



Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades

ISSN: 0188-9834

noesis@uacj.mx

Instituto de Ciencias Sociales y Administración  
México

Zayas Ornelas, León David

Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país

Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 16, núm. 32, julio-diciembre, 2007, pp. 176-204

Instituto de Ciencias Sociales y Administración  
Ciudad Juárez, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85903208>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

En México, el cambio político a nivel local es poco estudiado a pesar de que revela nuevas facetas en el diseño de instituciones democráticas en el país. La pérdida de mayorías hegemónicas, la conformación de espacios de representación plurales en los Congresos locales y el cambio de partido de los Ejecutivos han incrementado el número de puntos de veto en la toma de decisiones. En este marco aparecen los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) como instituciones que permitan reducir los costos de negociación entre los poderes, al abrir el juego a un tercer actor de veto ciudadano. Desde 1998 han aparecido figuras como el referéndum y el plebiscito en dieciséis entidades. Este artículo propone un modelo de análisis de los MDD como puntos de veto en el marco de la democratización local; estudia su diseño institucional y elabora postulados a priori para explicar algunos escenarios de su posible utilización futura.

PALABRAS  
CLAVE: **Gobierno dividido,  
cambio político en México,  
jugadores de veto, relaciones  
Ejecutivo-Legislativo locales**

## Direct Democracy Mechanisms in México: Citizen Veto Player and the Agenda setting of Local Level Plebiscite and Referendum

*Key  
Words: Divided government,  
political change in México,  
veto players, local Executive-  
Legislative relations.*

*In México, the political change at local level is less studied although it reveals new aspects of the institutional design of democracy in the country. The lost of hegemonic majorities, the conformation of plural spaces of representation in the local Congresses and the change of party of the Executives, have increased the veto points of decision making. In this frame, have appeared what we called Mechanisms of Direct Democracy like institutions that allow to reduce to the costs of negotiation between powers because it openness the game to a third actor of citizen veto player. From 1998 have been appeared figures like the referendum and plebiscito in sixteen states. This article proposes a model of analysis of the MDD as veto points within the framework of local democratization. It studies the institutional design and elaborates a priori postulates to explain some scenes of possible future utilization.*



# Los Mecanismos de Democracia Directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país

*León David Zayas Ornelas<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Mtro. León David Zayas Ornelas, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, tutor de la Especialidad Política y Gestión Educativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo: lzayas@flacso.edu.mx.

## Introducción

**En** la literatura académica sobre el cambio político en México, el espacio dedicado al estudio sobre el diseño de las instituciones locales es reducido. A pesar de ello, el análisis sobre los procesos de apertura democrática en décadas recientes, no puede pasar por alto la conformación de los diversos espacios de participación dentro de los estados y su importancia para la consolidación de un sistema más competitivo y plural.

El proceso de democratización a nivel local se caracteriza por el paso de gobiernos sustentados por mayorías hegemónicas hacia la pluralización de las formas de representación. Ello es evidente en las gubernaturas, donde la alternancia es ya un fenómeno regular. Mientras que en 1980 la totalidad de los Ejecutivos locales pertenecían al Partido Revolucionario Institucional (PRI), para el año 2003 ese porcentaje se redujo a menos de la mitad.

Por su parte, el fenómeno es igualmente interesante en las asambleas locales, donde en la década de 1970 el control de los asientos por parte del PRI era casi absoluto, pero con la apertura a la competencia de los partidos políticos, la cifra se redujo cerca del 80% para 1980 y a poco más del 40% en la actualidad. Hoy en día, al menos el 46% de los Congresos unicamerales locales cuentan con mayorías legislativas de un partido distinto al del gobernador, haciendo habitual la presencia de los gobiernos divididos en los estados.

Para responder a esta nueva realidad, producto de la pluralización de los espacios de participación y representación, se han modificado los diseños institucionales estatales y se han constituido instrumentos novedosos de negociación entre los actores con capacidad de influir en las decisiones legislativas sobre políticas.<sup>2</sup> En este sentido, han sido incorporados novedosos instrumentos de participación en las legislaciones locales. A lo largo de la década pasada, la mayoría de los estados

<sup>2</sup> A estos actores se les denomina jugadores con capacidad de veto o *veto players*, porque pueden cambiar el estado de cosas (*statu quo*) de la legislación (Tsebelis, 2002).

agregaron las figuras de referéndum y plebiscito a sus Constituciones y leyes electorales o de participación ciudadana. Estos Mecanismos de Democracia Directa (MDD) son una innovación en el diseño del sistema político que debe ser atendida, puesto que sin información adecuada sobre su procedimiento y formulación de la agenda, es difícil vislumbrar el alcance que puedan tener en un futuro.

A través de estos mecanismos se ha incorporado a un nuevo actor de veto: el ciudadano elector, que tiene, al menos formalmente, el potencial de reproducir formas de representación y procesos de decisión cuyos efectos reales aún se desconocen a cabalidad.

Los estudios sobre el funcionamiento y la calidad de la democracia local en México, requieren una evaluación de las instituciones que han comenzado a diseñarse como parte del cambio político. Este artículo pretende proporcionar una luz al debate, identificando un aspecto puntual del diseño institucional del sistema de separación de poderes desde un enfoque de actores con capacidad de veto en la toma de decisiones: la aparición reciente del ciudadano elector como nuevo actor de veto en el marco institucional de la mayoría de las entidades del país, a raíz de la presencia de los MDD en las Constituciones locales.

### ***El problema de la representación: la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo***

Al sistema político mexicano se le ha caracterizado por el hiperpresidencialismo desarrollado durante gran parte del siglo XX. Marcado por un Ejecutivo fuerte, un Legislativo débil y un partido político cuya principal virtud fue lograr aglutinar una amplia y diversa gama de intereses sociales, la representación política estuvo centrada en un solo actor de veto funcional: el Presidente de la República, para el caso de las políticas federales, y los gobernadores, para las políticas estatales.

El sistema político mexicano funcionó durante varias décadas con un número reducido de actores con capacidad de decisión. En términos de jugadores con capacidad de veto, formalmente el Legislativo era un actor facultado institucionalmente; sin embargo, en términos

reales predominó el Ejecutivo como el único actor con capacidad para ejercer el veto sobre las legislaciones sobre políticas.

Si bien la preponderancia del Ejecutivo radicó en atributos institucionales excesivos previstos constitucionalmente (Burgoa, 1973), fueron los factores informales los que desequilibraron la correlación de fuerzas entre los poderes (Hurtado, 2001; Weldon, 1992; Córdoba, 1973). Aunque el diseño institucional otorga al Ejecutivo amplias capacidades de decisión fue a través del partido cuasi hegemónico que logró concentrar la representación política. Como señala Sirvent (2004), a lo largo del siglo XX la representación política se trasladó hacia el único partido capaz de homogeneizar la pluralidad social, mientras que la facultad de negociación y acuerdo se trasladó al Ejecutivo en tanto máxima cabeza del partido.

De esta manera fue como la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo recorrió el camino desde la extrema fragmentación de intereses heredados a las primeras legislaturas después de la Revolución, hasta la concentración de la representación política en la figura del Ejecutivo por sobre los otros poderes y al margen de las divisiones formales marcadas en la Constitución (Sirvent, 2004).

Es conveniente aclarar que este fenómeno no se debió a que el Legislativo formalmente fuera débil. Como señala Weldon (1992), la aprobación de las iniciativas de un Ejecutivo no se debe necesariamente a tener un Legislativo complaciente, sino más bien a los factores “metaconstitucionales” informales del sistema político. En este sentido, la combinación de la figura del Ejecutivo con capacidades amplias y un partido predominante que le es leal en el Congreso, junto con mecanismos como la falta de reelección y la dependencia de los cargos políticos a la voluntad presidencial, aminoraron la independencia legislativa. Esta lógica se reprodujo en los ámbitos federal y estatal. Es ampliamente conocido como el Ejecutivo controlaba la agenda a través del respaldo del partido hegemónico a nivel federal, pero poco se ha estudiado sobre cómo sucedió esto a nivel local en los Congresos unicamerales estatales.

Durante décadas, el escenario de baja autonomía legislativa inhibió por completo los pesos y contrapesos en las entidades federativas. Una

parte importante de la transición democrática mexicana ha sido el fortalecimiento de las instituciones representativas locales. Uno de los principales elementos del cambio político ha sido la transformación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como se ha documentado extensamente en el plano nacional (Lujambio, 2002, 2000; Casar, 2002). No obstante, aún se conoce poco sobre cómo afectó este fenómeno a nivel local.

La concentración del poder en un solo jugador con capacidad de veto, se fundamentó en los cacicazgos que se reprodujeron localmente en la estructura del partido hegemónico dentro de cada estado. De esta manera, los liderazgos locales se articularon en torno de la figura del gobernador y éstos, a su vez, asumían la representación popular directa (Hurtado, 2001), por ejemplo, al negociar la asignación de los presupuestos con el Presidente de la República (Weldon, 1992).

El diseño y operación del sistema político redujo el margen de disenso, disminuyendo los canales de representación de preferencias de distintos grupos con intereses, fuera del ámbito de las instituciones formales, las cuales dejaron de operar como verdaderos actores con capacidad en la toma de decisiones sobre políticas. Los puntos de veto no pasaban por las asambleas legislativas estatales, formalmente encargadas de asignar presupuesto y definir políticas, sino a través del partido hegemónico y por los canales controlados por los Ejecutivos locales.

### ***El cambio profundo: gobiernos sin mayoría y gobiernos divididos***

Los estudios sobre los sistemas políticos hacen referencia a distintos efectos generados por la conformación de los poderes, entre ellos, el que tiene un arreglo institucional determinado para la toma de decisiones sobre políticas. Cada sistema político comprende las reglas que configuran las relaciones entre los poderes y fija las formas en las cuales será procesada una política. La interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo es relevante si ambos son los principales actores que inciden en la formación de políticas, como sucede en los regímenes

presidenciales (Colomer y Negretto, 2002; Linz y Valenzuela, 1994; Shugart y Carey, 1992).

El diseño institucional moldea la ordenación de las preferencias de los tomadores de decisiones. En el marco de un sistema democrático competitivo cada actor, por decir, el Ejecutivo o la fracción de un partido dentro de una asamblea representativa, tiene un orden de preferencias establecido y la decisión que adopte es resultado de la conjunción de ellas. Ello implica un escenario de correlación de fuerzas entre actores institucionales con capacidad de decisión. Cada actor tiene un mínimo de libertad en la formación de su orden de preferencias y un mínimo de capacidad para plantearla en la agenda.

Una de las principales características —si no la más trascendental— del cambio político en México, es la transformación radical del sistema de representación política debido a la pérdida de hegemonía del PRI en las asambleas legislativas y por tanto, la apertura del sistema a más actores. Esto es singular al observar los procesos de democratización en las entidades federativas.

La creciente pluralidad en las legislaturas y los procesos de alternancia locales ha generado una profunda segmentación de la representación en un conjunto de canales mediatizados por grupos y organizaciones diversas que se conducen con mayor autonomía frente a los partidos políticos. La concentración de la representación que caracterizaba al PRI, sobre todo a nivel local, se dispersó y ha sido captada por otros actores que buscan influir en la toma de decisiones. Ello ha conducido a que se incluyan nuevos mecanismos de representación en las instituciones de las democracias locales.

A continuación haremos una breve revisión de las características de los gobiernos sin mayoría y los problemas teóricos que generan los gobiernos divididos, así como su trascendencia para la representación, de acuerdo con la coordinación entre actores de veto. Posteriormente analizaremos los factores que dieron origen a la pluralidad en la representación política del país con la intención de marcar algunas pautas sobre sus implicaciones para la cooperación entre los actores de veto.

### ***Gobiernos divididos y gobernabilidad***

En regímenes presidenciales los jugadores de veto están especificados claramente por la Constitución, en tanto instituciones con poderes específicos y separados: el Presidente, la Cámara de Diputados, el Senado o los Congresos estatales, mientras que en sistemas no presidenciales, lo están por el sistema político entre los diferentes partidos que conforman la colación de gobierno (Tsebelis, 2002).

En sistemas presidenciales en donde los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo se eligen de manera separada y comparten funciones de representación y gobierno, la formación de políticas depende de la interacción entre ambos poderes. De esta característica se desprende la necesidad de establecer incentivos para la cooperación entre ambos actores, sobre todo en situaciones donde los poderes emanan de partidos diferentes.

Diversos autores han discutido acerca de las condiciones necesarias para que se dé la gobernabilidad democrática en sistemas donde se diferencian las figuras del Ejecutivo y Legislativo como actores de veto institucionalmente distintos. Un núcleo fuerte ha criticado los sistemas que inhiben la formación de mayorías legislativas que apoyen al Ejecutivo por considerar que generan una “legitimidad dual” y favorecen la parálisis gubernamental (Colomer y Negretto, 2003; Shugart y Carey, 1992; Linz y Valenzuela, 1994; Linz, 1987).

Las situaciones de falta de cooperación se pueden dar por determinados arreglos institucionales bajo los cuales se fomenta la formación de gobiernos divididos. Un gobierno sin mayoría es aquel en el que mientras un partido controla el Ejecutivo, en el Legislativo ningún partido controla por sí solo el cincuenta por cien más uno de los asientos necesarios para pasar una reforma; mientras que un gobierno dividido es aquella situación en la cual partidos distintos controlan ambos poderes (Casar, 2002; Fiorina, 1992).

La relación entre poderes en sistemas presidenciales (o de predominio del Ejecutivo) siempre es difícil, ya sea por la presencia de un Ejecutivo excesivamente fuerte o un Legislativo que quiere gobernar (Sartori, 1994). En México, el optimismo que despertó en un princi-

pio el nacimiento de un sistema político en el que el Poder Legislativo acotara la agenda del Ejecutivo, se ha convertido en una preocupación por la parálisis gubernamental producida por la falta de acuerdo entre los actores con capacidad de veto sobre las decisiones y acciones (Casar, 2002; Aziz Nassif, 2002; Nacif, 2003; Lujambio, 2002, 2000). Es razonable que aquellos progresistas que no gustan del *statu quo* prefieran un sistema político con la capacidad de hacer cambios rápidamente, mientras que los conservadores prefieren un sistema que produzca estabilidad política. Aunque queda claro que no existe consenso acerca de qué tanta flexibilidad debería tener el cambio institucional.

La mayor parte de la literatura, como señala Lujambio (2002), enfatiza cómo evitar la formación de gobiernos divididos y no cómo enfrentarlos eficazmente. Los escépticos de los gobiernos divididos (Linz y Valenzuela, 1994; Linz, 1987) proponen controlar su conformación a través del diseño institucional constitucional o del sistema electoral para fomentar la formación de mayorías y evitar la fragmentación de los sistemas de partidos (Shugart y Carey, 1992). No obstante, otros autores sostienen que la evidencia de parálisis hasta ahora ha sido limitada y en casos muy específicos señalan la existencia de alternativas al control de la agenda legislativa por parte del Ejecutivo y a la pretensión de gobernar de los Legislativos (Nacif, 2003; Lujambio, 2000). El problema para la ciencia política no es pues, cómo “enfrentar” una realidad de la pluralidad democrática, sino cómo explicar los determinantes de posibles escenarios de cooperación y negociación en la conformación de conjuntos de actores políticos. Para ello, la coordinación entre actores de veto se vuelve central en regímenes que tienden a presentar formas de gobierno dividido. Para que un actor de veto tenga incentivos para cooperar con otro es importante que las instituciones estén diseñadas para ello (Tsebelis, 2002).

Un resultado de la preocupación generada por la posibilidad de que se produzca parálisis gubernamental ha generado un ambiente propicio para desarrollar mecanismos institucionales que tiendan a inhibir la pérdida de acuerdos entre poderes. Algunos de ellos han sido las llamadas cláusulas de gobernabilidad que otorgan sobrerrepresentación a los partidos mayoritarios en las legislaturas o bien, otros que fomentan

la cooperación mediante mecanismos más sutiles.

La principal ventaja de la formación de gobiernos divididos es el impulso del equilibrio entre poderes mediante el fortalecimiento de las funciones de fiscalización y control del Legislativo sobre el Ejecutivo. De hecho, al ampliar la capacidad de los actores de veto en la toma de decisiones, se modifica el espacio de negociación de intereses y se obliga a los actores a encontrar puntos de equilibrio entre las posturas extremas. En palabras de Tsebelis (2002) el conjunto de ganancia del *statu quo* debe ser menor que el del cambio y los productos específicos de la negociación son el resultado tanto de las instituciones predominantes como de las preferencias de los actores involucrados.

Otro efecto de los gobiernos divididos es que el Legislativo comienza a tener un papel más activo y abierto al público, haciendo que sus decisiones sean perceptivas a los intereses de la opinión pública. La necesidad de acuerdos políticos se ha hecho evidente a lo largo del periodo reciente de pérdida del unipartidismo local, por lo que cada vez se hace más imperante construir canales institucionales adecuados para ampliar las negociaciones y los acuerdos.

### ***La democratización local***

La pluralización de actores en el escenario político mexicano es producto de diversos factores entre los que destaca la pérdida de hegemonía producto del incremento de la competitividad electoral entre partidos y la posibilidad real de acceder a puestos de representación.

Como sugiere una amplia gama de la literatura, el cambio político mexicano ha implicado dos procesos simultáneos e interrelacionados cuyo objetivo principal es generar condiciones de competencia real y equitativa entre partidos políticos. Por una parte, se ha dado una gradual y pausada apertura de las instituciones representativas, y por la otra, ha seguido una prolongada serie de reformas al sistema electoral y de partidos (Méndez de Hoyos, 2006; Lujambio, 2000; Pacheco, 2000; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). Ambos procesos han sido ampliamente registrados a partir de observaciones sobre las transformaciones en las instituciones federales, tales como la pérdida

de la mayoría absoluta del PRI en el Congreso federal a partir de 1988, la conformación de gobiernos divididos desde 1997 y la tan ansiada alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000. Sin embargo, el cambio profundo, aquel que se sucede en las 32 entidades de la República, aún es un asunto pendiente en la agenda de investigación.

La pluralización de la representación política a nivel federal ha concentrado la mayor parte de las miradas de académicos y analistas. Quizá debido al ímpetu centralista que aún perdura, poca atención se le ha prestado al cambio político local. En este sentido, para poder comprender la amplitud del cambio político en el país es importante observar las características que han adquirido las instituciones representativas locales más allá de hacer generalizaciones sobre la dinámica del Congreso federal y transferirlas al ámbito de las asambleas locales.

La transición democrática mexicana emprendió un camino paralelo entre la apertura de espacios de representación y la alternancia, aunque este camino ha seguido trayectorias divergentes en lo local y lo nacional. Si bien en general el cambio político en los estados ha seguido la mecánica federal, éste ha estado influido por las particularidades de cada entidad. Las reformas de los sistemas electorales estatales impulsaron la competencia entre partidos a través de un lento y pausado proceso que siguió el modelo marcado por las reformas electorales nacionales, pero en todo caso, el comportamiento de los actores y el grado de transformación de las instituciones es heterogéneo. En la actualidad los sistemas electorales y de partidos estatales reflejan dinámicas de competencia y participación ciudadana diversas, bajo esquemas de inclusión o exclusión de las fuerzas políticas locales.

La edificación del sistema competitivo se inició en la década de 1970 con la reforma electoral que incluyó la figura de diputados de partido en la Cámara de Diputados y posteriormente con la creación de los asientos de representación proporcional (Lujambio, 2000). Gracias a estas acciones, los partidos de oposición han ido ocupando un mayor número de espacios de representación desde los cuales impulsan la competencia bajo condiciones menos desiguales (Méndez de Hoyos, 2006; Béjar, 2004; Pacheco, 2000).

Por su parte, la pluralidad en la composición de las legislaturas de

los estados se vio favorecida por la posibilidad de que los partidos nacionales pudieran competir en las elecciones locales, con lo cual se construyeron sistemas de partidos al interior de los estados. La reforma política de 1977 estipuló en su artículo 115 la figura de diputados de minoría en las Legislaturas locales, propiciando la introducción de fórmulas electorales mixtas. Más recientemente, siguiendo la Reforma Electoral federal de 1996, las Constituciones locales adoptaron diseños electorales más competitivos, acordes con la pluralidad de actores políticos en los escenarios estatales. Como consecuencia de ello, en los últimos 10 años ha ocurrido lo que podríamos denominar el cambio político profundo de la actual transición mexicana.

El incremento del número de partidos en las legislaturas nacionales y estatales ha modificado las dinámicas políticas al fortalecer la corresponsabilidad en el ejercicio de legislar. A partir de la década de 1990, la mayoría de las asambleas locales comenzaron a experimentar la pérdida de mayorías absolutas y a conformar gobiernos divididos. El cambio político local se ha caracterizado por la pérdida del predominio del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa. Esta situación, se supone, es una condición que propicia la negociación y la cooperación entre los partidos en tanto actores con capacidad de veto.

A partir del diseño de sistemas más competitivos, la composición de los Congresos estatales ha seguido una trayectoria de pluralización. En 1975 los diputados de partido apenas ocupaban el 0.5% del total de los escaños estatales; para 1980 cerca del 15%, en 1990 apenas rebasaban el 30%, en 2000 llegaban al 40% y actualmente ocupan el 46%. Si bien la presencia del PRI sigue siendo alta, ésta ha dejado de ser hegemónica en su conjunto y en muchos estados inclusive es minoritaria. Esto sin duda marca un paso importante en la historia de la representación local, aunque no en todos los casos los partidos representados en las asambleas locales tienen la capacidad suficiente para convertir a la asamblea en un contrapeso real del gobernador. Eso se reproduce inclusive en casos donde gobierna un partido distinto al PRI. En muchos casos los partidos locales que integran la mayoría en la Legislatura no se han logrado consolidar lo suficiente y dependen mucho del gobernador.

No obstante lo anterior, es interesante observar las dinámicas particulares que se han formado al interior de los sistemas políticos estatales, por ejemplo, en cuanto a la composición de las asambleas locales diversas. En la actualidad existen estados donde predomina una mayoría absoluta del partido del gobernador como la LXIX Legislatura de Aguascalientes donde gobierna el PAN, la III del Distrito Federal donde lo hace el PRD o la LIX de Oaxaca del PRI, y otros casos donde la oposición tiene un número similar o superior de asientos en la asamblea que el partido del gobernador, como en Baja California (XVIII), Jalisco (LVII), Estado de México (LV), Michoacán (LXX), Quintana Roo (XI) o Zacatecas (LVIII). Inclusive hay Constituciones que promueven la formación de mayorías a través de asientos de representación proporcional para el partido que hubiera obtenido más votos de mayoría simple como el Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, San Luis Potosí o Sinaloa.

La particularidad de los procesos de democratización local también se ha reflejado en la conformación de sistemas electorales que tienden hacia una marcada competencia bipartidista. Este fenómeno se puede identificar regionalmente: al norte del país en su mayor parte entre el PRI y el PAN, y al sur principalmente entre el PRI y el PRD.

Por su parte, la alternancia en los Ejecutivos locales precedió a la federal. En 1989 se dio un suceso extraordinario: la llegada en el estado de Baja California del primer gobernador no priísta en la historia. A partir de la segunda mitad de la década de 1990 la presencia de gobernadores de distintos partidos se convirtió en una experiencia regular en la mayor parte de las entidades del país.

Un fenómeno particular de las primeras alternancias locales fue que el cambio de un partido en el gobierno se acompañó del incremento de su presencia en la Legislatura, al grado de virar la correlación de fuerzas en su interior. En diversas ocasiones el electorado ha otorgado un voto de confianza a los nuevos partidos para conformar gobiernos unificados, aunque la pluralidad más que las mayorías absolutas pareciera estarse convirtiendo en la regla en la mayoría de los casos.

Con la alternancia y la variedad de partidos que integran las Legislaturas estatales, se ha iniciado una tendencia a revalorar el papel

del Legislativo en los procesos políticos y jurídicos. En este sentido, el reto que enfrentan los sistemas políticos locales es lograr construir una gobernabilidad democrática fundamentada en los acuerdos sobre los asuntos trascendentales de la vida pública. Ello implica mejorar la capacidad de los mecanismos de toma de decisiones para lograr el consenso entre los actores con capacidad de veto. En este caso, la coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo recobra importancia como un tema en discusión. En estos escenarios, la influencia de los actores de veto varía de acuerdo con la capacidad de cooperación que tienen los partidos políticos representados, lo cual depende de la influencia que tengan en la formación de la agenda legislativa y el grado de tolerancia a la pluralidad por parte del gobierno.

En la mayoría de los estados la capacidad que tuvo el Ejecutivo local para controlar las posiciones dentro de su partido y por ende, en el Congreso estatal, determinó la apertura de los espacios de participación. Esto fue tanto para los estados con alternancia en el gobierno como en aquellos en los que no la ha habido. Es decir, la relación no supone que donde privó un Ejecutivo fuerte de origen priísta el cambio fue menor y donde hubo un Ejecutivo proveniente de otro partido fue mayor; por el contrario, hay muchos matices en las experiencias locales. La amplitud del cambio tuvo que ver más bien con la determinación de los actores particulares por trazar una ruta para el fortalecimiento de las instituciones democráticas adecuada a sus intereses. En algunos casos, la reforma al sistema político incluyó formas novedosas de participación ciudadana, por ejemplo, en Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Tamaulipas, Veracruz o Zacatecas. En otros se limitó a la apertura de espacios de representación más limitados, como Campeche, Durango, Sonora, Tabasco o Yucatán.

### ***Los Mecanismos de Democracia Directa en las legislaciones locales mexicanas***

En una democracia, el respaldo de una mayoría es una condición necesaria para el cambio en las políticas del gobierno. La parálisis de gobierno sólo ocurre cuando, a pesar de que la mayoría de los actores

con capacidad de veto prefieren claramente un cambio, el *statu quo* prevalece. Esta situación tiene múltiples causas, pero los factores institucionales son importantes para entender los posibles escenarios. Los instrumentos existentes que contienen las acciones de los agentes con capacidad de determinar el curso de las decisiones están determinados en los marcos constitucionales.

En México, tanto la Constitución federal como la totalidad de las Constituciones locales otorgan a los mandatarios estatales instrumentos de poder como la iniciativa, el veto y el decreto. A pesar de lo que suele considerarse, estos instrumentos son relativamente limitados (Sirvent, 2004; Nacif, 2003). En el ámbito estatal el derecho de iniciativa no es exclusivo de los mandatarios, porque éste lo comparten las asambleas, el Poder Judicial y organismos estatales, como las instituciones electorales en la materia. Pero inclusive, también es un derecho que los ciudadanos pueden ejercer. Solamente las Constituciones de Durango, Guerrero, Nayarit, Sonora, Tabasco y Yucatán no lo reconocen como tal y en el resto de las entidades existe e inclusive en algunas hay reglamentaciones para que los ciudadanos sometan iniciativas al Congreso local, como en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Por su parte, la capacidad de veto de los gobernadores también es limitada. No se ha documentado suficiente evidencia que sugiera que el veto se presenta de forma regular para apoyar la hipótesis de la parálisis (Nacif, 2003). Pero incluso si el Presidente o los gobernadores utilizan con mayor frecuencia su veto para detener a las asambleas correspondientes, no queda claro que la parálisis resultante represente una amenaza para la estabilidad democrática. Por el contrario, dentro de ciertos límites, la parálisis puede contribuir a la estabilidad y al éxito de las políticas públicas. Finalmente, el decreto está limitado a ciertas acciones que impiden en muchos casos que se ejerza el gobierno mediante decreto.

En este marco cabría la pregunta sobre si los MDD constituyen instrumentos de poder, en particular, si su formulación surgió como un instrumento alternativo para la negociación entre actores con ca-

pacidad de veto en escenarios donde la toma de decisión sea controversial o implique un riesgo en cuanto a la credibilidad, legitimidad o posición para alguno de ellos. La existencia de MDD no debe suponer que éstos sean efectivos sólo a partir de su recurrente utilización, como se puede demostrar con la clara evidencia de su escasa aplicación en nuestro país, a pesar de su amplia presencia en los marcos constitucionales locales desde hace una década. No obstante, su mera presencia, como la del veto ejecutivo, sirve como incentivo o restricción al comportamiento de los actores.

Otra cuestión viene desde el enfoque participacionista. En efecto, los participacionistas defienden la idea de la democracia deliberativa o participativa como una alternativa al mejoramiento de la calidad democrática para solucionar el problema de la crisis de representatividad y a su vez, dotar a las instituciones representativas de mecanismos de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones (Budge, 1996; Barber, 1984; Pateman, 1970). Sin proponer un enfoque radical, una revisión de la calidad de las instituciones democráticas no debe oponer participación a representación, puesto que, por definición, la democracia moderna requiere necesariamente la mediación institucional debido a la dimensión de las comunidades políticas y la complejidad de los procesos de toma de decisiones.

### ***La aparición de los Mecanismos de Democracia Directa***

En la actualidad 22 entidades de la república tienen legislados MDD.<sup>3</sup> La aparición de los MDD en las Constituciones locales se dio en el periodo de reforma política que la mayor parte de los estados emprendió durante la segunda mitad de la década de 1990 y la primera del presente siglo (Zayas, 2004; Alarcón, 2002; Orozco y Silva, 2002). Este fenómeno corresponde también con la primera etapa del proceso de expansión de la alternancia en los gobiernos locales y la pérdida de mayorías en las Legislaturas estatales. La alta competitividad en las elecciones locales ha modificado la correlación de fuerzas, cambiando

---

<sup>3</sup> Ver Anexo.

las reglas de juego dentro de las asambleas y transformando las dinámicas de negociación entre los poderes estatales.

En términos casuísticos, la alternancia o la formación de gobiernos divididos no ha sido una condición necesaria para la aparición de los MDD locales. Pero todos ellos surgen en el marco del proceso de cambio político local con elecciones más competitivas, la conformación de gobiernos sin mayoría y una opinión pública más demandante. Durante la década de 1990, la competitividad electoral cobró mayor relevancia a nivel local, convirtiéndose en un espacio de contienda real y mostrando los primeros ejemplos de alternancia en el gobierno. A mediados de la década se podía afirmar que la competencia electoral local “se ha constituido en el laboratorio en el que el Estado mexicano ensaya, prefigura de manera vacilante diversos escenarios de modernización política” (Alonso y Tamayo, 1994: 8).

En un enfoque “multidimensional” los MDD son compatibles con la democracia representativa en tanto obedecen a un modelo, lo que permite hacer predicciones sobre cómo los suministros del instrumento afectan la estabilidad política y las relaciones entre las preferencias de los votantes, y los resultados de la ordenación representativa de las preferencias (Hug y Tsebelis, 2002). En este marco, los MDD constituyen instrumentos de presión en la formación de la agenda política, ya que le permiten a un tercer actor con capacidad de veto, el ciudadano, influir de manera directa en la toma de decisiones (Tsebelis, 2002). La mera posibilidad de que este tercer actor intervenga puede ser determinante para la formulación de la agenda entre los actores de veto tradicionales, como ocurre con la posibilidad de veto del Ejecutivo.

La pérdida de hegemonía y la apertura de mayores espacios de representación en las Legislaturas estatales fueron acompañadas por reformas a sus leyes orgánicas, que otorgaron mayor dinamismo a los procedimientos internos y de formación de coaliciones para atender el pluralismo realmente existente. Por ejemplo, la integración de las comisiones comenzó a presentar un esquema multipartidista y los debates internos mostraron una mayor participación de partidos distintos al del gobernador.

La aparición de MDD local no va separada de las reformas electorales, o al menos de uno de sus efectos: el establecimiento de una mayor competencia electoral y la necesidad de diseñar instituciones que permitan reducir los costos en negociaciones difíciles. Las dinámicas puestas en marcha por los diseños institucionales electorales han estado acompañadas por otros mecanismos que formulan incentivos para la toma de decisiones como el plebiscito o el referéndum. Estos mecanismos institucionales permiten la negociación en casos donde las preferencias de los actores de veto institucionales son extremas. De hecho, la posibilidad de referéndum introduce un jugador de veto más: el votante mediano (Tsebelis, 2002). De esta manera, el ciudadano-elector puede tomar la decisión sin costes para los actores políticos.

La entrada de este nuevo actor de veto ciudadano lejos de generar mayor fragmentación, conduce la decisión a un centro. De acuerdo con Hug y Tsebelis (2002), los MDD se apoyan en la literatura espacial bajo el supuesto del votante mediano sin que parezca haber caos. Los MDD que solamente señalan una sola pregunta, reproducen un modelo unidimensional que representa una aproximación razonable, aunque en otros momentos, los MDD han sido utilizados para ratificar toda una Constitución, para lo cual un modelo unidimensional resulta insuficiente.

Actualmente en 22 entidades del país están establecidos MDD como referéndum o plebiscito en sus marcos constitucionales. La figura del plebiscito tiene como base de intervención las acciones del Ejecutivo local, mientras que él ventila decisiones tomadas por la Legislatura estatal o inclusive del cabildo.

Los procesos plebiscitarios son convocados para cuestionar actos o decisiones de los gobiernos, tanto en el ámbito estatal como municipal, según sea el caso, al igual que el referéndum, que permite, mediante la opinión ciudadana, la derogación parcial o total de iniciativas legales o reglamentarias, sean del Congreso local o bien del ayuntamiento.

## ***El plebiscito***

Las formas que adquiere el plebiscito se distribuyen de la siguiente manera: en 16 casos se encuentra regulado dentro de una Ley de Participación Ciudadana, Ley Reglamentaria o Ley Electoral que disponen reglas de procedimiento para su aplicación. Mientras que del resto, tres se observan en la Constitución sin legislación para su aplicación y tres aparecen en la Ley Orgánica Municipal.

Se encuentra previsto en las entidades de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Las materias que son válidas y no válidas como objeto del plebiscito son disímiles. Entre las materias no válidas se encuentra la exclusión explícita de actos y decisiones de titulares o representantes del gobierno; cuestiones fiscales, tributarias, del erario; materias reservadas a la federación; leyes orgánicas de los poderes; régimen interno de la administración pública en todos los niveles; códigos electorales, expropiaciones; actos obligados por ley, y nombramiento o destitución de funcionarios.

Mientras que las materias válidas son aquellos actos o decisiones trascendentales para la vida pública de los estados o municipios. Estas decisiones tienen que ser trascendentales para la vida pública. Solamente en los casos de Baja California Sur, Colima y Jalisco se llega a definir de manera tangible qué se entiende por tal relevancia, bajo criterios del número de población que será afectada por la decisión tomada en el caso del plebiscito o de la iniciativa legal para el referéndum. En ocasiones se contempla también la formación o supresión de municipios, actos controversiales de los ayuntamientos u obras de beneficio colectivo. Solamente en el caso de Tlaxcala se permite el plebiscito para adiciones o reformas a la Constitución, aunque no exista Ley Reglamentaria para llevarlo a cabo.

En la mayoría de los casos un proceso de plebiscito puede ser iniciado a solicitud de diversos poderes y órdenes de gobierno, aunque

también se contempla la posibilidad de que sea de carácter activo, esto es, solicitado por los ciudadanos. Siendo una acción que afecta las decisiones o actos del Poder Ejecutivo, es significativo que pueda ser solicitado tanto por el gobernador en su calidad de titular del Poder Ejecutivo, como por el Congreso, los ayuntamientos y los ciudadanos en general. Por un lado, está Chiapas donde el Poder Ejecutivo es la única autoridad con facultad para solicitar el procedimiento y Veracruz donde solamente lo puede solicitar el gobernador y el Congreso, mientras que por el otro, en Baja California y Distrito Federal lo puede gestionar el 1% del padrón ciudadano. Aunque tenemos casos como San Luis Potosí y Tlaxcala que requieren las firmas del 20% del padrón para el primero y 25% para el segundo. De igual manera, en Baja California Sur, Chihuahua y Zacatecas donde para el plebiscito municipal se deben reunir firmas del 33%, 25% y 10% de los ciudadanos del municipio, respectivamente. Solamente en Michoacán, Puebla y Veracruz, los ciudadanos, en ninguno de los dos niveles, pueden solicitar el plebiscito.

Por otro lado, en algunos estados la facultad de los agentes para hacer la solicitud depende del nivel estatal o municipal y en otros se establecen porcentajes distintos para ambos niveles. En los casos donde lo solicite el Congreso del Estado se requiere de una cantidad mínima de los miembros de la Legislatura local que ronda las 2/3 partes, y para los ayuntamientos de una mayoría simple de 50 más uno de los municipios.

En cuanto a la organización del proceso del plebiscito sobra decir que en la mayoría de los casos esta actividad recae en los Institutos Electorales locales. Sin embargo, en Morelos y San Luis Potosí interviene conjuntamente con el Instituto Electoral, un Consejo de Participación o consulta que en ambos casos está presidido por el secretario de Gobierno de la entidad y en los que intervienen representantes de las fracciones partidistas representadas en los Congresos locales. Estos consejos supervisan el desarrollo de la organización del proceso plebiscitario, dejando a los institutos como instancias de apoyo técnico. Por su parte, en Aguascalientes la declaratoria de procedencia y emisión de la convocatoria del plebiscito es calificada por el Congreso,

y en Chihuahua por el Tribunal Electoral estatal. Mientras que en las legislaciones del Distrito Federal y Tamaulipas el gobernador tiene un peso significativo para determinar el curso de la acción.

Un aspecto relevante en la discusión sobre los MDD es la pertinencia de su utilización respecto de los mecanismos de elección de representantes y autoridades gubernamentales. En el caso de la figura del plebiscito, las legislaciones mexicanas casi en su totalidad establecen restricciones de simultaneidad con los procesos electorales. Solamente en Baja California Sur y San Luis Potosí se busca que en caso de que se presente simultaneidad en ambos procesos, éstos tiendan a presentarse en fechas próximas o inclusive como parte del mismo evento. Aunque Colima, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala no precisan este punto.

Otro aspecto que resalta al describir los procedimientos respecto de estas figuras es la base del procedimiento, esto es, la autoridad ante la cual se puede ejercer una figura determinada. Para el caso del plebiscito es una acción que afecta decisiones o acciones del Ejecutivo que él mismo puede solicitar para legitimar en casos de controversia frente a otros poderes. En la mayoría de los estados la base del plebiscito es el gobernador, los ayuntamientos y en algunos casos, el presidente municipal. Solamente en Veracruz se contempla la Constitución local, a la manera de un referéndum.

Respecto del financiamiento la legislación es más diversa. La mayoría no precisa quién es responsable del financiamiento de la campaña en torno del plebiscito. En algunos casos como Aguascalientes y Colima este gasto recae en el solicitante. En Baja California, Baja California Sur y Guanajuato el encargado es el Instituto Electoral. En los dos primeros con recursos provenientes del gobierno estatal o los ayuntamientos, según sea el caso. En Baja California la legislación obliga a establecer una partida específica para procesos de esta naturaleza. El tema del financiamiento, fuentes y destinos es, sin duda, de los más controversiales para la aplicación de los mecanismos de democracia participativa.

En cuanto a las campañas de divulgación del plebiscito, éstas están escasamente legisladas. En Coahuila, Colima y Veracruz, los Institutos

Electoral, y en Morelos, el Consejo de Participación, son los encargados de regular las campañas en cuanto a la divulgación de las propuestas de las distintas posturas respecto de las acciones y sus efectos.

Un tema que se ha tratado poco en cuanto a estos mecanismos es el de la elaboración de la pregunta que se somete a plebiscito. En la mayoría de las entidades no está especificado quién se encarga de ella. En otras más es el Instituto Electoral quien se encarga de hacerla, en ocasiones en colaboración de agentes externos de carácter académico, gubernamentales o de la sociedad civil interesados, como en Aguascalientes, Baja California y Coahuila. Solamente en Colima se deja esta parte al solicitante y en Veracruz, al gobernador.

En la mayoría de los casos el efecto del plebiscito es vinculatorio si cumple con los requisitos de mayoría que califique la ley como necesarios, los cuales difieren mucho porque van desde una mayoría simple de 1/4 del padrón en Baja California hasta las 2/3 partes en Tabasco y Tlaxcala. Aunque en Baja California no se precisan los efectos en el nivel municipal, pero sí en el estatal. Es obligatorio en Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Morelos y Sinaloa. En Jalisco el porcentaje válido para que sea obligatorio es del 40% del padrón, mientras que en Morelos es del 15%. Aunque en Chihuahua y San Luis Potosí es consultivo si lo promueven los ciudadanos y si lo promueven las autoridades es vinculatorio en el primer caso y obligatorio en el segundo. Solamente en Veracruz y Zacatecas es siempre de carácter consultivo.

### *El referéndum*

El referéndum se distribuye de la siguiente manera: en 17 casos está legislado en una Ley Reglamentaria, cuatro en la Constitución y uno en una Ley de Alcance Municipal. Está contemplado en: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Las materias no válidas para el referéndum coinciden casi en la

totalidad de los casos con las del plebiscito, porque se restringen las cuestiones tributaria o fiscal, leyes orgánicas de los poderes del Estado, las relacionadas con reformas a la Constitución Federal o actos obligados por ley. A diferencia de lo que sucede con el plebiscito, en Baja California Sur y Jalisco sí se precisan las materias restringidas para el referéndum. En Veracruz la única materia no válida que se especifica es la que tiene que ver con las resoluciones del Congreso en su calidad de miembro del Constituyente Permanente. En Colima, Guerrero, Jalisco, Querétaro y Zacatecas no se precisa, a pesar de que solamente el segundo y cuarto casos se encuentran regulados en la Constitución y el resto en legislaciones reglamentarias o de participación ciudadana.

Respecto de las materias válidas, como en el plebiscito, en la mayoría de los casos se señala de manera general que son objeto de referéndum cuestiones de carácter trascendental para el orden público y el interés social. Sólo la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco especifica en su artículo 3º lo que se entiende por trascendental: medio ambiente, ecología y agua; salud, asistencia social y beneficencia privada; derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones, vialidad y transporte; educación, cultura, turismo y deportes; electoral; responsabilidad de los servidores públicos, así como civil y penal.

La base del procedimiento en su mayoría es la aprobación o rechazo a reformas legislativas o a una decisión del Congreso local. Únicamente en Baja California el referéndum se contempla para la formación o fusión de municipios, facultad tradicionalmente otorgada al plebiscito. En cuanto al referéndum de tipo reglamentario, esto es, el que está referido al ámbito del gobierno municipal, destacan los casos de Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. En los tres primeros la regulación específica le corresponde desarrollarla a los propios ayuntamientos, y en los tres siguientes los municipios tienen la facultad de someter a referéndum aquellas reglamentaciones estatales que los afecten.

En Colima, Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí y Veracruz existe el referéndum constitucional. De ellos, en Colima, Jalisco, San Luis Potosí y Veracruz tiene la característica de ser abrogatorio total o parcial. Por su parte, en Aguascalientes,

Distrito Federal, Morelos y Tamaulipas el referéndum es de tipo “re-  
yectivo”, porque el rechazo o aprobación es *previo* al acto o decisión  
del Legislativo. El referéndum legislativo facultativo se establece en:  
Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Dis-  
trito Federal, Estado de México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí,  
Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. De éstos, en Coahuila,  
Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas, es abrogatorio; pero también en  
Coahuila, Distrito Federal y Tamaulipas es preventivo o programático,  
y en los dos últimos es consultivo, porque se señala que los resultados  
no tienen carácter vinculatorio para el órgano legislativo y sólo sirven  
como elemento de valoración para la autoridad que convoca.

El referéndum lo pueden solicitar en su mayoría los poderes del  
Estado y los ciudadanos (*activo*). En Colima y Tlaxcala esta facultad  
le corresponde exclusivamente a los ciudadanos, en Michoacán lo es  
del Congreso, mientras que en el Estado de México los ciudadanos  
hacen la solicitud al gobernador y en Veracruz les está vedado a los  
ciudadanos. El porcentaje de ciudadanos que pueden solicitarlo va del  
1% en el Distrito Federal, Tamaulipas y Baja California en caso de  
reglamentos; 2.5% en Jalisco; 3% en Coahuila; 4% en caso de leyes y  
5% para una reforma a la Constitución, en Baja California Sur; 5% en  
Aguascalientes; 7% en Colima; 7.5% y 10% en San Luis Potosí, según  
sea reforma legal o constitucional; 5% o 10% de igual forma en Chi-  
huahua y Tlaxcala; 10% o 15% en Morelos; hasta el 15% en Puebla.  
En Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Sinaloa no se precisa quién está  
facultado para solicitarlo; aunque de estos cuatro sólo Sinaloa tiene  
una Ley Reglamentaria y los demás carecen de ella. Cabe mencionar  
que los porcentajes también varían si se trata de un referéndum de  
alcance municipal.

Por otra parte, la realización de la convocatoria se reparte en su  
mayoría entre el Instituto Electoral y el Congreso local; únicamente  
en el Estado de México y Veracruz la lleva a cabo el gobernador. La  
legislación de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla Querétaro, Si-  
naloa y Tlaxcala no precisa este rubro. Mientras que la organización  
del procedimiento le corresponde también en su mayoría al Instituto  
Electoral local. En el Estado de México lo hace un Consejo estatal de

Referéndum; en Guanajuato, la Comisión de Participación Ciudadana; en Morelos, el Consejo de Participación y en San Luis Potosí, el Consejo estatal de Consulta, en los cuales llega a intervenir el Poder Ejecutivo a través de un comisionado o el secretario de Gobierno del Estado.

En cuanto a las restricciones de carácter electoral, éstas coinciden con las formuladas para el plebiscito. Sólo Baja California Sur, el Estado de México y San Luis Potosí establecen que sea concurrente con las elecciones a cargos públicos. Entretanto la pregunta, al igual que el plebiscito, en su mayor parte no está precisado el actor que la formula. En Aguascalientes, Baja California Sur y Jalisco, le corresponde al Instituto Electoral, en Guanajuato al Consejo de Participación Ciudadana y en Veracruz a quien convoca.

### **Conclusión**

En la actualidad no se puede pasar por alto el creciente y sostenido desarrollo de los Mecanismos de Democracia Directa en las Constituciones. El avance del funcionamiento de las instituciones electorales ha estado marcado también por este fenómeno poco observado.

En el marco del cambio político en México los MDD pueden jugar un papel importante en coyunturas críticas en las cuales el papel de un actor de veto elector sea fundamental. Los actores de veto son actores cuyos acuerdos son necesarios para un cambio en el *statu quo* legislativo. En la actualidad, la configuración de los poderes locales en la mayor parte de las entidades del país parece tender más hacia una pluralidad que puede llegar a requerir salidas excepcionales.

Cada estado tiene su propia configuración de actores de veto institucionales marcado por la Constitución, y de actores partidarios al interior de la Legislatura determinada por el sistema electoral. En al menos 22 casos la legislación contempla la intervención de un actor de veto ciudadano.

En contextos de democracia estables, la posibilidad de un mecanismo como el referéndum o el plebiscito introduce un nuevo actor de veto: el elector. Esto hace que los resultados políticos se acerquen

más a las preferencias del votante mediano, pero si los actores de veto mantienen su poder hace que los cambios sean más difíciles. Entre más distantes sean las posiciones ideológicas entre los actores, será más difícil un cambio en el *statu quo*, y la estabilidad política, en términos de no cambio, se incrementa. Pero si los actores requieren hacer un cambio sin una confrontación entre ellos es posible que recurran al elector para tomar la determinación. Esta situación suele ser más común en contextos democráticos estables, ya que en donde la democracia no lo es, la distancia y el número de actores de veto juegan un papel importante para la desestabilización política.

En este sentido, es impostergable comparar las instituciones de democracia representativa simple con las de una democracia representativa con MDD a la luz de la reiterada preocupación en torno de las limitaciones que la democracia representativa tiene respecto de la participación. Por ejemplo, en cuestiones básicas como la diferencia en el cálculo en la inadecuada atención que se presta a las regulaciones institucionales de los MDD y de manera específica, a la importancia de quién controla la agenda del referéndum, en específico quién elabora la pregunta y quién desencadena el instrumento. En la legislación local mexicana el desencadenamiento de un MDD puede pasar por diversas manos, por ejemplo, la ciudadanía que junta firmas que tiene que entregar al Ejecutivo o al Legislativo, para que a su vez se haga la solicitud formal al organismo encargado de emprender el proceso (un órgano de gobierno, el Congreso, el Instituto Electoral o un consejo formado explícitamente para el referéndum o plebiscito). Eso sin contar el problema de la formulación de la pregunta que puede llegar a pasar por diferentes manos en cuanto a la redacción y su revisión. Asimismo sobre los escenarios posibles de acuerdo a las circunstancias en las cuales son obligatorios y si sus decisiones son vinculantes para la autoridad.

## Anexo

### Entidades con legislación en materia de Democracia directa

Entidad	Plebiscito	Legislación	Referéndum	Legislación
Aguascalientes	Sí	LPC	Sí	LPC
Baja California	Sí	CO/LPC	Sí	CO/LPC
Baja California Sur	Sí	LPC	Sí	LPC
Campeche	No	---	No	---
Coahuila	Sí	CO/LPC	Sí	CO/LPC
Colima	Sí	CO/LPC	Sí	CO/LPC
Chiapas	Sí	CO	No	---
Chihuahua	Sí	CO/LE/LOM	Sí	CO/LE/LOM
Distrito Federal	Sí	EG/LPC	Sí	EG/LPC
Durango	No	---	No	---
Estado de México	No	---	Sí	CO/LR
Guanajuato	Sí	CO/LPC	Sí	CO/LPC/LOM
Guerrero	No	---	Sí	CO
Hidalgo	Sí	CO/LOM	Sí	LOM
Jalisco	Sí	CO/LE/LPC	Sí	CO/LE/LPC
Michoacán	Sí	CO	Sí	CO
Morelos	Sí	CO/LE/LPC	Sí	CO/LE/LPC
Nayarit	No	---	No	---
Nuevo León	No	---	No	---
Oaxaca	Sí	LOM	No	---
Puebla	Sí	CO	Sí	CO
Querétaro	No	---	Sí	CO
Quintana Roo	No	---	No	---
San Luis Potosí	Sí	CO/LE/LR	Sí	CO/LE/LR
Sinaloa	Sí	CO/LR	Sí	CO/LR
Sonora	No	---	No	---
Tabasco	Sí	CO/LOM	No	---
Tamaulipas	Sí	LPC	Sí	LPC
Tlaxcala	Sí	CO/LE	Sí	CO/LE
Veracruz	Sí	CO/LR	Sí	CO/LR
Yucatán	No	---	No	---
Zacatecas	Sí	CO/LPC	Sí	CO/LPC

*Fuente:* Elaboración del autor.

*Nota:* Las siglas indican la(s) disposición(es) que norman localmente los Mecanismos de Democracia Directa: CO (Constitución); LE (Ley o Código Electoral); LPC (Ley de Participación Ciudadana); LR (Ley de Referéndum); LOM (Ley Orgánica Municipal).

## Bibliografía

- Alarcón, Víctor. "Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado". En: Judit Bokser *et al.* *Democracia y formación ciudadana*. México, IEDF, 2002, pp. 103-163.
- Alonso, Jorge y Jaime Tamayo (coords.). *Elecciones con alternativas. Algunas experiencias en la República Mexicana*. México, La Jornada Ediciones/CIIH/UNAM, 1994.
- Aziz Nassif, Alberto. "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización". En: María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE/Taurus, 2002, pp. 295-317.
- Barber, Benjamin. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, University of California Press, 1984.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y Arena, 2000.
- Béjar Algazi, Luisa. *El Poder Legislativo en México*. México, UNAM/Gernika, 2004.
- *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México, UNAM/Gernika, 2004.
- Béjar Algazi, Luisa y Gilda Waldman (coords.). *La representación parlamentaria en México*. México, UNAM/Gernika, 2004.
- Budge, Ian. *The New Challenge of Direct Democracy*. Gran Bretaña, Polity Press, 1996.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1973.
- Casar, María Amparo. "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México". En: María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE/Taurus, 2002, pp. 349-368.
- Colomer, Joseph M. y Gabriel Negretto. *Governance with Divided Powers*. México, CIDE, documento de trabajo, 2002.
- Córdoba, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*. México, Ed. Era, 1973.
- Fiorina, Morris. *Divided Government*. Nueva York, MacMillan, 1992.
- Hug, Simon and George Tsebelis. "Veto Players and Referendums around the World". *Journal of Theoretical Politics*, núm. 4, vol. 14, 2002, pp. 465-515.
- Hurtado, Javier. *El sistema presidencial mexicano*. México, FCE, 2001.
- Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

- Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano, 2000.
- , "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997". En: María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, CIDE/Taurus, 2002, pp.295-317.
- Méndez de Hoyos, Irma. *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México, FLACSO/Fontamara, 2006.
- Nacif, Benito. *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*. México, CIDE, documento de trabajo, núm. 158, 2003.
- Orozco Hernández, Jesús y Juan Carlos Silva Adaya. "Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México". En: Hugo A. Concha Cantú (coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, IJ/UNAM, 2002, pp. 597-637.
- Pacheco, Guadalupe. *Caleidoscopio electoral: elecciones en México, 1979-1997*. México, IFE/UAM-Xochimilco/FCE, 2000.
- Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- Sirvent, Carlos. "Sistema político débil y Legislativo fuerte". En: Luisa Béjar Algazi y Gilda Waldman (coords.). *La representación parlamentaria en México*. México, UNAM/Gernika, 2004, pp. 15-30.
- Tsebelis, George. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Nueva York, Russell Sage Publications/Princeton University Press, 2002.
- Weldon, Jeffrey. "Sources of Presidentialism in México". En: Scott Mainwaring & Matthew Soberg Shugart (coords.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Zayas Ornelas, León David. *Mecanismos locales de democracia participativa en México, 1995-2003: un análisis de sus diseños institucionales*. México, Instituto Mora, 2004.