en el Congreso.

En el año 2000, el PRI pierde por primera vez una elección presidencial y el PAN sale victorioso con Vicente Fox como candidato. Para el 2003 la elección legislativa parecía devolver el primer sitio al PRI, pues con una participación de apenas el 42 por ciento del electorado, obtuvo 37 por ciento de los votos. Sin embargo, en la elección de 2006 el PRI cayó al tercer lugar en la contienda presidencial (22.3 por ciento), superado ampliamente por el PRD (35.3 por ciento) y el vencedor PAN (35.9 por ciento). De igual forma, el PAN obtuvo la primera minoría de las dos cámaras.

3. Constituciones locales y sus Mecanismo de Democracia Directa

Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla en su texto ningún MDD, en los textos constitucionales y electorales estatales es en donde podemos encontrar varios ejemplos. De 31 estados y un Distrito Federal, sólo 23, ya sea en su constitución o en su código o ley electoral, contemplan alguna forma de MDD. Entre ellos contamos con Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La forma en la que se contemplan, en caso de que se especifique, los Mecanismos de Democracia Directa en las entidades puede observarse en el cuadro siguiente.

Mecanismos de Democracia Directa Contemplados en Legislaciones Federal y Estatales

Entidad	Contemplados en:		Mecanismos	
	Constitución	Ley / Código Electoral	"desde abajo"	"desde arriba"
Estados Unidos Mexicanos	No	No		
Aguascalientes	No	Sí	Requiere de 5% de la Lista Nominal	1/3 del Legislativo
Baja California	Sí	Sí		
Baja California Sur	Sí	Sí	Requiere 5% de la lista nominal para cambios a la Constitución y 4% para leyes derivadas	2/3 partes de Diputados para modificación del leyes. También lo pueden solicitar los ejecutivos estatal y municipales
Campeche	No	No		
Coahuila	Sí	No	Iniciativa Ciudadana	
Colima	Sí	No	Requiere 7% de lista nominal, para modificar leyes y constitución de nuevos municipios	
Chiapas	Sí	No		Ejecutivo y Legislativo

Mecanismos de Democracia Directa Contemplados en Legislaciones Federal y Estatales

Entidad	Contemplados en:		Mecanismos	
	Constitución	Ley / Código Electoral	"desde abajo"	"desde arriba"
Estados Unidos Mexicanos	No	No		
Chihuahua	Sí	Sí	Para revocación de mandato y constitución de nuevos municipios	Ejecutivo
Distrito Federal	Sí	Sí	Iniciativa Popular	Ejecutivo. Vinculatorio si se alcanza participación electoral superior a 1/3
Durango	Sí	Sí	Iniciativa Popular	
Guanajuato	Sí	No	Iniciativa Popular	Ejecutivo
Guerrero	No	No		
Hidalgo	No	No		
Jalisco	Sí	Sí		Legislativo
México	Sí	No		Ejecutivo
Michoacán	Sí	Sí		
Morelos	Sí	Sí	Requiere 5% de los ciudadanos, Iniciativa Popular	Legislativo y ejecutivos estatales y municipales
Nayarit	No	No		
Nuevo León	No	No		
Oaxaca	No	No		
Puebla	Sí	Sí		2/3 del Legislativo y Ejecutivo. Tiene carácter vinculatorio
Querétaro	Sí	Sí	Iniciativa Popular	
Quintana Roo	No	No		
San Luis Potosí	Sí	Sí	Ciudadanos	Legislativo y Ejecutivo. Tiene carácter vinculatorio
Sinaloa	Sí	No	Ciudadanos. Contemplan la revocación de mandato y son vinculatorios.	
Sonora	Sí	No		
Tabasco	Sí	Sí	Iniciativa Popular y plebiscito, obligatorios	
Tamaulipas	No	No		
Tlaxcala	No	No		
Veracruz	Sí	Sí		Legislativo y ejecutivos estatales y municipales
Yucatán	No	Sí	Iniciativa Popular	
Zacatecas	Sí	No	Ciudadanos	Legislativo y ejecutivos estatales y municipales

De lo dicho anteriormente cabe destacar que sólo un estado, Veracruz, y el Distrito Federal han utilizado dichos mecanismos.⁸

Independientemente de los resultados obtenidos a favor de las iniciativas del gobierno estatal, éste no obtuvo mayor importancia, quizá sólo mostró la eficacia de avalar los intereses del gobierno por medio de un MMD.

Las preguntas fueron aprobadas con entre 77 y 90 por ciento de los sufragios con una participación del 16 por ciento de la lista nominal del estado. Desde entonces el estado de Veracruz no ha vuelto a hacer uso de este recurso, sin embargo es el primer antecedente oficial de la aplicación en México de los MDD. Cabe mencionar también que en 2002 el Gobierno del Distrito Federal, basado en su Estatuto de Gobierno, convoca a un plebiscito en donde la pregunta a ser votada fue: ¿Quiere que se construyan segundos pisos en el Viaducto y Periférico? La pregunta fue aprobada con un 65.3 por ciento con una participación del 6.7 por ciento de la lista nominal.

La ley plebiscitaria contemplada en el artículo 68 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su texto dice: “Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante 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 del Distrito Federal”. Con lo anterior se llega a la conclusión de que el plebiscito realizado por el Gobierno del Distrito Federal no contó con este principio, por lo que el resultado no puede considerarse válido ni obligatorio en términos legales.

Hasta aquí llegan los ejemplos de la aplicación de MDDs en México, pues a pesar que varios estados contemplan estos mecanismos, hasta la fecha ningún otro los ha

⁸ Las consultas realizadas por el Gobierno del Estado de Veracruz fueron:

1. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe tomar medidas para hacer más eficiente y garantizar a los veracruzanos la prevención del delito, la impartición y administración de justicia, la revisión de penas y el respeto a sus derechos?
2. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe crear un órgano encargado de la promoción y preservación de las lenguas, culturas y usos y costumbres de los pueblos indígenas?
3. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe gestionar ante el Gobierno Federal un mecanismo para incrementar los recursos federales que Veracruz requiere para hacer obra pública, aplicando mecanismos para fortalecer los municipios?
4. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe gestionar ante el Gobierno Federal mecanismos para supervisar y hacer pública la información de las auditorías especializadas y el Programa de Emergencia Radiológica Externa (PERE) en la Central Núcleo Eléctrica de Laguna Verde?
5. ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe seguir promoviendo la organización de la “Cumbre Tajín”?

aplicado como forma de determinación de su gobierno o sus leyes. En la aplicación y promoción de los MDD en México los actores, hasta ahora, han sido únicamente los gobiernos, aunque cabe destacar que el EZLN, en un plebiscito privado, “desde abajo”, llevó a cabo uno (1995) con una importante participación de la sociedad civil (1 088 094), misma que evidenció la necesidad de escuchar la voz de la sociedad con respecto a diferentes temas que, a criterio del EZLN, eran fundamentales para el avance de la democracia.

Una de las ventajas que tienen los MDD es la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobiernos y quizá todavía más importante la limitación del poder de los gobernantes en las figuras de iniciativa popular, que por definición, emanan desde abajo, es decir de la población civil organizada. En la actualidad sólo los estados de Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tabasco y Yucatán, ya sea en sus constituciones locales o en su ley o código electoral, contemplan la figura de Iniciativa Popular.

Es importante tomar en cuenta que en el caso de la Iniciativa Popular existe una problemática especial, pues si bien es cierto que para someterla a votación es necesaria la organización de determinado porcentaje de la población, la pregunta sería ¿quiénes son los actores que llevan a cabo la organización de la ciudadanía? En México, el poder de los representantes de los partidos políticos con más arraigo ciudadano, que en la actualidad son los partidos de oposición (PRI y PRD) quienes tienden únicamente a promover iniciativas que convengan a sus intereses partidistas, fenómeno que también ocurre en el Congreso de la Unión, dejando de lado las verdaderas reformas que el país necesita dando prioridad a aquellas que representan mayor popularidad para los partidos políticos en la desmedida lucha por el poder.

Por lo anterior, algo que ha impedido el uso y la promoción de los Mecanismo de Democracia Directa ha sido, precisamente, la clase política, sin diferenciación de partidos. Si bien es cierto que ha existido el intento de grupos ciudadanos organizados para calificar, limitar o hacer recomendaciones al gobierno, estos han sido meros símbolos de sociedad organizada con principios únicamente de buena fe.

4. Efectos locales de los MDD: el caso del Distrito Federal

La necesidad de legitimación de algunos gobiernos los ha llevado al uso de Mecanismos de Democracia Directa, particularmente en plebiscitos en los que se somete la revocación del mandato de los poderes ejecutivos. Durante su gestión, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador –quien eventualmente contendría en la última elección presidencial– llevo a cabo, sin amparo legal, dos consultas a través de llamadas telefónicas.

En la primera, en el año 2002, participó sólo el 10 por ciento de la lista nominal y el resultado fue de 95 por ciento a favor de que permaneciera en el cargo; en la segunda de ellas, en 2004, el resultado fue el mismo (95 por ciento), con una participación inferior a las 600 mil personas, es decir, alrededor del 9 por ciento de la

lista nominal. Ambas, por cierto, con cargo al erario público. También en 2002 se realizó un plebiscito, en esa ocasión sí con el sustento del órgano electoral local, para la construcción de vialidades en la Ciudad de México.

Aunque la comunicación social de los resultados de las tres instancias por parte del gobierno local mostraba señales de victoria y transmitía legitimidad al proceso, la escasa participación se la restaba, pues sólo 4 por ciento de los ciudadanos con credencial para votar avalaron la construcción de las vialidades.

5. Actores de la democracia mexicana

Toda lucha por la democracia es llevada a cabo por grupos de actores sociales. En el caso de México, a raíz de la elección de 1988, surgieron diferentes agrupaciones sin filiación partidista que alzaron la voz para jugar el papel de sociedad civil organizada, fenómeno surgido en Europa a partir de la caída del muro de Berlín. En este nuevo contexto mundial, México comienza a ser consciente del potencial político de su sociedad. Un ejemplo de ello fue el surgimiento del llamado Grupo San Ángel, asociación de intelectuales que buscaban fungir como voceros de los intereses ciudadanos, operando como observadores de los procesos electorales y críticos del sistema de partidos vigente.

También han surgido organizaciones civiles no gubernamentales, las cuales han actuado como formadores de ciudadanos para que la sociedad sea más participativa y esté mejor informada, a la par que han establecido proyectos de asistencia social. Por su parte, los partidos políticos lograron un fuerte cambio en los mecanismos de elección. Los tres partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD) están en constante lucha por los cargos ejecutivos. Cargan, sin embargo, con el establecimiento de estructuras corporativas, en ocasiones a través de agrupaciones sindicales que operan como nichos de votación y reproductores de la ideología de cada uno de ellos y, eventualmente, su formación como cuadros políticos que puedan contender en próximos comicios.

Algunos partidos minoritarios han cumplido con una labor fundamental de planteamiento de agenda de grupos minoritarios y vulnerables (mujeres, discapacitados, indígenas y homosexuales), su acceso al poder se limita a escasos gobiernos municipales, algunos escaños de mayoría relativa y otros más de representación proporcional. En el caso de las encuestas de opinión, se ha pervertido su función de medición puntual de las elecciones, pues se han empleado como elementos de difusión de candidaturas. Algunos miembros de los gobiernos las emplean para medir el pulso de la sociedad previo a la toma de decisiones, en lugar de promover acciones que efectivamente mejoren las condiciones de vida de la población.

La sociedad civil ha empleado también la movilización en las calles como una forma de presionar a las autoridades para que atiendan problemas de tipo social, seguridad pública o económicos.

Tras la elección de 2006, ante el señalamiento de un fraude por parte de uno de los contendientes, una parte del público tomó una de las avenidas más importantes de la capital del país, así como su Centro Histórico, permaneciendo en plantón durante más de un mes exigiendo el recuento de los votos de la elección bajo el lema “voto por voto, casilla por casilla”, pues el cómputo daba la ventaja por medio punto porcentual al candidato del PAN. Ante ello, la definición quedó en manos del Tribunal Electoral, el cual decidió, de manera unánime, validar el triunfo registrado por el IFE. Aunque no en la magnitud de 1988, algunas figuras públicas de relevancia (escritores, actores, analistas y otros) mantienen en duda la legitimidad de la elección; mientras que otras tantas la han validado.

Los medios de comunicación han sido actores fundamentales dentro del proceso democrático. Durante años la prensa estuvo controlada exclusivamente por el Estado, pero a partir de la década de los setenta, comienzan a desarrollarse medios masivos de comunicación independientes (radio, televisión y prensa escrita) con posturas críticas hacia el gobierno.

En la actualidad, la naciente objetividad alcanzada en la década de los noventa por algunos medios de comunicación se ha visto transformada hacia la toma de posturas en pro de grupos políticos divergentes, lo que disminuye la credibilidad de la información que proveen, fungiendo como instrumentos de propaganda hacia uno u otro lado. En suma, la prensa nacional requiere todavía de madurez.

6. Organismos Constitucionales Autónomos

Los Organismos Constitucionales Autónomos son instituciones con identidad constitucional, marco jurídico, recursos propios y autonomía, “como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”⁹. En otros países los Organismos Constitucionales Autónomos han sido considerados como instrumentos en defensa de la Democracia y de los Mecanismos de Democracia Directa. Dotándolos de las características mencionadas, los Organismos Autónomos de Democracia Directa funcionarían realmente para que el gobierno operara como un sistema de pesos y contrapesos en donde nadie fuera juez y parte.

“Hasta ahora no existe un trabajo doctrinal que estudie sistemáticamente el número y denominación de los Órganos Constitucionales Autónomos. Estos órganos se han establecido en diferentes países por la vía constitucional la mayoría de las veces, pero también aparecen en la legislación ordinaria y por creación jurisprudencial (Italia y México, Ejecutoria de Aguas Blancas). También reciben el nombre de órganos de relevancia constitucional”.¹⁰ En México pueden considerarse Organismos Constitucionales Autónomos instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (BM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

⁹ Cárdenas García (2000:243-276)

¹⁰ Raymundo Gil Rendón, *op. cit.*

En los casos de la CNDH y la UNAM, si bien es cierto que reúnen varias de las características de lo que debe ser considerado Organismos Constitucionales Autónomos, sigue siendo poco clara su injerencia dentro de los mecanismos gubernamentales y su total y claro reconocimiento dentro de la Constitución como Organismos Constitucionales Autónomos con influencia efectiva sobre los órganos de gobierno. Dado que los Organismos Constitucionales Autónomos no son el tema de la presente investigación consideramos importante al menos mencionarlos y explicar su naturaleza como elementos que creemos fundamentales para promover un verdadero cambio democrático al lado de los MDDs.

7. e-Democracia

A partir del mandato de Vicente Fox (2000-2006) se integra a la administración pública todo un sistema de gobierno electrónico con el fin de hacer más eficiente el trabajo del mismo así como para aumentar la transparencia dentro de la administración pública.

Esta estrategia de gobierno digital ha sido sumamente polémica, pues desde la oposición se han vertido comentarios con respecto a las prioridades del gobierno, ya que son pocos, con respecto al total de la población, los que tienen acceso a una computadora y ya no digamos a internet, herramienta principal de este sistema. Sin embargo es innegable que en la actualidad cualquier gobierno tiene la obligación de establecer políticas de comunicación electrónica, ya que no hacerlo representa hacer todavía más grande la brecha entre los países de primer mundo y los del tercer mundo.

La Estrategia de Gobierno Digital es coordinada por la Secretaría de la Función Pública e impulsa el uso óptimo de las tecnologías de información y de comunicaciones para hacer más eficiente la gestión gubernamental, proporcionar servicios de mayor calidad y oportunidad a la ciudadanía, transparentar la función pública en todos los ámbitos de gobierno y combatir las prácticas de corrupción al interior de la Administración Pública Federal (APF).

El Gobierno Digital, también conocido como e-Gobierno, constituye un componente importante del Sistema Nacional e-México¹¹, iniciativa nacional de sociedad de la información y del conocimiento de México.

Incorporación de tecnologías de la información a los procesos de más alto impacto al ciudadano en el gobierno federal

Para promover una mayor eficiencia y efectividad en la gestión gubernamental, se intensificó la incorporación de esquemas digitales, particularmente el uso de *internet*, como la herramienta principal de trabajo al interior de cada una de las unidades que conforman la APF, a través de las siguientes líneas de acción:

La instalación de la **infraestructura tecnológica gubernamental** con base en una red de tecnología de información y comunicaciones sustentada en el establecimiento de lo más avanzado en *hardware*, *software*, sistemas, redes, conectividad a *internet*, bases de datos, infraestructura para capacitación en línea (*e-Learning*) y recursos humanos especializados. Con estas acciones ha sido posible la consolidación, tanto de la intranet gubernamental como del uso de *internet* en todas las dependencias y

¹¹ Este sistema puede consultarse en el sitio web <http://www.e-mexico.gob.mx>

entidades de la APF, con lo que se logra la integración de la actividad gubernamental a través de medios electrónicos y, al mismo tiempo, que los servidores públicos realicen sus tareas con precisión y oportunidad.

La promoción y aplicación de la **administración del conocimiento y la colaboración digital** mediante el uso de sistemas y esquemas tecnológicos con el fin de adquirir, organizar y comunicar el conocimiento en la APF en sus distintas etapas, tales como el aprendizaje, la colaboración, la evaluación y la toma de decisiones. En particular, estas acciones han sido fundamentales para el pleno ejercicio y operación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El **rediseño de procesos con tecnologías de información** permite el desarrollo, actualización y consolidación de los sistemas informáticos en las distintas áreas de la APF, además de facilitar la actualización informática de los procesos que operan las tareas adjetivas y sustantivas de las instituciones públicas.

La mayor información y divulgación de los **servicios y trámites electrónicos (e-Servicios)** brinda al ciudadano la oportunidad de acceder a la prestación de éstos a través de medios electrónicos, en beneficio de su comodidad y satisfacción. En este propósito ha sido relevante que las dependencias y entidades de la APF mantengan una constante actualización y rediseño para seguir incorporando los servicios y trámites de mayor impacto a la ciudadanía, por medio de estándares tecnológicos de interoperabilidad, en las políticas y mecanismos de seguridad y salvaguarda de privacidad de información, fundamentados en una plataforma tecnológica intergubernamental que permita la integración de toda la información relativa a servicios y trámites gubernamentales.

El **Portal Ciudadano del Gobierno Federal** ha permitido que, con el uso de *internet*, las entidades y dependencias que lo integran, hayan ganado presencia en distintos ámbitos que son de gran interés para la ciudadanía. Este portal constituye una puerta de entrada a toda la información, productos, servicios y trámites de la APF, y representa un vínculo de comunicación e interacción entre el gobierno y la ciudadanía, empresas del sector privado, así como con otras instancias gubernamentales. El Portal se ha convertido en un eslabón para la creación de cadenas de valor, y en un medio eficiente para la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

La ampliación de mecanismos como **e-Democracia y participación ciudadana**, para continuar aplicando y desarrollando esquemas tecnológicos de planeación, participación y atención a la población, espacios en línea que identifiquen y recojan los planteamientos, problemas, necesidades y propuestas de la ciudadanía, facilitando su seguimiento mediante Sistemas de Administración de las Relaciones con Ciudadanos (CRM).

La promoción de una **política de información, comunicaciones y de organización para el gobierno digital** que impulse el desarrollo de una estructura organizacional horizontal, sustentada en una red de trabajo formada por los responsables de las Tecnologías de Información (TI) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El propósito de esta red es coadyuvar al

establecimiento de planes rectores, definir las políticas internas en la materia de tecnologías de la información que sean congruentes con las metas de innovación gubernamental y coordinar las tareas para el desarrollo y consolidación de las acciones del Gobierno Digital en México.¹²

8. Conclusiones

Los Mecanismos de Democracia Directa en México han sido empleados en contadas ocasiones. Si bien están contemplados en algunas legislaciones locales, estas se limitan a ciertos estados y no en todos los casos se contemplan mecanismos “desde abajo” y tampoco tienen carácter vinculatorio. Adicionalmente, aunque contemplados en las leyes, algunas entidades carecen de regulación y normatividad para ejercerlos, es decir, aunque están previstos, son inoperables o inocuos.

El uso de los Mecanismos ha sido favorable a los gobiernos que los han empleado y en todos los casos se han iniciado “desde arriba”. En la historia nacional no se tiene registrado el impulso (avalado por las leyes) de un Mecanismo de Democracia Directa “desde abajo”, lo cual podría indicar, a pesar de las limitaciones mencionadas, bajos niveles de organización social.

Existen discrepancias en torno al nivel de cultura política de la sociedad mexicana. Sin embargo, ha quedado demostrado, particularmente en el caso nacional, que una proporción significativa de la sociedad ha interiorizado los valores de la democracia. Este sector, que cuenta con los mayores niveles educativos, tiene la capacidad de contribuir al desarrollo democrático en tanto perciba que el proceder de las instituciones políticas, más allá de su filiación partidista, es favorable para la democracia. De esta forma, podría estar en condiciones de afianzar mecanismos directos fomentando la discusión de los temas de importancia para el país.

Si bien la lucha por el poder desde la oposición llevó a reformas legales que han permitido la alternancia en los poderes ejecutivo y legislativo, aún quedan modificaciones pendientes para proveer de mayor certeza no sólo a los actores, sino a la sociedad en su conjunto. Ante la cerrada elección presidencial de julio de 2006, se han planteado escenarios en los que cambios en la legislación, tales como la segunda vuelta electoral, se hacen indispensables.

Como resultado de este proceso electoral, México cuenta con una población más informada en temas políticos. Después de la contienda de 2000, la cual se convirtió en una elección “plebiscitaria”, en la que pareció votarse “sí” o “no” a la mantención del PRI en el poder, la de 2003 generó pocas esperanzas tras la limitada participación electoral (41.8 por ciento). Aunque la asistencia a las urnas en 2006 no fue tan copiosa como la de la elección presidencial anterior (64 por ciento), el electorado respondió satisfactoriamente a las expectativas del órgano electoral (58.6 por ciento).

Aunque existen limitaciones a los MDD, en una sociedad tan diversa (y tras la elección presidencial tan políticamente dividida) como lo es la mexicana, se hace

¹² Véase el sitio web <http://www.gobierno-digital.gob.mx>

indispensable su implementación, puesto que permitirían la expresión de los intereses individuales, la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos, el incremento de sensibilidad de los legisladores ante la opinión pública reduciendo las distorsiones derivadas del régimen de partidos políticos y, eventualmente, fomentarían la participación ciudadana. A raíz de la apertura comercial con el exterior, se ha manejado la posibilidad de modificar el texto constitucional para permitir la inversión de recursos privados en áreas consideradas estratégicas, como la explotación de hidrocarburos y la generación de electricidad.

Estas reformas no pueden depender exclusivamente de los legisladores. Requieren de la aprobación (o rechazo) de la mayoría de la población, para lo cual debe legislarse, a nivel federal, el uso de MDD, de manera que estas y otras alteraciones tan controversiales, que habrán de marcar el rumbo económico, social y político del país estén en manos de los más de 63 millones de mexicanos que tenemos acceso a las urnas. México está en vías de una democracia real, sin embargo tendrá que considerar reformar profundamente su constitución en la forma en que opera el poder, generando instancias y mecanismos que permitan a la sociedad civil alzar la voz, de manera individual, con la finalidad de limitar a los poderes. Para ello existe la teoría de la reingeniería constitucional que, más que terminar con la división de poderes, trata de reorganizar el poder junto con la sociedad civil organizada bajo los Mecanismos de Democracia Directa. Finalmente, para lograr la reforma constitucional necesaria para incluir a los MDD, la actuación del Legislativo deberá, ahora sí, dejar de lado sus intereses partidistas para dar cabida a una legislación seria y responsable de las necesidades de la población.

9. Bibliografía

AGUILAR Camín, Héctor y Lorenzo MEYER, *In the shadow of the Mexican revolution: contemporary Mexican history 1919-1989*, Austin, University of Texas Press, Texas, 1993.

ALTMAN, David, "Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? En *Política y gobierno*, V ,XII, Núm. 2, II semestre de 2005.

AMPUDIA, R., *La Iglesia de Roma. Estructura y presencia en México*, FCE, México, 1998.

ARMENDÁRIZ, B. y ARMENDÁRIZ, P., "Debt relief, growth and price stability in Mexico" en *Journal of Development Economics*, Vol. 48, 1995.

BARNES, G. *Lessons from bank privatization in Mexico*, Banco Mundial, noviembre, 1992.

BARRO, R., *Getting Right. Markets and Choices in a Free Society*, MIT Press, Cambridge, 1996.

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000): *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y arena, México.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *A Compact History of Mexico*, El Colegio de México, México, 1985.

COVIÉN ANDRADE, Miguel, "La teoría Rombo" en *Ingeniería Constitucional del Sistema político Democrático, Litografía y Terminados El Pliego*, 2000.

DOMÍNGUEZ, J. y Mc Cann, James A., *Democratizing México. Public Opinión and Electoral Choices*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

GARCÍA CÁRDENAS, Jaime, *Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, 1996.

GIL RENDÓN, Raymundo, "La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional" en *Jurípolis*, Revista del Departamento de Derecho ITESM, Año 4, Núm. 7. www.ccm.itesm.mx/dhcs/juripolis/Aart2.html

HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the late Twenty Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993.

KRAUZE, Enrique, *La presidencia Imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores, 1997.

LABASTIDA Martín del Campo, Julio y Miguel Armando LÓPEZ LEYVA. "México: Una transición Prolongada (1988-1996/97)" en *Revista Mexicana de Sociología* 66, núm. 4. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2004.

MONSIVAIS, Carlos y Julio SCHERER, *Parte de Guerra, Tlatelolco 1968: documentos del general Marcelino García Barragán: los hechos y la historia*, Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1999.

ORME Jr., William A., *A Culture of Collusion. An inside look at the Mexican Press*, The North-South Center Press, 1997.

PESCHARD, Jacqueline. "El fin del sistema de partido hegemónico": *Revista Mexicana de Sociología* 55, núm. 2., 2004..

PRUD'HUMME, Jaen-Francois. *Consulta Popular y Democracia Directa*. 2ª edición. Cuadernos de la Cultura Democrática, núm. 15. Instituto Federal Electoral. México, 2001.

RAMÍREZ PEDROSA, Gustavo A., Rodrigo Salazar Elena y Benjamín Témkín Yedwab. "Explorando la dinámica del abstencionismo electoral: ¿valores, identificación partidista o evaluación de instituciones políticas?" en *Demos ante el espejo: análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*. UNAM, Facultad de Derecho, SEGOB, México.

SALAZAR ELENA, Rodrigo. "La elección de instituciones electorales en un régimen autoritario. Una aplicación a México" en *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 1. 2003..

SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México: un paso difícil a la modernidad*, Plaza&Janés, Barcelona, 2000.

TAIBO II, Paco Ignacio, *´68*, Seven Stories Press, Nueva York, 2004.

Sitios Web para Consulta

Poder Ejecutivo Federal

Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>

Gobierno Digital: <http://www.gobierno-digital.gob.mx>

Poder Legislativo Federal

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>

Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx>

Poder Judicial Federal

Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx>

Organismos Autónomos

Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx>

Comisión Nacional de Derechos Humanos: <http://www.cndh.org.mx>

Legislación Federal y Local

Honorable Congreso de la Unión:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>