

PERSPECTIVAS SOBRE LA DEMOCRACIA

Participación ciudadana, cultura
política y comportamiento electoral

David López García
Rosario González Hurtado
Jorge Antonio Llamas Navarro

D.R. © 2011, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco
D.R. © 2011, por los autores.

Florencia 2370, colonia Italia Providencia, C.P. 44648, Guadalajara, Jalisco, México.
Tel: 01 (33) 3641-4507, 09, y 18.

www.iepcjalisco.org.mx

Derechos reservados conforme a la ley.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas; se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

ISBN: 978-607-8054-07-7

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROCESOS DE DEMOCRACIA DIRECTA: UN ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

David López García

INTRODUCCIÓN

En una democracia representativa el pueblo elige a quienes se hacen cargo del gobierno, administran los impuestos y toman las decisiones públicas. Por ello, la forma de hacer gobierno de los representantes populares debe estar guiada en todo momento por la voluntad de las mayorías.

A pesar de que la responsabilidad de gobernar se ha depositado en manos de terceras personas, el pueblo conserva en todo momento la facultad de tomar decisiones sobre la forma de hacer gobierno. Esto se logra a través de los diferentes espacios de participación ciudadana que las administraciones públicas ponen a disposición de la sociedad. Uno de estos espacios de participación de la sociedad en los asuntos públicos son los ejercicios en que los ciudadanos toman decisiones con su voto directo sobre la forma de hacer gobierno, las llamadas herramientas de “democracia directa” –entre las que se encuentran el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

La mayoría de las entidades federativas del país cuentan con una *ley de participación ciudadana*, cuyo objetivo es incentivar la participación de la sociedad en los asuntos públicos, así como reglamentar la forma en que dicha participación ha de llevarse a cabo. A pesar de que la totalidad de ellas contemplan que los ciudadanos puedan utilizar herramientas de democracia directa, se observa que su uso en México es prácticamente nulo, pues en la historia reciente sólo se han llevado a cabo dos consultas populares y ninguna de ellas ha sido impulsada por ciudadanos.

Al observar este fenómeno, cabe hacer las siguientes preguntas: ¿por qué en México no son utilizadas las herramientas de democracia directa? ¿Por qué los ciudadanos no se involucran en impulsar procesos de plebiscito, referéndum o iniciativas populares para incidir de manera directa en la forma de hacer gobierno? Cuando la ciudadanía ha impulsado el uso de la democracia directa en el país, ¿por qué no se concretan dichos intentos?

En el presente ensayo se aborda el fenómeno desde la perspectiva del diseño de las leyes de participación ciudadana. Se explora si éstas están diseñadas con los incentivos necesarios para que los ciudadanos decidan participar en la promoción y organización de ejercicios de democracia directa.

A través de la construcción de un índice (que se denominará Índice de Posibilidad de Éxito en Democracia Directa, IPEDD), elaborado a partir del análisis de las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas, se estudian las condiciones bajo las cuales la ciudadanía puede llevar a la práctica las herramientas de democracia directa. El índice permitirá identificar cuáles son los estados de la República que ofrecen las mejores condiciones a los ciudadanos para tomar decisiones de manera directa, así como observar comparativamente las condiciones que ofrece Jalisco a sus habitantes en la materia.

De igual forma, se trata de encontrar si existe alguna relación entre el diseño de las leyes de participación ciudadana de los estados y la asistencia de los ciudadanos a las urnas en las jornadas electorales, con el objetivo de encontrar alguna relación entre el diseño de la ley en la materia y la participación ciudadana.

En el primer apartado del ensayo se exploran las diferentes formas de participación ciudadana, así como los espacios en los que ésta puede darse. Enseguida, se hace una revisión de la literatura que documenta la contribución de la participación ciudadana a la consolidación de la democracia y se hace un análisis sobre su situación en México. En la tercera parte se revisan los orígenes y evolución de los mecanismos de democracia directa. En este apartado se apuntan algunos de los efectos positivos que la puesta en práctica de estas herramientas puede aportar al sistema democrático.

En el cuarto apartado del ensayo se exploran algunos factores que pueden incidir para que los ciudadanos decidan participar en la organización y promoción de ejercicios de democracia directa. En seguida, se explica la metodología que se usará para la construcción del Índice de Posibilidad de Éxito en Democracia Directa para luego pasar al análisis de los resultados. Finalmente, se apuntan algunas conclusiones obtenidas a partir de los resultados del IPEDD.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS ESPACIOS

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, y federal; se establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana y se instituye para beneficio de éste; estipula que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión y que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículos 39, 40 y 41).

La forma en que la sociedad puede llevar a la práctica el texto constitucional recién citado es a través de la participación ciudadana y los espacios en los que ésta puede darse. Existen diferentes tipos que se pueden clasificar de acuerdo al nivel en que inciden en la forma de hacer gobierno o de acuerdo al momento en que se realizan.

Por un lado encontramos los instrumentos de primera generación. En este nivel se encuentra el sufragio universal, libre y secreto, proceso que se instaura a finales de la Revolución Francesa y nace como un derecho de los ciudadanos a ejercer el voto para elegir a sus representantes, quienes en lo sucesivo tomarán las decisiones públicas y administrarán los recursos recaudados vía impuestos. El voto ha sufrido una evolución a lo largo del tiempo, ya que en un principio se instituyó sólo para varones que cumpliesen ciertos requisitos legales, enseguida, se incorporó el voto de las personas analfabetas, posteriormente se reconoce el derecho a votar de las mujeres (Hernández, 2007).

Enseguida se encuentran los instrumentos de segunda generación, también llamados herramientas de democracia directa. En esta categoría encontramos instrumentos como el referéndum, con el que la ciudadanía puede tomar una decisión sobre la creación, modificación o abrogación de alguna ley o decreto; el plebiscito, instrumento a través del cual los ciudadanos aprueban o desaprueban directamente los actos de gobierno; la iniciativa popular, mediante la cual los ciudadanos están en posibilidad de proponer proyectos de ley ante las legislaturas o reglamentos ante los cabildos para su discusión y eventual aprobación; así como la revocación de mandato, instrumento a través del cual la ciudadanía vota para remover de su puesto a algún funcionario público (*Idem.*).

Finalmente, se encuentran las herramientas de tercera generación. Se trata de instrumentos como el presupuesto participativo, las asambleas barriales, las asambleas zonales, la democracia electrónica, la célula de planificación o el taller de futuro (*Idem.*). El objetivo principal de estas herramientas es buscar la participación de la ciudadanía permanentemente en el diseño, implementación y evaluación de las acciones de gobierno.

Estos tres niveles de herramientas de participación ciudadana también se pueden clasificar de acuerdo con el momento en que se llevan a cabo. En el caso mexicano, la herramienta de primera generación es ejercida cada tres o seis años, cuando los ciudadanos votan para designar a sus representantes en las elecciones. Las de segunda generación o de democracia directa, pueden ser ejercidas en cualquier momento entre periodos electorales, con el objetivo

de que la ciudadanía tome una decisión sobre la forma de hacer gobierno. Finalmente, las de tercera generación pueden ser aplicadas en todo momento, pues buscan que el ciudadano se involucre permanentemente en el proceso de toma de decisiones públicas.

CONTRIBUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AL SISTEMA DEMOCRÁTICO

En una democracia representativa, la participación ciudadana aporta diversos beneficios para el sistema democrático y la gestión pública (Mezones, 2005). Al hacer una revisión de la literatura sobre el tema, se encuentra que la participación ciudadana otorga legitimidad a las políticas públicas y a las mismas instituciones que las generan; otorgan representatividad al conjunto de intereses y demandas de la población; produce resultados o rendimientos sustantivos, pues la participación ciudadana se traduce en la toma de una decisión o política pública (Font, 2000, en Mezones, 2005).

Algunos especialistas señalan que la participación ciudadana contribuye a una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales, dado que puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y eficacia de las políticas públicas (Lahera, 2002, en Valverde 2007).

La idea central es que los individuos deben jugar un papel importante en las decisiones y programas que tienen impacto sobre sus vidas (Valverde, 2007). De igual manera, la participación ciudadana representa un complemento indispensable para las acciones de gobierno, ya que otorga mayor transparencia al sistema político, agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes en la agenda gubernamental y promueve que se hagan presentes diferentes grupos y demandas de la sociedad (*Idem.*).

Se ha señalado a la participación ciudadana tanto como método para mejorar la democracia en *input* o receptividad y control ciudadano del Estado, siendo un insumo para el buen gobierno y la corrección de los desvíos de la democracia representativa; así como para mejorar la democracia en *output*, o los resultados de

las políticas públicas, constituyéndose como un mecanismo para la realización de los derechos ciudadanos y una expresión de la demanda social para la redistribución de los bienes públicos (Barnes, 1999; Canto, 2004, en Valverde, 2007).

No obstante los beneficios que han sido señalados sobre la contribución que la participación ciudadana puede hacer en la consolidación de los sistemas democráticos, se puede afirmar que en general la participación ciudadana en México es baja, aunque en el contexto latinoamericano esté por encima de la media (Durand, 2007).

Según datos del Latinobarómetro 2005,² los ciudadanos identifican como la característica más importante de la democracia las elecciones regulares, limpias y transparentes. La siguiente característica con la que identifican a la democracia es con la idea de una economía que logre asegurar un ingreso digno.

El Informe sobre la Democracia en América Latina,³ elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido a las democracias en Latinoamérica como “electorales”, es decir, democracias donde la celebración de elecciones periódicas tiene lugar en sociedades con una distribución del ingreso que se rige por la inequidad y la desigualdad. Este fenómeno ha ocasionado que tradicionalmente, el único momento en que la mayoría de los latinoamericanos inciden en el sistema democrático de sus respectivos países es en las elecciones al emitir su voto, lo que ha derivado en una crisis de representatividad del sistema democrático. En el caso latinoamericano, algunos estudios demuestran que la mayoría de los ciudadanos no se sienten identificados o representados por las autoridades políticas y sus instituciones, lo cual explica, en parte, la existencia de bajos niveles de información e implicación en la vida política y las altas tasas de abstención en los tiempos electorales (Valverde, 2007).

En el caso mexicano, la herramienta de participación ciudadana por excelencia es el voto para elegir a los representantes públicos. En los últimos tiempos, se han llevado a cabo importantes esfuerzos de consolidación del sistema electoral, como la creación de

² El estudio se puede consultar completo en la página: www.latinobarometro.org.

³ El informe se puede consultar en la página: <http://democracia.undp.org>.

los organismos públicos autónomos encargados de organizar las elecciones, así como promover entre la sociedad la participación en ellas. Se han destinado importantes cantidades de recursos públicos para este fin.

Sin embargo, se observa que el desarrollo de las herramientas de participación ciudadana de segunda generación, también llamadas herramientas de democracia directa, no se ha dado en la misma proporción. Prueba de este escaso desarrollo es el hecho de que en la historia reciente de México, solamente se han llevado a cabo dos ejercicios de democracia directa, uno en Veracruz y otro en el Distrito Federal, ejercicios que han tenido como factor determinante o único, la voluntad política de los gobernantes de llevarlas a cabo (González y Maldonado, 2008).

LA DEMOCRACIA DIRECTA

El nacimiento de la democracia directa es comúnmente ubicado en Suiza, país en el que también encuentra un lugar para su desarrollo, logrando al día de hoy una presencia a nivel mundial (Boyer, 1992, en Tolbert y Smith, 2006; Hernández, 2007). Para el año 1918, en los Estados Unidos de América, 19 entidades ya habían incorporado en sus marcos jurídicos las figuras del referéndum y la iniciativa popular (Ellis, 2004). Tan sólo en el estado de California, por ejemplo, en los años sesenta se realizaron nueve procesos de democracia directa; 22 en los años setenta; 45 en los ochenta, y 62 en los noventa (New, 2001).

En Latinoamérica se tuvo un importante avance en las últimas décadas del siglo veinte tanto en la inclusión de herramientas de democracia directa en las constituciones de diferentes países, como en el número de referéndums y plebiscitos que se desarrollaron.

Sin embargo, un análisis detallado del fenómeno demostró la debilidad en este aparente avance de la democracia, pues, si bien es cierto que durante el periodo que comprende de 1970 a 2004 se llevaron a cabo 39 referéndums y plebiscitos en Latinoamérica, solamente ocho de ellos fueron impulsados por ciudadanos a través de la recolección de firmas, y todos ellos se llevaron a cabo en un mismo

país: Uruguay, que goza de los derechos democráticos directos desde la década de los treinta del siglo pasado (Madroñal, 2005).

Al hacer una revisión de la literatura sobre las herramientas de democracia directa se encuentra una amplia lista de beneficios y contribuciones que ésta puede hacer en la consolidación de los sistemas democráticos.

El *Código de Buenas Prácticas sobre Participación Ciudadana*, publicado por la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales Independientes del Consejo de Europa (Rodert, *et ál.*, 2008), establece una metodología para el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. En ella, se ubica a la iniciativa popular como una herramienta que puede contribuir a la conformación de la agenda de gobierno; mientras que se establece que el referéndum tiene incidencia en la fase de adopción de la decisión.

Se ha demostrado que cuando la sociedad cuenta con la posibilidad de tomar decisiones sobre la forma de hacer gobierno de manera directa, las decisiones tomadas por los representantes electos son más acordes a los intereses de la ciudadanía. Existen modelos formales de investigación que han demostrado que en Estados Unidos, las legislaturas de los estados que cuentan con herramientas de democracia directa son más propensas a elaborar leyes que se acercan más a las preferencias de los electores promedio (Gerber, 1996, 1998, en Tolbert y Smith, 2006). Esto se debe a que la amenaza de posibles referéndums puede hacer que los legisladores se acerquen a los intereses de la media de los votantes (Tolbert y Smith, 2006). De manera que, a pesar de que el referéndum no se lleve a cabo, la amenaza puede forzar a los legisladores estatales a legislar en mayor medida hacia las preferencias de los ciudadanos.

De la misma forma, la investigación de Matsusaka (2004, en Tolbert y Smith, 2006) aporta evidencia en el sentido de que las políticas públicas del ejecutivo responden en mayor medida a la opinión pública en aquellos estados de la unión americana en los que se les permite a los ciudadanos tomar decisiones de gobierno directamente. También se ha demostrado el poder que tiene el uso de herramientas de democracia directa en el establecimiento de la agenda de gobierno (Tolbert y Smith, 2006).

Se ha comprobado que el uso de las herramientas de democracia directa no tiene incidencia solamente en aquella decisión sobre la que la ciudadanía vota, sino que afecta también a los procesos electorales. Se ha encontrado que el uso de iniciativas populares y referéndums conlleva efectos secundarios que pueden alterar las actitudes y el comportamiento del ciudadano, así como las estrategias de grupos de interés y partidos políticos (*Idem.*).

Las investigaciones demuestran que la presencia de plebiscitos o referéndums incrementa la participación ciudadana en las elecciones intermedias de bajo perfil (Smith, 2001; Lacey, 2005; Tolbert *et ál.*, 2001, en Tolbert y Smith, 2006), de igual forma, demuestran que genera mayores niveles de confianza en la efectividad del gobierno (Tolbert y Smith, 2006). Mattson (1998, en Tolbert y Smith, 2006), establece que la democracia directa puede tener incidencias directas en la competencia entre dos candidatos a un puesto de elección popular.

Finalmente, las investigaciones demuestran que cuando se llevan a cabo referéndums o plebiscitos, a la par de la decisión en la forma de hacer gobierno que se obtenga del resultado del proceso, se inspira y se educa a la ciudadanía; en este sentido, aún cuando los procesos de democracia directa son por sí mismos una forma de participación ciudadana, pueden contribuir a incrementar la participación ciudadana en otros ámbitos y espacios (*Idem.*).

Existe evidencia que demuestra que en los Estados Unidos, el uso de plebiscitos y referéndums está relacionado con el incremento en la participación política, el compromiso cívico, el interés en la política, y en algunos casos, con el conocimiento sobre política (Tolbert y Smith, 2006).

En el caso de México, las herramientas de democracia directa se encuentran reguladas dentro de las leyes de participación ciudadana; en los casos de los estados que no cuentan con ley de participación ciudadana, se regulan ya sea en las leyes y códigos electorales o en la Constitución Política de cada estado. En la mayor parte de las entidades del país se cuenta con la posibilidad de llevar a la práctica un referéndum, un plebiscito o una iniciativa

popular. Sin embargo, se observa que el ejercicio de estas herramientas en México es prácticamente nulo.

Al observar el escaso uso que se ha hecho de estas figuras en México, donde en la mayoría de los estados del país aún no se han llevado a la práctica, cabe hacer las siguientes preguntas: ¿por qué los ciudadanos no usan las herramientas de democracia directa con las que cuentan para tomar decisiones directamente? ¿Las personas deciden no usarlas o son orillados a no usarlas? En caso que decidan no participar: ¿qué factores influyen para que una persona decida no participar en la solicitud de un referéndum, plebiscito o una iniciativa popular?

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA DIRECTA

Existen diferentes postulados que explican cómo es que una persona toma la decisión de participar en una acción colectiva. De acuerdo con Olson (1992) y Ostrom (2000, en Temkin Y. Benjamín, *et ál.*, 2007), la capacidad de un grupo de individuos, que tiene un interés común para organizarse, es obstaculizada cuando los beneficios del trabajo colectivo pueden ser disfrutados incluso por quienes no participaron en su obtención. En estas condiciones, cada individuo por separado podría preferir no emprender el esfuerzo cooperativo, siendo el resultado, al menos potencialmente, que el grupo no logre conseguir sus objetivos. Este principio se complementa con el argumento de que es económicamente racional para la mayor parte de las personas optar por la opción del *free ride*, lo que significa dejar a otros pagar los costos, gastar el tiempo en juntas y hacer el esfuerzo físico que se necesita para lograr el objetivo de la organización (Olson, 1992).

Una razón por la que los individuos deciden no participar en esfuerzos colectivos tiene que ver con la posibilidad de éxito que perciben en la acción a emprender. Booth (1976, 1979, en Mezones, 2005) establece que la participación ciudadana se basa, en parte, en cálculos racionales, lo que significa que las personas participan mejor si tienen objetivos bien definidos y si existen mecanismos internos o instituciones para alcanzar esos objetivos.

Esto significa que, para que una persona decida involucrarse en la organización de un referéndum o plebiscito, debe tener la percepción, a través de sus cálculos racionales, que los objetivos que se persiguen con la acción a emprender son alcanzables, es decir, que con el tiempo y esfuerzo que aporta a la acción colectiva se podrá llevar a cabo el referéndum o plebiscito, y que éste podrá tener como resultado la modificación de la ley materia del referéndum, o que se tomará la decisión materia del plebiscito.

De lo contrario, si como resultado de sus cálculos racionales, el individuo percibe que, no obstante la cantidad de tiempo o esfuerzo que dedique a la organización del ejercicio de consulta, éste no tiene posibilidad de éxito, el individuo decidirá que su mejor opción es no participar; en este escenario, no participar es económicamente racional.

EL ÍNDICE DE POSIBILIDAD DE ÉXITO EN DEMOCRACIA DIRECTA

En este trabajo se elaboró un índice que trata de explorar en qué medida el diseño de las leyes de participación ciudadana de las entidades del país, incentiva el uso de las herramientas de democracia directa entre la sociedad, o si por el contrario, dicho diseño desincentiva la participación ciudadana.

Si es verdad que la decisión de un individuo de participar en una acción colectiva se toma en función de la posibilidad de éxito que el individuo calcula sobre el propósito de la acción, ¿en qué medida, el diseño de las leyes de participación ciudadana del país le permiten al ciudadano percibir como alcanzables los objetivos de participar en la solicitud de un plebiscito, un referéndum o una iniciativa popular?

Para la elaboración del Índice de Posibilidad de Éxito en Democracia Directa (IPEDD), se estudiaron la totalidad de las leyes de participación ciudadana que se encuentran vigentes en el país.⁴ Las

⁴ Para la elaboración del IPEDD se tomaron en cuenta los estados que cuentan con ley de participación ciudadana, o que tienen una ley especial que regula cualquiera de las herramientas de democracia directa.

variables que conforman el índice miden la cantidad de requisitos que el ciudadano tiene que cumplir para que la autoridad acepte una solicitud de plebiscito, referéndum, iniciativa popular o revocación de mandato. El IPEDD se integra de 26 variables, que a su vez están clasificadas en cuatro diferentes categorías (véase tabla 1).

Tabla 1. Categorías de variables

MENSAJE DEL RÉGIMEN POLÍTICO

- Número de herramientas de participación ciudadana que contempla la ley.
- Cuenta con Instituto de Participación Ciudadana.
- El resultado del referéndum puede ser vinculante.
- El resultado del plebiscito puede ser vinculante.

ESPACIOS DE INCIDENCIA DEL CIUDADANO

- Los ciudadanos pueden solicitar un referéndum sobre decretos del Ejecutivo.
- Los ciudadanos pueden solicitar un referéndum sobre leyes y decretos del Congreso del Estado.
- Los ciudadanos pueden solicitar un referéndum sobre reglamentos del Ayuntamiento.
- Los ciudadanos pueden solicitar un plebiscito sobre decisiones del Ejecutivo.
- Los ciudadanos pueden solicitar un plebiscito sobre decisiones del Ayuntamiento.
- Los ciudadanos pueden presentar una iniciativa popular ante el Congreso del Estado.

AUTONOMÍA DEL PROCEDIMIENTO

- Aplica el referéndum una instancia autónoma e imparcial.
- El beneficio para la sociedad de llevar a cabo el referéndum es votado por un consejo.
- En el consejo que vota el beneficio para la sociedad del referéndum puede haber funcionarios contra los que se aplica el referéndum.
- Aplica el plebiscito una instancia autónoma e imparcial.
- El beneficio para la sociedad de llevar a cabo el plebiscito es votado por un consejo.
- En el consejo que vota el beneficio para la sociedad del plebiscito puede haber funcionarios contra los que se hace el referéndum.
- El beneficio para la sociedad de remitir al Congreso la iniciativa popular es votado por un consejo.

FACILIDAD PARA ARTICULAR A LA CIUDADANÍA

- % de ciudadanos que deben firmar la solicitud de referéndum respecto al padrón electoral.
- Plazo con el que se cuenta para solicitar el referéndum.
- % de ciudadanos que deben firmar la solicitud de plebiscito a nivel estatal respecto al padrón electoral.
- Cantidad de ciudadanos que deben firmar la solicitud de plebiscito a nivel estatal.
- % de ciudadanos que deben firmar la solicitud de plebiscito a nivel municipal respecto al padrón estatal.
- % de ciudadanos que deben firmar la solicitud de iniciativa popular respecto al padrón electoral.
- Cantidad de ciudadanos que deben firmar la solicitud de iniciativa popular.

En la primera categoría de variables, que se ha denominado *Mensaje del régimen político*, encontramos variables que pueden ser

percibidas por los ciudadanos como una invitación o un rechazo por parte de las instituciones representativas a que se involucren en procesos de participación ciudadana.

El siguiente grupo de variables se ha nombrado *Espacios de incidencia del ciudadano*, y se refiere a la posibilidad que tienen los ciudadanos de acceder a los diferentes espacios de gobierno para solicitar un plebiscito, referéndum o proponer una iniciativa popular.

El tercer grupo de variables se ha denominado *Autonomía durante el procedimiento*, y trata de medir en qué nivel inciden los diversos funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno en las decisiones para que el referéndum, plebiscito o iniciativa popular se lleven a cabo, y una vez que se ha determinado la procedencia del procedimiento, qué tan involucrados están en la implementación del mismo, es decir, si existen actores en el proceso que tienen intereses sobre el resultado del procedimiento.

Finalmente, el cuarto grupo de variables se ha nombrado *Facilidad para articular a la ciudadanía*, y se refiere a qué tan sencillo o complicado es, para el grupo de ciudadanos promotor de la solicitud de referéndum, plebiscito o iniciativa popular, organizar a la sociedad para recabar las firmas necesarias de la solicitud.

¿Qué mide el IPEDD? El nivel en que las leyes de participación ciudadana de cada estado permiten al ciudadano hacer uso de las herramientas de democracia directa en forma autónoma, facilitando la articulación de la sociedad y en un amplio espectro de la administración pública estatal.

¿Qué no mide? La percepción de la ciudadanía sobre las herramientas de democracia directa, las intenciones de los legisladores al momento de diseñar la ley.

Para la elaboración del índice se siguió la metodología de variables *dummy*, esto es, si la ley de participación ciudadana cumple con el criterio de la variable, se le otorga un 100, de lo contrario, se le otorga un 0.

En aquellas variables en que la respuesta es un porcentaje o una cantidad de personas, al conjunto de variables se les asigna una calificación que coincida con la escala de 0 a 100. Por ejemplo, en cuanto al número de firmas que se necesitan para solicitar un plebiscito y que por lo tanto facilita su ejecución, al estado que

requiere el menor número de firmas, se le otorgó el 100, mientras que al estado que solicita el mayor número de firmas y por ende, dificulta o entorpece la ejecución del plebiscito, se le asignó un 0. Con base en estos dos valores de referencia, se tabulan los datos del resto de los estados; así, cada estado obtiene su valor en función de lo que se acercan al límite inferior o al límite superior de los parámetros.

Los datos que haya obtenido cada estado en cada una de las 26 variables se promedia, de esta manera se obtiene el Índice de Posibilidad de Éxito en Democracia Directa (IPEDD).

Finalmente, con el objetivo de encontrar la forma en que se relacionan el diseño de las leyes de participación ciudadana del país con la asistencia a las urnas en las elecciones y el número de votantes de cada estado, se correlacionan los grupos de variables o categorías, para encontrar un nivel relativo de asociación entre el IPEDD, con la participación ciudadana de cada estado en la última elección de gobernador y el tamaño de su padrón electoral.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Una vez que se han calificado la totalidad de las variables, el estado de la República que obtiene el resultado más alto es Yucatán con 84, seguido de Coahuila que obtiene 80 y Guerrero con 73. El estado que obtiene el valor más bajo es el Estado de México, con 13, seguido de Veracruz que obtiene 32 y Aguascalientes con 49. Jalisco se ubica en el lugar 10 entre 17 estados, con un puntaje de 66 (véase tabla 2).

En la siguiente gráfica se puede observar con mayor claridad cuáles son los estados que obtuvieron los resultados más altos, así como los que obtuvieron la menor calificación (véase gráfica 1).

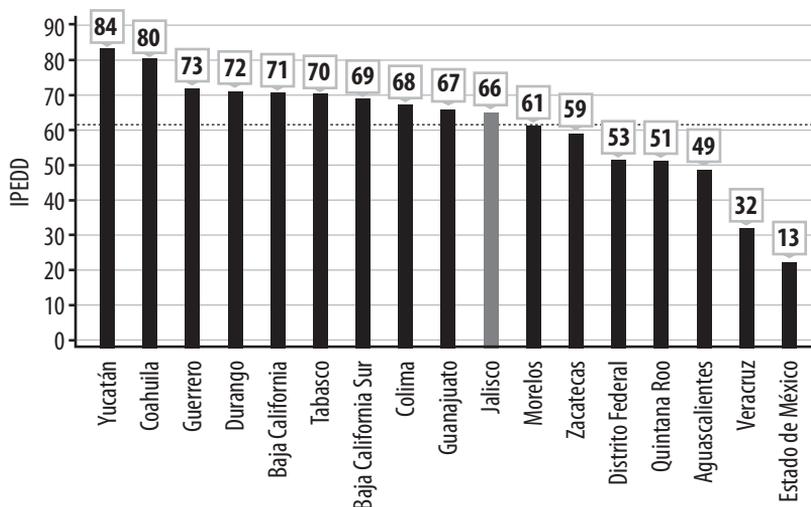
La media del IPEDD para los estados que cuentan con ley de participación ciudadana es de 61. Jalisco se encuentra 5 puntos por encima de la media. En la gráfica se puede observar cuales son los estados que se sitúan por arriba de la media y cuáles se encuentran por debajo.

Tabla 2. Índice de Posibilidad de Éxito en Democracia Directa (IPEDD)

LUGAR	ENTIDAD	% DE PARTICIPACIÓN EN LA ÚLTIMA ELECCIÓN DE GOBERNADOR*	PADRÓN ELECTORAL**	MENSAJE DEL RÉGIMEN POLÍTICO	ESPACIOS DE INCIDENCIA DEL CIUDADANO	AUTONOMÍA DURANTE EL PROCEDIMIENTO	FACILIDAD PARA ARTICULAR A LA CIUDADANÍA	ÍNDICE DE POSIBILIDAD DE ÉXITO EN DEMOCRACIA DIRECTA
1	Yucatán	68	1'286,794	83	75	86	94	84
2	Coahuila	53	1'861,187	88	63	86	86	80
3	Guerrero	52.24	2'326,298	73	63	57	100	73
4	Durango	41.77	1'154,808	55	75	71	85	72
5	Baja California	43	2'286,938	55	75	71	83	71
6	Tabasco	57	1'470,082	80	88	86	26	70
7	Baja California Sur	55.39	395,868	55	50	86	85	69
8	Colima	44.29	455,755	55	63	86	70	68
9	Guanajuato	50.03	3'770,603	58	75	71	63	67
10	Jalisco	60.94	4'983,531	80	63	71	50	66
11	Morelos	59.58	1'286,794	55	75	43	72	61
12	Zacatecas	53.45	1'090,788	5	75	86	69	59
13	Distrito Federal	67.24	7'377,246	50	38	43	81	53
14	Quintana Roo	53.02	818,409	30	38	71	67	51
15	Aguascalientes	52.36	776,538	55	38	43	61	49
16	Veracruz	56	5'240,371	30	13	43	42	32
17	Estado de México	42.7	10'081,120	25	25	0	3	13
	MEDIA	54		55	58	65	67	61

* Los porcentajes fueron tomados de los órganos electorales de cada entidad federativa.

** Fuente: Instituto Federal Electoral.

Gráfica 1. Índice de Posibilidad de Éxito en Democracia Directa (IPEDD)

Los estados de Yucatán, Coahuila, Guerrero, Durango, Baja California, Colima, Guanajuato y Jalisco, se encuentran por arriba de la media. Mientras que los estados de Zacatecas, Distrito Federal, Querétaro, Aguascalientes, Veracruz y el Estado de México, se encuentran por debajo.

Yucatán obtiene el valor más alto en el presente estudio debido a varios factores en el diseño de su ley de participación ciudadana, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Cuentan con un Instituto de Participación Ciudadana.
- Los ciudadanos pueden solicitar referéndums para modificar leyes y decretos del Congreso del Estado y reglamentos municipales.
- El porcentaje de ciudadanos que deben respaldar las solicitudes de referéndum es de 2% del padrón electoral, lo que equivale a 25,725 firmas, su ley no contempla un límite de tiempo para recabarlas.
- Los ciudadanos pueden solicitar un referéndum para consultar decisiones del Ejecutivo estatal, así como de los ayuntamientos.
- Las iniciativas populares se pueden presentar para el ámbito estatal, y para proponer reglamentos para el ámbito municipal.

- Los procedimientos de plebiscito y referéndum son implementados por un órgano autónomo, en el que no interfiere ningún actor que detente interés alguno sobre el resultado del ejercicio.
- El resultado de los procesos de plebiscito y de referéndum pueden ser vinculantes para las autoridades.

En el caso del Estado de México, siendo la entidad con más habitantes de la República Mexicana, obtiene el puntaje más bajo del presente estudio debido a una serie de factores en el diseño de su ley sobre participación ciudadana, entre los que se encuentran:

- No cuentan con un Instituto de Participación Ciudadana.
- Los ciudadanos cuentan con una sola herramienta de democracia directa: el referéndum, convirtiéndola en la entidad de la República que cuenta con el menor número de herramientas de democracia directa. En su legislación sobre participación ciudadana no se contempla el plebiscito. En la Constitución Política del Estado de México se menciona que es facultad de los habitantes proponer las leyes ante el congreso, sin embargo, no existe legislación sobre la forma en que este procedimiento ha de desarrollarse.
- Para solicitar que se lleve a cabo un referéndum, el porcentaje de firmas que deben respaldar la solicitud es de 20 por ciento del padrón electoral, lo que significa que deben recabarse 2'016,224 firmas en un periodo de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la ley materia del referéndum en el periódico oficial del estado.

En lo que respecta al estado de Jalisco, se obtiene un IPEDD de 66, situándose justo por encima de la media. Entre las principales características por las que se obtuvo dicha calificación se pueden mencionar las siguientes:

- Los ciudadanos pueden solicitar referéndums contra leyes o decretos del poder Legislativo, contra decretos del poder Ejecutivo, así como contra reglamentos de los ayuntamientos.

- Los ciudadanos pueden solicitar referéndums contra decisiones de los ayuntamientos, sin embargo, no pueden solicitarlos contra decisiones del Ejecutivo estatal.
- Los ciudadanos deben respaldar la solicitud de referéndum con las firmas de 2.5 por ciento del padrón electoral, lo que equivale a recolectar 124,588 firmas en un periodo de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la ley, decreto o reglamento en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*.
- Los resultados de los procesos de referéndum y plebiscito sí pueden ser vinculantes para la autoridad.
- Tanto el beneficio para la sociedad de realizar los procesos de plebiscito o referéndum son votados por un consejo, lo que deja abierta la posibilidad de que, no obstante que los ciudadanos promotores del procedimiento cumplan con los requisitos formales y de firmas, si el consejo vota que la materia del procedimiento no es de beneficio para la sociedad, el ejercicio no se llevará a cabo.

Otros datos relevantes que justifican la calificación obtenida por los diferentes estados son los siguientes:

- En el estado de Zacatecas no son vinculantes para la autoridad los procesos de plebiscito y referéndum; en Quintana Roo no es vinculante el referéndum.
- Solamente los estados de Jalisco, Coahuila, Tabasco y Yucatán cuentan con un Instituto de Participación Ciudadana.
- El Distrito Federal contempla en su ley 11 herramientas de participación ciudadana, mientras que en la ley de Guerrero se contemplan 10; le sigue el estado de Coahuila con 6; Yucatán y Guanajuato con 4; el resto de los estados contemplan 3, con excepción del Estado de México, que contempla una.
- El porcentaje más bajo de firmas que se requiere para que los ciudadanos soliciten un referéndum se encuentra en Guerrero, donde es de 0.2 por ciento del padrón electoral; mientras que el porcentaje más alto se solicita en el Estado de México, que es de 20 por ciento.
- Se observa algunos estados en los que el interés social de llevar a cabo el procedimiento del referéndum es votado por un consejo en el que puede votar algún funcionario que tenga intereses sobre el re-

- sultado del ejercicio de consulta; estos estados son Veracruz, Guerrero, Morelos, Aguascalientes, Estado de México y Distrito Federal.
- En los estados de Veracruz, Jalisco, Estado de México y Aguascalientes, no se pueden solicitar plebiscitos para consultar a la ciudadanía decisiones del Ejecutivo estatal.
 - En los estados de Veracruz, Morelos, Aguascalientes, Estado de México y Distrito Federal, el beneficio para la sociedad de llevar a cabo el procedimiento del plebiscito es votado por un consejo en el que puede votar algún funcionario que tenga intereses sobre el resultado de la consulta.
 - En ninguno de los estados con ley sobre participación ciudadana se contempla la figura de la revocación de mandato, solamente es contemplada en Chihuahua y Sinaloa, no obstante que ninguno cuenta con ley de participación ciudadana.

Por otro lado, al correlacionar los indicadores parciales de cada grupo de variables y el IPEDD con la participación ciudadana en cada uno de los estados durante su última elección de gobernador y el tamaño de su padrón electoral, los coeficientes de correlación se pueden observar en la tabla 3.

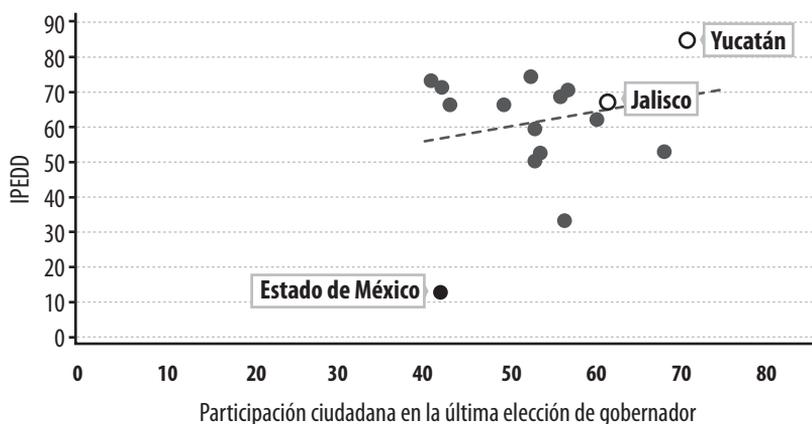
Tabla 3. Coeficientes de correlación del IPEDD

	MENSAJE DEL RÉGIMEN POLÍTICO	ESPACIOS DE INCIDENCIA DEL CIUDADANO	AUTONOMÍA DURANTE EL PROCEDIMIENTO	FACILIDAD PARA ARTICULAR A LA CIUDADANÍA	ÍNDICE DE POSIBILIDAD DE ÉXITO EN DEMOCRACIA DIRECTA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ÚLTIMA ELECCIÓN DE GOBERNADOR	0.296	-0.008	0.112	0.182	0.194
TAMAÑO DEL PADRÓN ELECTORAL	-0.229	-0.533	-0.741	-0.565	-0.683

Se encuentra que el IPEDD y el porcentaje de participación ciudadana en la última elección a gobernador guardan una correlación de *0.19*, lo que significa que, si bien no es una correlación muy fuerte, sí es una correlación positiva, y se puede afirmar que entre

mayor sea el valor del IPEDD, se presenta una mayor participación de la ciudadanía en las elecciones. La gráfica de dispersión elaborada a partir de estas dos variables permite observar como la correlación es positiva y el estado de la República que obtiene el mayor IPEDD se encuentra en la parte alta de la gráfica, donde se tiene el porcentaje de participación ciudadana más alto, mientras que el estado del país que obtuvo el menor IPEDD, se sitúa en la parte baja de la gráfica, con el menor porcentaje de participación ciudadana en su última elección de gobernador. Jalisco se sitúa justo sobre la línea de tendencia, en la parte media-alta de la gráfica (véase gráfica 2).

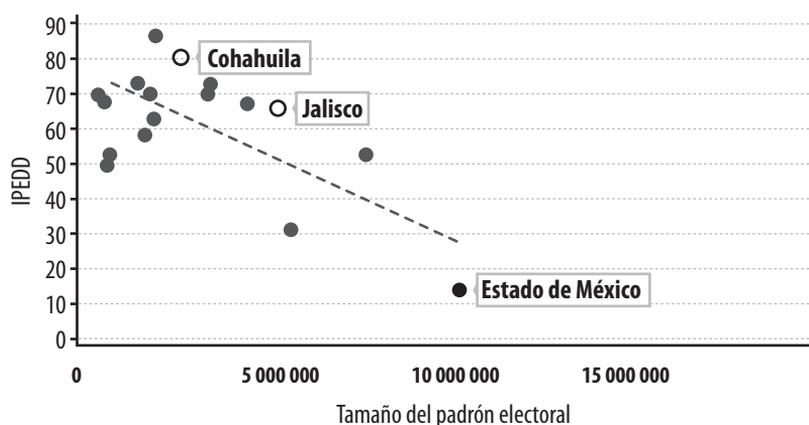
Gráfica 2. IPEDD y participación electoral



Por otro lado, la correlación que existe entre el IPEDD y el tamaño del padrón electoral es fuerte. Con una correlación de -0.68 , se puede afirmar que hay una estrecha relación, inversamente proporcional, entre el número de personas que integran el padrón electoral de un estado y la forma en que la ley de participación ciudadana facilita al ciudadano hacer uso de las herramientas de democracia directa, es decir, que entre mayor es el número de personas que habitan un estado, son menores las facilidades para que la sociedad lleve a cabo ejercicios de democracia directa.

La gráfica de dispersión permite observar cómo los estados que cuentan con un menor número de personas en sus padrones electorales muestran un diseño más favorable para el ciudadano en sus leyes de participación ciudadana (véase gráfica 3).

Gráfica 3. IPEDD y tamaño de padrón electoral

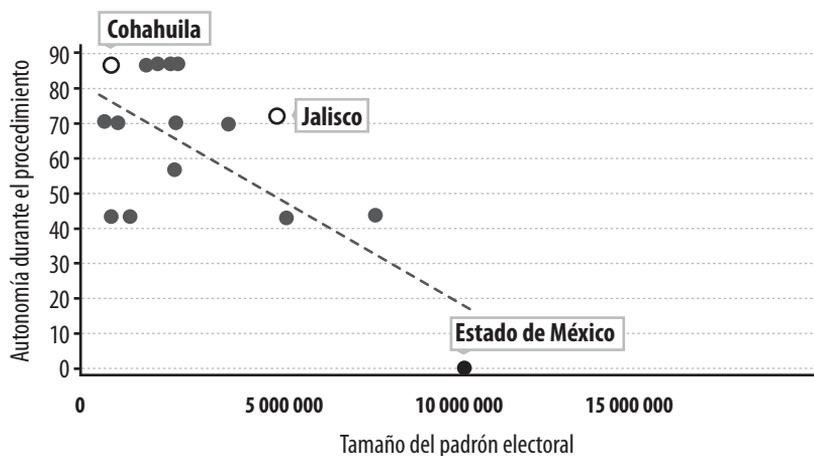


En lo que respecta al grupo de variables que tiene que ver con la autonomía durante los procedimientos de democracia directa, se encontró que guardan una correlación de -0.74 con el tamaño del padrón electoral, esto significa que están estrechamente relacionados el número de votantes con los que cuenta cada estado y el control o la injerencia de las estructuras de gobierno durante los ejercicios de democracia directa.

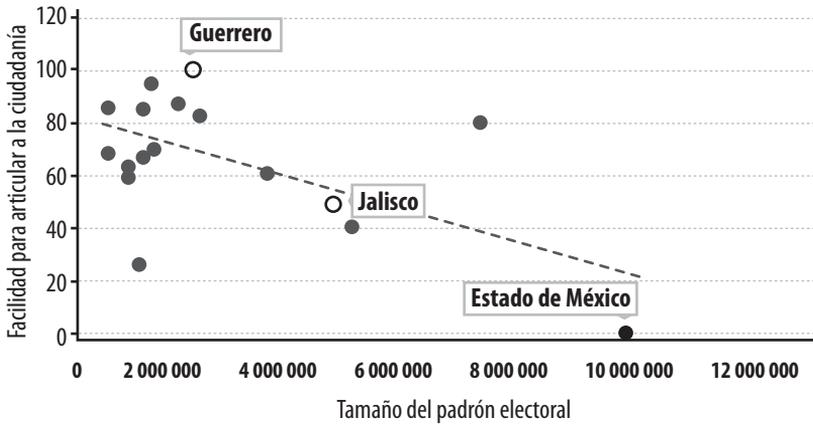
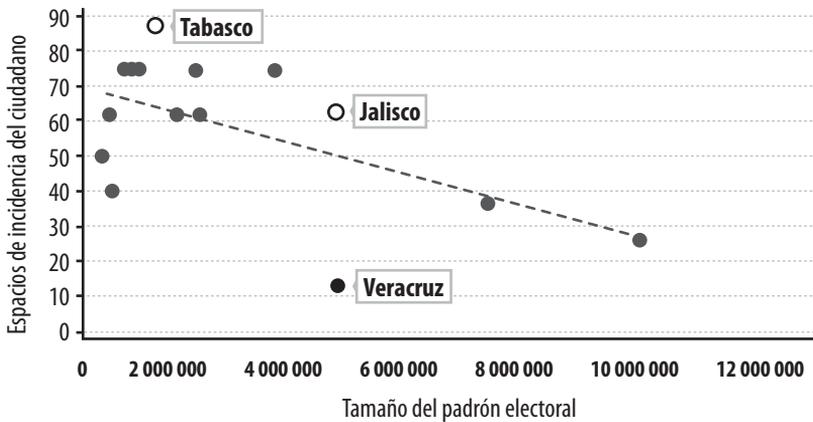
Se puede decir que, entre mayor es el tamaño del padrón electoral de una entidad, mayor es el control que los diversos niveles de gobierno mantienen sobre los ejercicios de democracia directa. En la gráfica de dispersión se puede observar cómo los estados con menor número de habitantes se encuentran en la parte alta, demostrando que en estas entidades los procedimientos para llevar a cabo ejercicios de democracia directa dependen en mayor medida de los ciudadanos, no tanto de la voluntad política de los gobernantes, mientras que los estados con mayor número de habitantes

se encuentran en la parte baja de la gráfica, mostrando que hay más control del aparato burocrático sobre los ejercicios de democracia directa (véase gráfica 4).

Gráfica 4. Autonomía durante el procedimiento y tamaño del padrón electoral



Otros grupos de variables que se encuentran estrechamente relacionadas con el tamaño del padrón electoral de cada estado son el de *Facilidad para articular a la ciudadanía* y el de *Espacios de incidencia del ciudadano*. Con -0.56 y -0.53 de correlación, respectivamente, muestran que este grupo de factores son inversamente proporcionales al tamaño del padrón electoral. Se puede afirmar que entre mayor es el número de votantes en cada estado, son menores las facilidades que otorga la ley para que la ciudadanía se articule y solicite procedimientos de democracia directa; de igual manera, son menores los espacios en los que los ciudadanos pueden incidir para tomar decisiones directamente. En las siguientes gráficas de dispersión, se observa con claridad que los estados en los que hay una menor cantidad de habitantes se dan las mayores facilidades a los ciudadanos para que promuevan un ejercicio de democracia directa; de igual forma, se les permite tomar decisiones mediante el voto en una mayor cantidad de espacios dentro de la administración pública del estado (véanse gráficas 5 y 6).

Gráfica 5. Facilidad para articular a la ciudadanía y tamaño del padrón electoral**Gráfica 6. Espacios de incidencia del ciudadano y tamaño del padrón Electoral**

CONCLUSIONES

Al hacer un análisis detallado de las herramientas de democracia directa en las leyes de participación ciudadana de las entidades que cuentan con ella, la primera conclusión que se debe apuntar es la

diversidad de criterios que existen a nivel estatal para llevar a la práctica el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Existe un escenario heterogéneo, en donde el común denominador es que las leyes de participación ciudadana en el país están diseñadas con criterios diferentes.

En este punto, se propone una discusión para futuras investigaciones en la materia: en una democracia representativa, como la que hemos adoptado como forma de gobierno en México, ¿la participación ciudadana es un derecho fundamental?

Si de esta discusión resulta que en una democracia representativa la participación ciudadana es un derecho fundamental, en lo que respecta a las herramientas de democracia directa, ¿es congruente que una persona que vive en Jalisco haga uso de su derecho fundamental de participación ciudadana en una forma, mientras que una persona que vive en Baja California o en Yucatán, lo ejercen de manera diferente? ¿No debe un derecho fundamental ser ejercido de la misma manera en todo el territorio nacional?

Si como resultado de esta discusión, se concluye que el derecho fundamental de participación ciudadana debe ser ejercido de la misma forma por todos los habitantes del país, entonces, será necesario iniciar la discusión sobre cuál es la forma en que este derecho debe ser llevado a la práctica, con el objetivo de unificar criterios a nivel nacional.

Por otro lado, los resultados obtenidos en el IPEDD muestran que, al hacer un análisis detallado de la forma en que las herramientas de democracia directa han de ser llevadas a la práctica, aquellas leyes que otorgan un mayor número de herramientas de participación no necesariamente son las que otorgan los mayores incentivos a las personas para que se involucren en la toma de decisiones públicas.

Las correlaciones de variables que se encontraron en el presente estudio permiten concluir que entre menor es el número de votantes de cada estado, el diseño de las leyes de participación ciudadana permiten al ciudadano hacer uso de las herramientas de democracia directa con mayor autonomía, facilitando la articulación

de la sociedad y permiten la toma de decisiones directas en un mayor espectro de la administración pública estatal. De igual manera, entre mayor es el padrón electoral de cada entidad, menor es la autonomía que la ley de participación ciudadana otorga a los procedimientos de democracia directa.

De igual manera, la evidencia obtenida en el presente estudio permite confirmar que cuando las leyes de participación ciudadana ofrecen mayores incentivos para la participación, una mayor proporción del padrón electoral de cada estado acude a las urnas en los comicios.

Ahora bien, en el país aún existen quince entidades federativas que no han elaborado su respectiva ley de participación ciudadana; las legislaturas de estos estados tienen la oportunidad de aprovechar la experiencia en la implementación de las leyes de participación ciudadana de los estados que ya cuentan con ella, con el objetivo de identificar las mejores prácticas y diseñar sus leyes de la forma en que se incentive mejor la participación ciudadana.

Con base en lo anterior, en el diseño de dichas leyes de participación ciudadana se deben establecer requisitos que sean percibidos como alcanzables y que permitan que la eficacia de estos ejercicios dependa solamente de la capacidad de la ciudadanía para organizarse, no de la voluntad política de los gobernantes.

Si se logra que en Jalisco la ciudadanía impulse con frecuencia ejercicios de democracia directa, se obtendrán diversos beneficios para la sociedad que se verán reflejados en el fortalecimiento del sistema democrático. Por un lado, el que los ciudadanos tomen decisiones de manera directa sobre la forma de hacer gobierno, puede contribuir para aumentar el nivel de representatividad en la democracia. Por otro, a la par de los resultados materiales que se presenten como resultado de las decisiones que tome directamente la ciudadanía, llevar a cabo referéndums, plebiscitos e iniciativas populares, puede contribuir a incrementar la participación ciudadana en otros ámbitos y espacios, incrementado entre la sociedad jalisciense el compromiso cívico y el interés en la política, contribuyendo a la construcción de ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- DURAND PONTE, Víctor M. (2007). "Cultura política y participación ciudadana", en *Cultura política y participación ciudadana antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación, México.
- ELLIS, Richard J. (2004). "Direct democracy in Oregon", en revista *Oregon's Future*, otoño, Willamette University.
- GONZÁLEZ REYNOSO, Fernando y Leonor MALDONADO MEZA (2008). "Leyes de participación ciudadana, haciendo el señalamiento cuando este tema es tratado en las constituciones estatales", en *Revista Plural*, núm. 4, Universidad Autónoma de Baja California.
- HERNÁNDEZ MEDINA, Janeth (2007). "Nuevas formas de participación ciudadana", en *Revista Pluralidad y Consenso*, año 1, núm. 2, diciembre, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República Belisario Domínguez.
- MADROÑAL, Juan Carlos (2005). "Direct democracy in Latin America", publicado por Más Democracia y Democracy International.
- MEZONES, Francisco (2005). "Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: estudio de caso, Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala", en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile, octubre.
- NEW, Michael J. (2001). "Limiting government by direct democracy: The case of State Tax and Expenditure Limitations", en *Policy Analysis*, núm. 420.
- OLSON, Mancur (1992). *La Lógica de la acción Colectiva*, Limusa, Grupo Noriega Editores, México.
- ROBERT, Ariane, et ál. (2008). "Code of good practice on civil participation", Conference of INGOs of the Council of Europe.
- TEMKIN Y. Benjamín, et ál. (2007). "Capital social o estructura política: explorando la participación ciudadana", en *Cultura política y participación ciudadana antes y después del 2006* Secretaría de Gobernación, México.
- TOLBERT, Caroline J. y Daniel A. SMITH (2006). "Representation and direct democracy in the United States", en *Representation: The Journal of Representative Democracy*, vol. 42, núm. 1.
- VALVERDE VIESCA, Karla (2007). "Anhelos democráticos y crisis institucional en México: el papel del ciudadano como agente de transformación y desarrollo social", en *Cultura política y participación ciudadana antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación, México.

Legislación consultada

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco.
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas.
Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.
Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz-Llave.
Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.