

EL REFERÉNDUM COMO SINÓNIMO DE SOBERANÍA POPULAR Y POR TANTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA

María Isabel GONZÁLEZ VILLASEÑOR

SUMARIO: I. *Planteamiento y justificación del tema.* II. *Cuándo y cómo emergió el derecho de participación ciudadana.* III. *La historia constitucional mexicana.* IV. *Cuáles son las ventajas de incluir la participación ciudadana directa.* V. *Democracia representativa indirecta.* VI. *Democracia participativa o directa.* VII. *Situación actual en materia de referéndum en México.* VIII. *El Distrito Federal.* IX. *La Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.* X. *Sólo el referéndum, ¿por qué?* XI. *La propuesta final.* XII. *Bases culturales, legales y políticas para la implementación del referéndum.* XIII. *Conclusión.*

I. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La democracia *per se* significa participación y es uno de los temas más antiguos, debatidos, interpretados y nunca consensuados de la ciencia política, porque cuando hablamos de participación, siempre surge la tensión para los gobernantes de permitir que la sociedad participe más allá de elegir a sus representantes en el Parlamento, el Congreso o la Asamblea, o bien, para los cargos político-administrativos que significan el ejercicio del poder.

Por tanto, exclaman estos gobernantes: “¿Para qué tienen que intervenir los ciudadanos en los asuntos públicos, para eso están sus representantes!”.

Así y para la democracia electoral, representativa o semidirecta, no sólo se ha erigido un enorme edificio teórico-epistemológico en la ciencia política, la teoría del Estado y la Constitución a lo largo de la historia occiden-

tal europea y americana para sustentarla, para aplicarla y para asegurar el ejercicio del poder y se ha escrito un complejo andamiaje legal e institucional acompañado de un muy generoso y multimillonario presupuesto, aun en los países más pobres de estos continentes. Todo en nombre de la democracia para los partidos políticos.

Sin embargo, y no obstante todo el esfuerzo por la democracia representativa, la historia también demuestra que la sociedad insiste y presiona de distintas maneras para participar ¡y participa!, unas veces de manera pacífica, ordenada y siguiendo los caminos de la legalidad, pero otras veces ya con alarmante frecuencia, ante la desesperación, o el oportunismo político, lo hace fuera de la legalidad y con violencia creciente, causando además de hechos y actos delincuenciales, desestabilización política y el riesgo de ingobernabilidad, lo que se convierte en un alto riesgo para la democracia en un mundo globalizado y amenazado.

Pero vamos a adentrarnos un poco en la historia política de la participación ciudadana.

II. CUÁNDO Y CÓMO EMERGIÓ EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Lo primero que hay que aclarar es que la participación ciudadana se originó en Occidente hasta convertirse mediante el referéndum en un derecho del liberalismo político europeo. Es cierto que también se institucionalizaron el plebiscito, la iniciativa popular y hasta la revocatoria de mandato. Pero es el referéndum, sobre todo para reformar la Constitución de un Estado o aprobar y rechazar tratados internacionales, el mecanismo legal de participación directa que más ha trascendido en el mundo occidental.

Sin embargo, no hay consenso entre los doctrinarios para establecer exactamente cómo se estableció formalmente la participación del pueblo a través de derechos ciudadanos de participación como el referéndum o el plebiscito, porque la mayoría se inclina por señalar que fue durante la Revolución francesa, ya que fueron las que trascendieron en el mundo occidental europeo y llegaron hasta el continente americano. Sin embargo, no podemos olvidar a la *polis* griega, ni el ejercicio de la democracia directa en Suiza desde el siglo XIII, de la que nos ocuparemos un poco más adelante.

Por ahora vamos a sumarnos al consenso de que las primeras aplicaciones de la participación ciudadana en el Estado contemporáneo fueron durante la

fase de la Revolución francesa y del cual surgieron los documentos más trascendentes, como La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789 y posteriormente la Constitución francesa de 1791.

Sin embargo, ambos documentos conjugaron el ideal de Rousseau de la participación del pueblo en la legislación y el ideal de Montesquieu sobre el equilibrio del poder, en donde la Asamblea tiene la función fundamental de la representación del pueblo.

Es decir, democracia participativa y democracia representativa van unidas, son corresponsables en el ejercicio del poder, son complementarias, no se excluyen; por tanto, ambas quedaron incluidas en los principales documentos liberales europeos. Esto significaba que aquella ágora griega ya no podía ser posible en una Europa superpoblada y en franca rebeldía contra la tiranía de las monarquías, por ello había que otorgar el derecho ciudadano de participar, pero bajo el control de la nación.

Sin embargo, aquí lo trascendente a destacar es que la participación ciudadana es una actividad eminentemente social y política derivada del valor de participar y ante el vacío de la autoridad o la represión. Por tanto, es un elemento de solidaridad y dignidad humana y/o de clase que fundamentalmente germinó en la clase burguesa en Inglaterra y en las clases campesina y obrera francesa, lo que dio origen a la soberanía popular y a los derechos humanos.

Conceptos plenamente vigentes en muchas Constituciones y en diversos tratados internacionales.

Como afirmaba Jürgen Habermas: “La participación es un valor en sí mismo, porque hace de ellos mismos (los ciudadanos) lo que desean ser: ciudadanos políticamente autónomos de una comunidad de personas libres e iguales”.¹

No obstante, también hay que recordar que en esta vorágine de documentos, declaraciones y Constituciones, hubo dos hechos trascendentes en la historia de las ideas políticas que fueron más antiguas y precedieron a la Revolución francesa y al nacimiento de la *República*, porque son plenamente vigentes hasta la fecha.

Estos dos hechos histórico-políticos y constitucionales fueron, por una parte, en la Gran Bretaña desde 1215, la implementación de los derechos

¹ “Democracia deliberativa, derecho natural y revolución”, *Teoría y praxis*, trad. de D. J. Vogelmann, Buenos Aires, Sur, 1996, p. 274.

individuales en la *Magna Charta Libertatum*, en la *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas Corpus* de 1679 y *The Bill of Rigths* de 1689.

Es decir, la idea de que los derechos fundamentales se asocian más *al individualismo*, lo que posteriormente desembocó en el pensamiento europeo más influyente desde el siglo XVII y que fue el liberalismo político europeo sigue plenamente vigente en el siglo XXI.

El segundo hecho histórico-político, es que *ad referendum*, es un derecho muy antiguo que se practica en Suiza desde su independencia en 1218 del Sacro Imperio Romano-Germánico, incorporado en su primera Constitución de 1291. Derecho también plenamente vigente en la actual y muy reformada, mediante referéndum, Constitución suiza de 2000.

Sin embargo, estos dos hechos histórico-políticos mencionados no trascendieron al mundo con la fuerza de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y la Constitución francesa de 1791, tanto, que inspiraron posteriormente la Declaración de Independencia de 1776 y la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787; y un siglo después todas las Constituciones latinoamericanas.

Pero si se conjugan democracia representativa y democracia participativa entonces, ¿qué es la soberanía popular?

La pregunta es muy válida, porque no obstante los impresionantes documentos y declaraciones, la pregunta subsiste en la interrogante de: ¿en qué momento el pueblo se convirtió en el soberano originario según *El contrato social* de J. J. Rousseau, antes de delegarla a la nación y a los poderes constituidos conforme a la teoría de Montesquieu?

Es decir, el problema es determinar a quién pertenece esta soberanía o quién la delega a quién, ya que el abstracto concepto político de soberanía se reparte entre el Estado, la nación, la asamblea y el pueblo, y ello determina el ejercicio de la democracia en sus dos vertientes: la democracia representativa y la democracia participativa.

El debate fue intenso y trascendió por Europa occidental para terminar imponiéndose el sistema representativo. Sin embargo, y con una visión extraordinaria e ineludible de decisión entre representantes y representados, los pensadores franceses Sieyès y Condorcet² lograron enlazar la democracia representativa con la participativa al retomar el concepto de nación (*El*

² Torres del Moral, "Condorcet, un pensador olvidado", *Revista del Colegio Universitario. Domingo de Soto*, Segovia, 1975, p. 20.

tercer Estado)³ y los de poder constituyente y poderes constituidos, que no sin abundante controversia (Hobbes y el imperio del Estado como garante de intereses individuales), la mayoría de los Estados occidentales contemporáneos terminaron por aceptar.

Es decir, la democracia representativa y participativa no se excluyen ni contradicen; son complementarias en el ejercicio de la soberanía nacional y popular, y por tanto en la forma de gobernar.

Pero para que exista gobernabilidad, esta intervención ciudadana deberá ser controlada por el Estado a través de diversos mecanismos de participación, como dijo con gran acierto Jean Touchard, al concluir que “El pensamiento de Condorcet representa la síntesis del utilitarismo de los enciclopedistas, el liberalismo de Montesquieu y la pasión democrática de Rousseau”.⁴

III. LA HISTORIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

Después de este brevísimo recorrido en la historia de las ideas políticas en Europa sobre la participación ciudadana, no resulta difícil concluir, por qué las Constituciones latinoamericanas, y entre ellas la mexicana, también estuvieron impregnadas de democracia y del ideal concepto de soberanía popular, que sin lugar a dudas don José María Morelos incluyó en el artículo 5o. de la Constitución de Apatzingán de 1814.

Esta Constitución de Apatzingán, llamada también Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, derivó a su vez de la Constitución de Cádiz de 1812, misma que unificó la filosofía esencial del individualismo originado en Alemania; la estructura que Francia hizo del racionalismo y las libertades que desde el siglo XVII Inglaterra otorgó y que Norteamérica llevó a la práctica.

Sin embargo la Constitución de Apatzingán, que fue un documento excepcionalmente elaborado para crear una patria eminentemente mexicana, no estuvo vigente ni un solo día.

³ Sieyès, Immanuel, *Qué es el tercer Estado?*, México, UNAM, 1973, pp. 105 y ss. Además: Pantoja Morán, David (comp.), *Escritos políticos de Sieyès*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁴ Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1979, p. 53.

A la Constitución de Apatzingán le sucedió lo mismo que a la Constitución de Weimar de 1919 durante el armisticio alemán. Ambas todavía no encajaban en tiempos políticos muy convulsivos que predecían barruntos de guerra y una feroz y muy sangrienta lucha por el poder.

Por lo que respecta a la Constitución de Apatzingán, fue un valioso intento para plasmar lo mejor del liberalismo político europeo, pero los creadores del Estado mexicano estaban plenamente conscientes de las profundas desigualdades sociales, sobre todo entre los indígenas mexicanos y una privilegiada casta europea.

Por lo que respecta a la Constitución de Weimar de 1919 y que instauró distintas modalidades de referéndum para motivar la participación ciudadana y reestablecer la democracia y la paz en Europa bajo el armisticio alemán, quedó empapada en la sangre de millones de muertos durante el nacional socialismo que llevó al mundo a la hecatombe de la Segunda Guerra Mundial.

Pero volviendo a la historia constitucional mexicana, son evidentes todos los intentos de los creadores del Estado mexicano por instaurar la democracia participativa y representativa.

Es larga, interesante y muy valiosa esta historia constitucional, pero también angustiante y llena de traición, violencia y soberanía, una simbiótica asimetría que sin embargo no es única en el mundo.

Baste mencionar los intentos de Morelos, y en particular de Benito Juárez, para convocar a la ciudadanía y mediante referéndum para participar en la legislación mexicana. No obstante estos serios intentos, todos fracasaron, pero dejan prueba fehaciente de que la participación ciudadana, junto con la representación ciudadana, es un imperativo desde la creación del Estado mexicano en el siglo XVII y en la creación del resto de muchos Estados latinoamericanos.⁵

⁵ Para conocer sobre la historia y actualidad de la participación ciudadana en Colombia, Perú, Venezuela y Costa Rica consúltese la tesis doctoral de María Isabel González Villaseñor, *El referéndum como derecho constitucional de participación ciudadana directa*, México, Biblioteca Central de la UNAM, 2002, pp. 132-203. Asimismo, a Pantoja Morán, David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.

IV. CUÁLES SON LAS VENTAJAS DE INCLUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA

Antes de continuar con la exposición, creo que se hace pertinente aclarar qué significa la participación ciudadana directa y cómo se ejerce, para que se comprenda por qué hay tanto interés por incluirla y sin embargo, la sociedad mexicana ignora esta participación, y sólo es abrumada por “las elecciones”.

Es decir, sólo se habla de la democracia representativa; no obstante y repito, que 25 entidades federativas, incluido el Distrito Federal, tienen derechos de participación ciudadana directa en sus Constituciones y además, leyes reglamentarias para esta participación.

En consecuencia, y siguiendo una lógica de exposición, voy a explicar brevemente la diferencia entre democracia representativa y participativa, y posteriormente, cómo pueden participar formalmente los ciudadanos en algunos asuntos del Estado, es decir, y por ejemplo, mediante el referéndum se pueden aceptar o rechazar reformas a la Constitución, a la legislación y a los tratados internacionales, que son decisiones trascendentes en el destino de un país.

Asimismo, explicaré qué significan los otros mecanismos de participación ciudadana directa.

V. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O INDIRECTA

Por lo que se refiere a la democracia indirecta o representativa, que es la que ejercen la mayor parte de los ciudadanos en los Estados contemporáneos, consiste en la elección, a través del voto de representantes para el Congreso, Parlamento o Asamblea, de gobernantes de distinto nivel político-administrativo en un Estado, siendo las elecciones más trascendentes las del jefe de Estado y de gobierno, primeros ministros, la de los gobernadores locales, legisladores, parlamentarios, alcaldes, etcétera.

VI. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA O DIRECTA

Por lo que respecta a la democracia participativa o directa, es cuando los ciudadanos participan más activamente y se involucran en los asuntos del

Estado, y para ello los ciudadanos deben estar lo suficientemente informados y más comprometidos en el asunto a participar.

Como pueden apreciar, hay un mundo de diferencia entre ambas democracias.

La representativa se concreta a que los ciudadanos elijan mediante el voto a otros ciudadanos para que los representen en el Congreso o los gobiernen. Éstos, “sus representantes”, ni siquiera son escogidos por los ciudadanos, sino propuestos como “candidatos” por los partidos políticos.

Son ciudadanos que, con excepción de los candidatos para jefes de Estado o de gobierno, nadie conoce. Es decir, los ciudadanos no conocen a sus representantes en la Asamblea, en el Congreso, en el Parlamento, en los ayuntamientos, etcétera. Sin embargo, estos representantes van a decidir por toda la sociedad el presente y futuro de un país, una región, etcétera. Van a decidir, por ejemplo, qué hacer con los recursos naturales, los recursos públicos, los dineros, las exportaciones, los tratados internacionales, la seguridad pública, etcétera.

En cambio, en la democracia directa o participativa los ciudadanos estarán muy activos y más interesados.

Veamos las cuatro formas de participación ciudadana directa más recurridas y conocidas, y que son:

- a) El referéndum: sirve para aprobar (sí) o rechazar (no) un acto legislativo que los representantes someten a aprobación popular. Si el acto legislativo es rechazado por los ciudadanos, los representantes están obligados a retirar o modificar el acto legislativo sujeto a referéndum. Tiene diversas variantes, y la más trascendente es el referéndum constitucional, porque los ciudadanos pueden aceptar o rechazar con un simple “sí” o “no” reformas a la Constitución.
- b) El plebiscito: es cuando los gobernantes someten a la consideración popular un asunto de Estado generalmente político o administrativo, pero no de naturaleza legislativa, para su aprobación, rechazo o deliberación. El gobernante no está obligado al resultado del plebiscito, pero es un indicador político importante del sentir social.
- c) La iniciativa popular: sirve para que los ciudadanos propongan iniciativas de ley o modificaciones a la legislación. Puede haber iniciativas para reformar la Constitución.

Los representantes están obligados a considerar dichas iniciativas o se obligan a hacer contrapropuestas que reconsideran las iniciativas populares o las mejoran.

- d) La revocatoria de mandato (*recall*): sirve para que los ciudadanos depongan a un representante o autoridad administrativa. La dimisión es obligatoria.

Es cierto que tanta actividad política para los ciudadanos terminaría por hartarlos y fastidiarlos como ocurre cada vez que hay campañas políticas en cualquier región del mundo, y terminarían también, ¡qué duda cabe!, por ser indiferentes, apáticos o hasta incurriendo en actos de ingobernabilidad.

Pero es aquí precisamente donde insisto, hay que encontrar, como llaman los profesionales de la política, el *timing* político, el equilibrio entre las ventajas y desventajas de estos mecanismos de participación.

1. *Ventajas de la participación ciudadana directa*

- a) La democracia directa requiere implementarse a los tres niveles de gobierno.
- b) Pone en evidencia tanto la voluntad política del gobierno para democratizar la vida pública como la exigencia ciudadana y su cultura política por participar en la misma.
- c) Otorga legitimidad a los actos y decisiones de las autoridades, en especial a las reformas constitucionales, y acercan al gobernante y al gobernado en un clima de estabilidad y confianza.
- d) Rompe con los intereses partidarios, de las coaliciones políticas y de los grupos de presión en el Congreso o el Parlamento.
- e) Resuelve una situación de emergencia para el país, o bien, cuando hay “cerrazón” y vacío político que ocasionan los parlamentarios o los gobernantes. Lo anterior fomenta el diálogo, la negociación y el consenso.
- f) Hace que los ciudadanos participen intensamente por lo siguiente:

- La consulta directa convoca a la responsabilidad ciudadana.
- Fomenta el interés por los asuntos públicos, la información y la cultura política.

- Se expresan de manera espontánea los intereses individuales, particulares y la opinión pública en general.
 - Se fomenta el debate público en las instituciones de enseñanza, en los sitios públicos y privados; se organizan foros y mesas de discusión, etcétera.
- g) Sensibiliza a la clase política, particularmente a los gobernantes y los partidos políticos.
- h) Manifiesta la tendencia, credibilidad, transparencia e imparcialidad de los medios de comunicación, particularmente de la prensa y la televisión. Así también de los diversos grupos de presión.

2. Desventajas

Evidentemente, también tiene sus desventajas, como serían, entre otras:

- a) La democracia directa debilita a la democracia representativa.
- b) Es demagógica y en el mejor de los casos sólo se cubre con un velo de democracia la vida pública y política del país.
- c) Los partidos políticos, sus coaliciones y los grupos de presión manipulan a sus partidarios para que opinen y participen de acuerdo con sus intereses.
- d) Resultan muy costosas y burocráticas para el contribuyente.
- e) La ciudadanía no participa o es indiferente a este tipo de democracia, porque es apática, ignorante, desinformada; no tiene cultura política de participación; es altamente influenciable por los medios de comunicación, especialmente por la televisión comercial; porque la sociedad tiende a la crítica, pero no a la propuesta, porque la intensa vida diaria y lo complejo de los problemas de una gran ciudad impiden o posponen la participación; porque los ciudadanos no participan como una forma de “castigar” a los gobernantes ante la ausencia de respuesta de otro tipo de demandas, etcétera.

Desde luego, los que argumentan sus desventajas también tienen razón.

3. *¿Qué hacer cuando se tiene razón en las ventajas y en las desventajas?*

Todos los argumentos a favor y en contra de la democracia directa son, con diversos matices, válidos porque son el resultado de las experiencias surgidas de todos los países con democracia directa, independientemente de su grado de evolución y cultura política. Es decir, son el resultado de la democracia directa ejercida en Suiza y en varios países de la Unión Europea, como España, Francia, el Reino Unido, Italia, Alemania, etcétera.

Asimismo, en el continente americano como en los Estados Unidos, Venezuela, Colombia, Chile, Costa Rica, Perú, etcétera.

Desde luego, también lo son en México y como resultado de haberse llevado a cabo algún referéndum o plebiscito en algunas entidades federativas en el país.

Sí, en 1994, en el municipio campesino de Cerritos, en San Luis Potosí, se celebró una consulta popular o plebiscito ante una discutida elección, y que terminó por imponer a un candidato, y en el estado de Chihuahua se llevó a cabo en 1997 un ejemplar referéndum ciudadano, que muy lamentablemente fue obstruido y anulado por las autoridades.

Lo que demuestra en estos casos que la desventaja que acabo de mencionar, y que consiste en que la participación ciudadana es “demagógica y en el mejor de los casos, sólo se cubre la vida pública y política con un velo de democracia” en Chihuahua fue una verdad ineludible.

Sin embargo, y esto quiero dejarlo muy claro: fue la autoridad la que menoscabó, anuló o desechó la participación ciudadana, no los ciudadanos de Chihuahua.

Los ciudadanos potosinos y chihuahuenses dejaron claramente de manifiesto su cultura cívica de participación y ejercieron su derecho.

Por tanto la sociedad le demostró a la autoridad, pero en especial se demostró a sí misma, que es capaz y responsable para participar en los asuntos políticos que le conciernen.

VII. SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE REFERÉNDUM EN MÉXICO

En México existen derechos de participación ciudadana directa en más de 25 Constituciones de las 32 entidades federativas que integran la República mexicana. Las entidades más democráticas son los estados de Vera-

cruz y Zacatecas, porque incluyen los cuatro mecanismos más recurridos, como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, lo cual también es un hecho a destacar, porque Veracruz hasta ahora siempre ha sido gobernada por el PRI, y Zacatecas, durante los dos últimos periodos gubernamentales, por el PRD.

Y ante este hecho lo primero que se preguntarán ustedes como ciudadanos es:

Si estos derechos existen en 22 Constituciones locales y en el Distrito Federal, ¿por qué nadie o casi nadie los conoce?, ¿por qué no se ejercen?, ¿por qué la autoridad no los convoca o no les avisa a los ciudadanos?, ¿es que ha habido algún referéndum en Zacatecas, Veracruz, o en el Distrito Federal?, ¿ha caído algún funcionario o representante por revocatoria de mandato ciudadano?

Las consultas populares o plebiscitos que el gobierno de la ciudad ha hecho, como por ejemplo, la que se hizo en 2000 sobre el “horario de verano” o la de 2001 para el aumento del precio en el “metro” (SCT), ¿son legales? ¿son válidas?, ¿están fundamentadas? He aquí el problema.

VIII. EL DISTRITO FEDERAL

Voy ahora a exponer el caso del Distrito Federal, porque la ciudad de México, la capital de nuestro país, ha tenido un avance extraordinario en relativamente poco tiempo de intensa democratización, pero no de participación ciudadana directa por mecanismos legales de participación, no obstante que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular existen como derechos ciudadanos de participación.

Asimismo, y no obstante que es la capital de México y una de las ciudades más extensas del mundo aun cuando se ha descentralizado y desconcentrado de muchas actividades culturales y económicas el Distrito Federal sigue siendo, y por mucho, el centro económico, político, social, cultural, empresarial, rural, incluso de diversidad indígena, y desde luego: el centro neurálgico-político de todo el país.

Además la ciudadanía ha sido intensamente participativa en todas las formas posibles desde la clandestinidad, la legalidad, la organización ciudadana espontánea pero legítima, solidaria, pero también con el uso de la violencia y hasta el crimen.

Y éste es el inminente y ya avanzado riesgo, porque en este desorden y anarquía actúan grupos muy ajenos a la legalidad, a la legítima participación ciudadana, a la democracia y al Estado de derecho.

Y ello se debe precisamente a los vacíos de poder y autoridad de que son responsables tanto el gobierno de la ciudad como el gobierno federal.

IX. LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

Por lo que respecta a los derechos de participación ciudadana que cité con anterioridad, veamos cuál es la realidad.

Baste simplemente mencionar que en el Distrito Federal, en el Estatuto del Gobierno se otorgan como derechos ciudadanos el referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito, que además existe la ley reglamentaria de estos derechos, y que es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en la cual se reglamentan por lo menos el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y las consultas vecinales.

No obstante, la propia Ley menoscaba estos derechos al imponer extenuantes requisitos y no ser obligatorios ni vinculantes en sus resultados para el gobierno de la ciudad, con excepción del plebiscito y las consultas vecinales, que fueron transformadas en abril de 2005 en las llamadas “redes ciudadanas”, pero que fueron impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia por los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa.

Suprema Corte que, sin embargo, no sólo las avaló, sino las calificó de *innovadoras* y permitió su vigencia para septiembre-octubre del año pasado.

Sin embargo y dados los tiempos electorales y lo controvertido de dicha participación en estas “redes ciudadanas” todo el proceso está suspendido hasta después de las elecciones federales y capitalinas en julio de 2006.⁶

1. *¿Para qué entonces la participación ciudadana, si la misma es menoscabada por la autoridad y el legislador?*

Primero que nada, hay que dejar asentado que el tema de la participación ciudadana directa y del referéndum es un tema indiscutible de la cien-

⁶ *Milenio*, 16 de junio de 2005, y varios diarios capitalinos durante los meses de marzo a junio de 2005.

cia política, y no del derecho. Incluso, cuando esta participación ciudadana se la encauce formalmente en la Constitución, lo que indudablemente la sujeta al derecho constitucional, sigue siendo en esencia un tema fundamentalmente político, porque la participación ciudadana requiere para su ejercicio, por una parte, de la voluntad política de la autoridad, y por la otra, de cultura cívica de participación de los ciudadanos.

Respecto de esta última, y por lo menos en los dos casos que expuse de Chihuahua y San Luis Potosí, la ciudadanía ha demostrado su capacidad de participación por lo cauces de la legalidad. La autoridad no.

Por lo que respecta al Distrito Federal, ha sido el legislador de inicio y la falta de voluntad política de los gobiernos capitalinos para llevar a cabo referéndums o iniciativas populares.

Por lo que respecta a las “consultas populares”, que en la legalidad deberían ser plebiscitos, han sido controvertidas y no ejercidas conforme a la Ley de Participación Ciudadana, por lo complejo, largo, costoso y burocrático de sus requisitos; por eso en la informalidad y a manera de sondeo político, el gobierno de la ciudad las llama “consultas populares”, para no caer en la ilegalidad al nombrarlas como “plebiscitos”, y por no cubrir todos los procesos burocráticos requeridos en dicha Ley.

2. En consecuencia, ¿cuál es la propuesta para una verdadera participación ciudadana?

Que la misma parta desde la Constitución, y que el dogma de la soberanía popular que menciona el artículo 39 deje de ser un mito y se convierta en un verdadero derecho de participación ciudadana.

En otras palabras: soberanía popular sinónimo de referéndum.

Es decir, que los artículos 39 y 41 constitucionales hagan efectiva tanto la democracia participativa como la democracia representativa.

Asimismo, que el primero y único derecho de participación ciudadana directa sea el referéndum para reformar la Constitución, por lo siguiente:

X. SÓLO EL REFERÉNDUM, ¿POR QUÉ?

Porque si realmente existe la voluntad política en la llamada Reforma del Estado para democratizar al país e incluir la participación ciudadana di-

recta para los mexicanos, no hay que caer en el exceso de mecanismos de participación ciudadana en la Constitución, porque está demostrado que provocan hartazgo, confusión, apatía y desinterés en la ciudadanía.

Hasta en un país como Suiza, donde la democracia participativa domina las decisiones por encima de la Asamblea Federal, los suizos se hartan de las constantes referenda federales y cantonales (locales) en los que obligatoriamente deben de participar como ciudadanos, ya que en ese país la participación ciudadana no sólo es un derecho, sino también una obligación.

Sin embargo, y ni siquiera ante esta obligada participación ciudadana, los suizos pretendían o querían eliminar o reducir esta participación ciudadana directa. Es parte de la vida y la cultura política de la Federación Helvética desde el siglo XIII.

No obstante, Suiza es una gran excepción en el mundo de la democracia participativa, y no se puede ni siquiera pensar en imitarla, sólo se puede aprender de ella.

XI. LA PROPUESTA FINAL

Finalmente, y para concluir con esta propuesta de incluir el referéndum en la Constitución como parte imprescindible del artículo 39 y en la Reforma del Estado, hay que dejar claro lo siguiente:

Incluir el referéndum en la Constitución va más allá de sólo equilibrar la democracia para que deje de ser una democracia de partidos.

El referéndum significa ejercer una parte del poder político.

Por tanto, el problema no es que la democracia participativa y la democracia representativa formen parte del ejercicio del poder, sino la dificultad se agranda al momento de implementarlas y, sobre todo, al respetar sus resultados y consecuencias. Pero éstos son los caminos de la democracia.

En consecuencia, no basta con implementarlas en las Constituciones, y por ello creer que las mismas serán ejecutadas y respetadas mágicamente, que la democracia permeará el imaginario institucional y colectivo, y la sociedad se volverá automáticamente democrática y participativa.

Y es aquí donde hay que dedicar particular atención en su propuesta de implantación, porque en la práctica estas formas de participación no han arrojado experiencias convincentes ni en México ni en América Latina.

Pero los caminos de la ingobernabilidad y los vacíos de poder son más fáciles de llenar cuando hay incertidumbre.

Cuando las sociedades se toman el legítimo derecho a decidir con base en la *soberanía popular* que se repite en tantas Constituciones, pero la cual sólo se queda en un mito o siempre recae en los representantes y escasamente en los representados, las sociedades van directo a la sociedad incivil e ingobernable, y los hechos lo demuestran.

Evidentemente, la propuesta no es un simple ejercicio teórico de abstracción. Para hacerlo realidad en la Constitución hay que tener en cuenta lo siguiente:

- Que no se incluyan excesos de mecanismos de participación.
- Que se legisle su ley reglamentaria en tiempo y conjuntamente con el derecho constitucional.
- Que su convocatoria sea obligatoria para reformar la Constitución.
- Que si el asunto es de complejidad técnica y jurídica, vaya precedido de una intensa, suficiente, completa y comprensible información.
- Que no haya exceso de requisitos para el ejercicio del referéndum que vuelvan ineficaz y complejo el derecho.
- Que el referéndum se ajuste a la realidad de la participación ciudadana en México y no imitar otras legislaciones.
- Que sea obligatorio y vinculante en sus resultados.

Asimismo y finalmente, se requieren las siguientes:

XII. BASES CULTURALES, LEGALES Y POLÍTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL REFERÉNDUM

- a) Entender que democracia participativa y representativa son incluyentes y complementarias.
- b) Se requiere de una intensa voluntad política y cultural por la legalidad.
- c) La participación ciudadana debe estar precedida de un ético y transparente derecho a la información.

- d) No al exceso de mecanismos de participación ciudadana ni a su convocatoria.
- e) Reglamentar las formas de participación, pero sin excederse en requisitos que en la práctica anulen su eficaz ejercicio y obligatoriedad en sus resultados.
- f) La participación ciudadana empieza en la escuela, el barrio, la colonia, etcétera.
- g) Reducción de los partidos políticos y sus gastos para aplicarlos a la participación.
- h) Reducir los miembros del Congreso no reduce las demandas ciudadanas pero sí el presupuesto.

Por tanto, y para finalizar, hay que aceptar que sólo mediante el ensayo y las experiencias reales se pueden obtener los resultados esperados, y ello depende básicamente del modelo de país que se quiere, del modelo político que se tiene, de su historia en la democracia, sus instituciones, su ciudadanía, y en particular se requiere de la intensa voluntad política para querer ser una sociedad con cultura por la democracia en un Estado de derecho.

XIII. CONCLUSIÓN

En tanto no se inventen otras formas de democracia e independientemente de los cuestionamientos, ventajas, desventajas, avances, evolución, interpretación y ejecución, la democracia representativa y la democracia participativa son las únicas vías para evitar la ingobernabilidad y las sociedades inciviles. Estamos a tiempo.