

**Las leyes de participación ciudadana en México:  
proyectos políticos, estrategias legislativas y retos  
estratégicos en la democratización futura.**

**Alberto J. Olvera,**

**con la colaboración de Johanna Cilano**

Diciembre de 2009.

Entregable 3 del Contrato Simplificado 6800002163

## **Introducción.**

Uno de los rasgos más interesantes de la dilatada e incompleta transición a la democracia en México es el uso que se le ha dado a la innovación legal. El carácter centralmente electoral de la transición, con sus constantes conflictos postelectorales y sus inacabables reformas en las reglas e instituciones electorales, hizo que se perdiera de vista que hay otros terrenos en los que se han tratado de abrir nuevas avenidas a la democratización de la vida pública.

Tal es el caso de las leyes de participación ciudadana. Poco visibles y ciertamente poco trascendentes aún en la vida política nacional y local, estas leyes han sido uno de los terrenos de innovación legal más relevantes. Y lo son porque todas las democracias operativas del mundo tienen instrumentos de participación política que trascienden el escenario meramente electoral. Resaltan los mecanismos de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, que en diversas modalidades se incluyen en las constituciones o en leyes secundarias en buena parte del mundo. Ciertamente, por su propio carácter excepcional, es decir, por ser instrumentos de decisión última sobre asuntos de trascendencia nacional o local, estas formas de participación ciudadana han sido usadas con poca frecuencia en la historia. Además, no dejan de ser ambiguas en sus alcances democráticos. Dictadores reales o potenciales y gobernantes democráticos pueden recurrir a la democracia directa por igual. En nuestro tiempo, los ejemplos del democrático Uruguay, el país de América Latina que más y mejor ha hecho uso del referéndum y del plebiscito, y de la Venezuela de Chávez, que también ha recurrido en abundancia a métodos plebiscitarios, nos ilustran los extremos antes mencionados.

La naturaleza del uso de estos mecanismos depende de las circunstancias históricas. En Estados Unidos, y particularmente en California, la iniciativa popular de ley sirvió en un principio para evitar el control político del estado por parte de una clase política cerrada, pero hace años que esta práctica ha sido colonizada

por intereses privados y por un populismo antiestatista que ha puesto al gigantesco vecino en una condición de postración fiscal peor que la nuestra.

Por ello no es extraño que los avances legales que han sido impulsados en los estados desde hace más de 10 años en esta materia, no hayan en realidad cambiado las prácticas políticas hegemónicas ni democratizado la vida pública. En ausencia de proyectos políticos realmente democráticos, la innovación legal *per se* no puede cambiar nada, ni siquiera la cultura política. La transición a la democracia en estos 10 años ha incrementado el poder real de los gobernadores, ha mantenido el carácter subordinado de los poderes legislativos locales y no ha dado lugar a un empoderamiento de la ciudadanía y de la sociedad civil. Así, mientras por un lado se introducen cambios legales relevantes, por otro se anula su potencial y se les convierte en letra muerta.

En este campo nuestro país tiene una experiencia muy vasta. Es toda una tradición nacional la de proponer y aprobar leyes de avanzada que en la práctica no pueden aplicarse o que se aprueban a sabiendas de que su ejercicio estará subordinado a los intereses de los gobernantes. Así ha sucedido a lo largo de nuestra historia constitucional y legal en general, y el caso que nos ocupa no es la excepción.

Sin embargo, la aprobación de leyes de participación ciudadana en buena parte del país abre potenciales interesantes que no son menores. Es importante analizar estas leyes por lo que pueden significar bajo otras circunstancias políticas. Por ejemplo, podrían ser utilizadas, si los ejecutivos fueran más audaces, para romper situaciones de empate político con el legislativo. Le darían voz a la ciudadanía en asuntos de trascendencia nacional sobre los cuales la clase política se encuentra dividida o desinteresada.

Además, varias de ellas intentan crear espacios y mecanismos de participación ciudadana cotidiana, esto es, en aspectos que conciernen directamente a los ciudadanos en lo local. Si bien esos mecanismos son polémicos y no han demostrado gran utilidad hasta la fecha, lo cierto es que han

abierto un terreno que amplía el horizonte de la política, reconociendo que ésta no se agota en lo electoral ni en las decisiones extraordinarias a que convocan los mecanismos de democracia directa. Nos referimos a instituciones ciertamente vagas, como la “consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del Jefe Delegacional, la asamblea ciudadana”, instancias contenidas en el artículo 2 de la ley de participación ciudadana de la Ciudad de México en su versión original de 1998; o a la “consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública, y los recorridos de los presidentes municipales, instancias propuestas en el artículo 3 de la ley de participación ciudadana de Tamaulipas; a la “voz ciudadana en el cabildo” propuesta en el artículo 3 de la ley de Tlaxcala; o a la “consulta popular, la colaboración comunitaria y la audiencia pública” de la ley de Coahuila, incluidas en su art. 4.

Hace muchos años que la literatura sobre la participación insiste en que el terreno más eficaz para impulsar la democratización de la vida pública es el espacio local. Se supone que el gobierno local, en nuestro caso municipal, es el más cercano a la gente, al ciudadano de a pie. Por tanto, las instancias que se establezcan para facilitar la interacción entre ciudadanos y gobierno en el plano local deberían de conducir a una participación virtuosa. Sabemos que esta hipótesis sólo es cierta bajo determinadas circunstancias: que haya gobiernos locales responsables, con capacidades de gobierno efectivas, con un mínimo de profesionalismo y de recursos operativos; que se disponga de ciudadanos activos y una cierta densidad asociativa con capacidades de intervención pública; una voluntad política en los gobernantes para dialogar y convenir con los ciudadanos. Sabemos también que la institucionalidad vigente en los gobiernos municipales en México hace muy difícil que se cumplan esas condiciones, y que la sociedad civil es muy débil en la mayor parte del país. No es extraño entonces que los espacios abiertos por las nuevas leyes en materia de participación política cotidiana no puedan ser aprovechados. Por ello es necesario pensar en grandes reformas legales e institucionales, y no sólo en el marco específico de las leyes de

participación ciudadana, si se quiere en verdad impulsar la democratización del país.

A nivel federal hay un gran vacío legislativo tanto en mecanismos de democracia directa como en instancias de participación política cotidiana (distintos de la participación en el campo de políticas públicas específicas), una situación que debe explicarse en el contexto de la parálisis política que vive el país dado el enfrentamiento entre los partidos, una de cuyas expresiones es la confrontación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Este vacío no es por carencia de iniciativas legislativas, pues hay por lo menos 99 relacionadas a estos temas que están pendientes de dictamen. Se trata de indecisión política, de miedo a abrir una caja de pandora.

Debe tomarse en cuenta que en este informe se analizan aquí sólo las leyes de participación ciudadana. Hay muchas otras leyes secundarias, y ante todo, reglas de operación de programas de política pública, que contemplan la creación de instancias de participación en los planos federal, estatal y local (ver entregable 2 de este mismo contrato). Interesa aquí concentrarse en un campo legal que combina los mecanismos de democracia directa con algunas iniciativas de participación cotidiana.

Teniendo en cuenta este objeto de investigación, presentamos en este breve informe un somero panorama de las leyes de participación ciudadana en México, junto con una explicación de sus orígenes y sentido político. Ponderamos sus limitaciones y sus alcances. En la primera parte, se hace un balance general nacional. En la segunda se analizan brevemente algunos casos ejemplares en el ánimo de mostrar las diferencias de proyectos en esta materia. En la tercera se mencionan un par de casos de iniciativas populares de ley que demuestran los potenciales de esta vía participativa, para terminar con una breve sección de conclusiones y propuestas.

Este informe contiene dos anexos relevantes. El primero es un análisis comparado de 19 leyes de participación (que son las que hasta ahora pudieron

obtenerse completas), en el cual se demuestran las grandes similitudes entre las mismas y sus comunes orígenes; el segundo es un listado actualizado de las iniciativas de ley pendientes de dictamen en materias relacionadas con la participación ciudadana que se encuentran archivadas en las cámaras de diputados y senadores.

### **Origen y difusión de las leyes de participación ciudadana.**

En 1995 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la primera del nuevo ciclo. No es una paradoja menor que esta ley se haya aprobado para una ciudad en la que sus habitantes carecían de derechos políticos locales. En efecto, en esos años empezaba la lenta transformación jurídica de la Ciudad de México, desde un protectorado presidencial a una especie de entidad federativa incompleta. Se le dotó primero de un poder legislativo acotado (1987), luego se le permitió elegir a su Jefe de Gobierno (1997) y después a sus delegados (2000), sin que hasta la fecha haya adquirido el estatus pleno de entidad federativa, por lo que carece de gobernador y de gobiernos municipales formales.

La ley de 1995 estableció solamente la elección de jefes de manzana, de acuerdo a la vieja tradición municipal, e introdujo la figura de los “Consejeros Ciudadanos”, 365 de ellos a ser elegidos por voto popular en circunscripciones delegacionales (Zermeño, 2006). La elección de éstos no fue muy exitosa, pues convocó sólo a menos de 6% del padrón. La ulterior elección de Cuauhtémoc Cárdenas como primer Jefe de Gobierno de la ciudad y de una nueva Asamblea de Representantes en la primera elección democrática de este tipo en décadas abrió la posibilidad de impulsar nuevas leyes locales. En diciembre de 1998 fue aprobada una nueva Ley de Participación Ciudadana, que introdujo las “formas no permanentes de participación”, es decir, las formas de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración

vecinal, y otras menos interesantes (ver cuadro comparativo anexo). Las principales formas de participación directa ya habían sido legalizadas en Jalisco un poco antes (enero de 1998) en una Ley de Participación Ciudadana que reglamentó los cambios constitucionales locales aprobados en 1997 (Ramírez Sáiz, 2002). En este tema, como en la ley de acceso a la información (Alonso, 2007), los gobiernos panistas de Jalisco fueron pioneros en México.

Cabe decir que en Jalisco no había un movimiento social a favor de la democracia directa, como no lo había en la ciudad de México. Pero en el contexto de los debates de la reforma política democrática en Jalisco, y de la creación institucional de un gobierno local en el D. F., la democracia directa fue un tema que emergió desde algunos actores de la academia y de la sociedad civil, y también fue promovida por asesores de los partidos. La aceptación de estas formas de participación mostraba la voluntad democrática del PAN y del PRD frente al gobierno priísta, y no creaba riesgos de gobernabilidad para esos partidos en las dos más grandes ciudades del país, ya que no aparecía en el corto plazo ninguna necesidad de usarlas.

Desde ese momento dio inicio un curioso proceso de imitación legal que se fue extendiendo por la mayor parte del país. Para 2001 ya había 13 estados con leyes de participación ciudadana (Alarcón, 2002). En 2006 se tenían 28 estados en esa condición (Gamboa y García, 2006), faltando hasta la fecha Oaxaca, Hidalgo, Nuevo León y Campeche. Pero sus leyes difieren grandemente en alcance y sofisticación, al igual que en otros campos de la innovación legal reciente.

Es de destacarse que la suerte de las leyes de participación ciudadana ha sido muy distinta a las mucho más conocidas y exitosas leyes de acceso a la información pública y las leyes electorales. En estos dos casos ha habido un consenso en los partidos para definir leyes federales que han sido ejemplares para la mayoría de los estados, y se han aprobado leyes que promueven la homogeneización legal nacional en esos campos. Es verdad que persisten todavía grandes diferencias legales y sobre todo institucionales en materia electoral y de

acceso a la información, pero la voluntad política de intervenir en esos campos ha sido compartida por todos los actores.

En cambio, la carencia de una ley de participación ciudadana a nivel federal es un indicador de la falta de voluntad política de los partidos para dar inicio a la tan traída y llevada “Reforma del Estado”. Cabe preguntarse por qué gobiernos del PRI, del PAN y del PRD han promovido en los estados que gobiernan esas leyes, y en cambio no lo hacen de manera decidida en el plano federal. Y debe mencionarse que muchas de las leyes estatales fueron aprobadas en el contexto de gobiernos divididos, por lo que la hipótesis de que estas reformas sólo se aprueban ahí donde los gobernadores se sienten totalmente seguros no aplica.

De las leyes vigentes, el referéndum está contemplado en 27 estados (no aplica en Baja California Sur); el plebiscito en 26 (no existe en el estado de México ni en Querétaro); la iniciativa popular en 19 estados (no se incluye en Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán). Hay matices en cada caso, pues algunos estados admiten referéndums sólo en temas de reformas legales a leyes secundarias, otros separan claramente e incluyen los referidos a cambios constitucionales y aún otros limitan los campos a ser tratados en plebiscitos; la mayoría incluye plebiscitos en decisiones de orden municipal. Pero sólo en 8 estados los resultados de los plebiscitos y de los referéndums son vinculantes si se cumplen ciertos porcentajes de votación. En el caso del plebiscito, por ejemplo, la ley del D. F. y la de Tamaulipas exigen una participación de al menos 33% de la lista nominal para considerar vinculante el resultado. Baja California exige que la mayoría tenga al menos el 25% de la lista nominal, mientras en Coahuila se pide el 20%. En el caso del referéndum las leyes del D. F. y de Tamaulipas no consideran vinculante su resultado bajo ninguna circunstancia, mientras Baja California requiere el 35% si es un referendo constitucional y 25% si es legislativo. En Coahuila el porcentaje requerido es 20%.

Lo anterior significa que aun no se toman en serio estos mecanismos como expresión de la voluntad ciudadana. De por sí es sabido que la asistencia a las



urnas en elecciones importantes ronda el 50% del padrón. Pedir porcentajes absurdamente altos, de 20% a 35% para considerar vinculante un referéndum o un plebiscito, es una garantía de que será casi imposible lograrlo. Para colmo, en la mayoría de las leyes se establece que estos procedimientos tendrán solamente valor indicativo (cuestión no relacionada siempre con el porcentaje de participación en el proceso). Incluso existe una normativa en la mayoría de las leyes que establece claramente que en ningún caso estos procesos tendrán carácter vinculante.

Pero los problemas empiezan desde los requisitos a ser cubiertos para dar entrada a la solicitud de los mecanismos de democracia directa, que varían grandemente. En la Ciudad de México se requiere sólo el 0.5% de firmas de votantes registrados para iniciar cualquiera de los mecanismos; en Colima el 7%, en Guerrero sólo el 0.2%, en Tabasco el 10% para solicitar un referéndum, en Tlaxcala el 25% para pedir un plebiscito y el 10% para un referéndum; en Yucatán el porcentaje de ciudadanos registrados que deben firmar una solicitud para una iniciativa popular de ley varía grandemente dependiendo del tipo de ley propuesta y de si es a nivel estatal o sólo municipal. En general la solicitud de plebiscitos municipales o las iniciativas populares de ley a ese nivel exigen un mayor porcentaje de ciudadanos peticionarios. La barrera de entrada es muy grande en la gran mayoría de los estados, pues los ciudadanos interesados en promover esos mecanismos tendrían que invertir mucho dinero y capacidad organizativa tan sólo para reunir las firmas necesarias. De lograrlo, se quedarían sin recursos para una campaña aún más grande que sería la de atraer a los ciudadanos a votar.

En cambio, los poderes ejecutivo y legislativo siempre pueden solicitar la activación de estos mecanismos, aunque el porcentaje de votos requerido para las Cámaras de Diputados varía desde un solo diputado hasta una mayoría calificada, dependiendo del caso y del tema.

En suma, el plebiscito y el referéndum, como están diseñados en las leyes vigentes, son instrumentos inalcanzables para los ciudadanos de a pie. En todo caso, pueden ser convocados por la clase política, y para ello, se requeriría de un

acuerdo tan fuerte a su interior que el recurso sería innecesario. Esto deja en manos de los gobernadores la llave casi exclusiva para convocar a tal ejercicio.

En el caso de las instituciones encargadas de hacer cumplir estas leyes, se dan tres supuestos: las leyes que establecen una lista taxativa de las instituciones encargadas de hacerlo; otras que designan una institución responsable, generalmente el Instituto Estatal Electoral, y establecen que este recibirá la colaboración o apoyo de las demás instituciones; y por último, algunas no hacen referencia alguna al tema, dejando un vacío legal difícil de cubrir.

Unas pocas leyes son más serias en su propósito declarado de garantizar como derechos de los ciudadanos los mecanismos de democracia directa. En Coahuila hay plazos fijos para que la autoridad de respuesta a solicitudes de activación de mecanismos de democracia directa; hay formas alternativas de acceso ciudadano (vías alternas para hacer la solicitud) y mecanismos de impugnación de las decisiones de la autoridad en caso de rechazo. Ninguna otra ley contiene todos estos elementos. En la mayoría de los casos no están determinados los plazos de respuesta ni existen mecanismos de impugnación.

En suma, las leyes de participación ciudadana en los estados son deficientes en términos de establecer claras garantías para el ejercicio de los mecanismos de democracia directa. En gran medida, por esta razón ha habido muy pocas experiencias de este tipo, todas ellas fallidas. Los tres plebiscitos formales llevados a cabo en la ciudad de México (mayo de 1999 para pedir para la ciudad el estatuto de entidad federativa), enero de 2001 (para normar las manifestaciones en la vía pública) y septiembre de 2002 (para pedir opinión sobre los segundos pisos), resultaron en grandes fracasos dado el escaso número de ciudadanos participantes (entre el 0.5 y el 1.5% del padrón) y el hecho de que carecieron de efectos prácticos, deslegitimando así el propio avance normativo (Zermeño, 2006). López Obrador terminó de destruir la credibilidad del mecanismo con sus “consultas telefónicas”. En Veracruz el gobernador Miguel Alemán convocó a plebiscito absurdo que resultó en un gran fracaso; la carencia de

experiencias positivas habla de la dificultad de usar la democracia directa cuando en el gobierno hay una clase política que no se interesa por reformas de fondo en el orden constitucional e institucional y la sociedad civil es débil y fragmentada.

### **Los conceptos e instancias de la participación política cotidiana.**

La mayoría de las leyes estatales de participación ciudadana contienen mecanismos de participación cotidiana, de muy diversa naturaleza y alcance. El caso más abundante es el de la ciudad de México. Pero el carácter de estas formas de intervención ciudadana debe juzgarse con un doble rasero: su sentido y su puesta en práctica, que por cierto ha sido sumamente precaria.

La ley de participación de la ciudad de México de 1998 contenía las siguientes formas de participación ciudadana que pueden ser consideradas cotidianas:

1.- La consulta ciudadana, que en realidad es un mecanismo de consulta no vinculante del gobierno, sea de las dependencias y órganos desconcentrados del gobierno de la ciudad, sea de los gobiernos delegacionales. Este mecanismo duplica otros similares contenidos en la ley de planeación (federal y de la ciudad) y no parece tener mayor relevancia.

2.- La colaboración ciudadana, que es simplemente una forma de institucionalizar acciones de beneficio público propuestas desde la sociedad civil

3.- La rendición de cuentas, que alude de manera genérica a que el gobierno de información oportuna a la ciudadanía y evalúe sus acciones. También duplica la ley de planeación y no establece mecanismos concretos.

4.- La difusión pública, que es muy parecida a la anterior.

5.- La red de contralorías ciudadanas, que consiste en la creación de una red de ciudadanos que voluntariamente y *pro bono* se ofrecen a fungir como contralores ciudadanos en las dependencias del gobierno de la ciudad, y quienes “tendrán el carácter de contralores ciudadanos y serán acreditados por el Jefe de

Gobierno del Distrito Federal”. En los hechos, la red de contralores ha terminado siendo formada por jubilados que han sido capacitados, pero que no rinden cuentas de sus actividades a nadie.

6.- La audiencia pública, que ha sido muy usada por los delegados, y que ha terminado siendo una combinación de asamblea masiva y “miércoles ciudadano”.

7.- Los recorridos del Jefe Delegacional, que tan sólo ponen en contacto directo al funcionario con los ciudadanos en los individual, favoreciendo el peticionismo casi asistencialista y la expresión de conflictos.

8.- La asamblea ciudadana, una gran congregación de ciudadanos, que de acuerdo a la ley tiene capacidades decisorias en materias micro-locales (seguridad, limpia y otros servicios), y que se creó para tener una autoridad formal por encima de los comités vecinales. En la práctica no han funcionado.

9.- Los comités vecinales, única instancia que la ley considera, por lo demás erróneamente, una “forma permanente de participación”. Sólo la ley del D. F. establece esta figura y la diferencia de todas las demás.

Los comités vecinales fueron pensados originalmente como una especie de escalón inmediato de representación ciudadana ante el gobierno, una especie de intermediarios micro-locales. Cada barrio, pueblo o unidad habitacional debía elegir un comité de entre siete y quince ciudadanos por el método de planillas. Se estableció que ni los partidos políticos ni el gobierno podrían participar en las planillas ni en el proceso electoral. Los comités deberían realizar consultas y asambleas vecinales por lo menos dos veces al año, y sus funciones principales serían hacer diagnósticos útiles para fines de presupuestación; e integrar y gestionar las demandas de los ciudadanos y darles seguimiento ante las autoridades. Es de suponerse que se trataba de crear una instancia de gestión, con legitimidad electoral, que permitiera saltar a los múltiples intermediarios sociales que pululan en el mercado político micro-local de la gran ciudad.

Pero el diseño resultó muy defectuoso. La elección vía planillas en realidad se convirtió en una elección de partidos y ante todo de corrientes del PRD, los únicos con la organización suficiente para participar en una elección; los ciudadanos de a pie no se interesaron en convertirse en gestores sin capacidades reales de decisión ni autoridad alguna y que además que no recibirían pago por su trabajo; los 1,352 unidades territoriales definidas fragmentaron demasiado el tejido social. Lógicamente la elección fue un fracaso: sólo 575,000 ciudadanos acudieron a las urnas en julio de 1999, menos de un 5% del padrón, y 37% menos que en las criticadas elecciones de los “consejeros ciudadanos” de 1995 (Zermeño, 2006).

Un año después un informe interno del gobierno indicaba que más de 60% de los consejos vecinales nunca se habían integrado y que muchos de los demás se habían dividido (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2006). A pesar de ello, López Obrador intentó revivirlos, pasando a considerarlos como una especie de primer escalón de gobierno, que deberían tener facultades de decisión en materia de seguridad pública, permisos y servicios, y ofreció dotarlos de \$500,000.00 como presupuesto operativo. Estas noticias revivieron los comités, pero acentuaron el divisionismo interno y causaron una rebatinga por los recursos y por la influencia al interior de una instancia ya para entonces deslegitimada. Tanto fue el desastre que la siguiente elección de comités vecinales, a realizarse en 2002, simplemente no se llevó a cabo, incumplándose la ley, sin que nadie protestara demasiado (Sánchez-Mejorada y Alvarez, op. cit.).

El fracaso de los consejos vecinales fue también el fracaso de un concepto de la participación ciudadana – de una izquierda atrasada de noticias y carente de proyecto propio- entendida como un escalón representativo micro-local, que en realidad no trasladaba capacidades de decisión, sino tan sólo facilitaba la intermediación.

Para resolver este problema, la ley de 2004 establece nuevos órganos de representación ciudadana en las Unidades Territoriales del DF, que son los

Comités Ciudadanos y los Consejos Ciudadanos. Los Comités Ciudadanos son electos por las Asambleas Ciudadanas, agregaciones masivas e indeferenciadas que se organizan a nivel de unidad territorial. Pueden formarse también Comisiones Comunitarias por tema o asunto de interés en cada unidad, que podrán efectuar reuniones temáticas con las comisiones de otras unidades territoriales, a efecto de intercambiar experiencias y elaborar propuestas de trabajo. El Consejo Ciudadano será la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. La vaguedad de las instancias y de sus funciones y esferas de autoridad, y su origen asambleario crea problemas de legitimidad de origen y de operacionalidad. De manera que bajo otro nombre y sin procesos electorales de por medio, la ley de 2004 repite la lógica de la anterior.

Como se mostró en el segundo entregable, desde el gobierno de Cárdenas se pusieron en práctica otras formas de vinculación del gobierno con la sociedad más cercanos a los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil, sin que tampoco se alcanzaran grandes éxitos. Pero en materia legal su gobierno introdujo dos innovaciones que después serían replicadas a nivel nacional: la Ley de Desarrollo Social, con su creación de consejos de evaluación, y la Ley de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La consulta vecinal, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública, y los recorridos de los presidentes municipales, son instancias creadas por el artículo 3 de la ley de participación ciudadana de Tamaulipas; como se ve, hay un gran parecido con las propuestas en la ciudad de México, pero introduce una oficina administrativa, la unidad de quejas y denuncias, como si fuera un mecanismo de participación ciudadana, error observable en varias otras leyes..

Una confusión distinta es observable en la ley de participación ciudadana de Veracruz, que establece como “organismos auxiliares” a “los consejos o

comisiones municipales; los Jefes de Manzana; los Patronatos de Vecinos; los Comités Comunitarios; las Asociaciones Civiles; las Organizaciones Municipales; y otras organizaciones reconocidas por ley”. Esta mezcla de espacios institucionales previstos en otras leyes (comisiones municipales), con la estructura tradicional de representación territorial simbólica (jefes de manzana), con viejas instancias de promoción de obra pública (patronatos) y, para colmo, con asociaciones civiles, demuestra que en la ley simplemente se vacía el orden existente sin darle nuevas funciones o contenidos. Reglamentos viejos son repetidos en la ley, por ejemplo, se prescribe que los Consejos de Desarrollo Municipal estarán integrados por: “El presidente municipal, quien actúa como presidente del consejo; el síndico único y demás ediles; los representantes sociales comunitarios; un vocal de control y vigilancia; y, un equipo asesor conformado por el secretario del Ayuntamiento, quien fungirá como secretario técnico del consejo, el tesorero municipal, los directores generales de Obras Públicas y Participación Ciudadana”. La vieja Ley de Planeación de 1983, la ley del municipio libre y las leyes de coordinación fiscal ya indican esa conformación con palabras muy parecidas.

Otro ejemplo: la “voz ciudadana en el cabildo” está propuesta en el artículo 3 de la ley de Tlaxcala, lo cual consiste solamente en la autorización a ciudadanos individuales a intervenir en las reuniones del cabildo si éste considera previamente que el asunto a tratar amerita otorgar tal permiso. Esta disposición está contenida en varios reglamentos de audiencias públicas de los cabildos.

Más interesante y novedosa es la Ley de participación Ciudadana de Coahuila, por mucho la mejor concebida de todas, pero igualmente inaplicable y hasta cierto punto, falaz. El discurso justificante es el conocido. La ley tiene como objetivos no sólo la aplicación y regulación de los instrumentos de democracia directa, sino también “fomentar, promover y regular la organización y participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones públicas fundamentales...[y para que se] establezcan mecanismos de control comunitario para el ejercicio

legal, democrático, y transparente del poder público; colaboren de manera plural, constructiva y corresponsable en la planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de la función pública; además, la necesidad de fomentar, promover e instrumentar una política de desarrollo comunitario”. Asimismo, la ley regula los instrumentos de organización ciudadana o comunitaria que son: los Consejos de Participación Ciudadana; los Consejos de Participación Comunitaria; y además deja abierto el campo a otros que establezca la ley, sin definirlos.

Los *Consejos de Participación Ciudadana* son definidos como órganos ciudadanos de interés público, y de representación comunitaria ante el gobierno estatal y municipal. Debe existir uno por cada dependencia o entidad del gobierno estatal y por cada gobierno municipal. Pero la ley dice que a nivel estatal cada consejo deberá estar compuesto por ¡¡al menos 1,500 ciudadanos¡¡, a nivel municipal 300, al regional 500 y vecinal 50. Ante tan absurdas magnitudes, la ley prevé que se realizará una asamblea por consejo en donde se nombrará una mesa directiva, con su tradicional presidente, secretario, tesorero y vocales. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila debe dar fe de que se cumplieron estos procedimientos. En suma, y con otras palabras, el mismo caso de la Ciudad de México: del asambleísmo a la reducción vía representación. Las cantidades exorbitantes de miembros los convierte en versiones renombradas de los foros de consulta que típicamente los gobiernos organizan para legitimar sus decisiones.

Los *Consejos de Participación Ciudadana* son importantes porque sus miembros tienen los derechos preferentes siguientes: Desempeñar los cargos de representación o dirección de los diversos sectores de la comunidad en los órganos de gobierno, de dirección, de asesoría, de consulta o de cualquier otra naturaleza, que formen parte de las dependencias o entidades del gobierno estatal o municipal; desempeñar, en los términos de las disposiciones aplicables, los cargos en los Concejos Municipales; participar en los diversos programas oficiales, en los consejos de obra pública, en la aportación de recursos y demás actividades ciudadanas que el gobierno estatal o municipal instrumenten para tal efecto.



Además, cada secretaría del ramo de la administración pública estatal contará en forma permanente con un *Consejo de Participación Comunitaria*. Cabe destacar que en la ley lo comunitario alude a los habitantes en general, a los residentes, aunque no sean votantes inscritos en el padrón local. Ello justifica la repetición del esquema anterior. Estos consejos funcionarán como “órgano de consulta en el ejercicio de las funciones públicas de cada secretaría. Se integrará cuando menos por siete habitantes coahuilenses de reconocido prestigio en el área de competencia de la secretaria”.

Por si esto fuera poco, la ley establece además la existencia de un *Consejo de Participación para la Agenda Comunitaria Estatal y para la Municipal*, encargado de identificar, analizar y evaluar los temas y problemas del desarrollo comunitario en el estado, a partir de la participación de la comunidad, o del municipio.

Esta patente duplicidad de espacios y funciones hace poco relevantes a los consejos, pues causa problemas de duplicidad de espacios de acción y de funciones, conflictos de autoridad y de representación. El amplio espíritu participativo es en realidad un acto de ficción por su manifiesta inoperancia.

De manera más creativa, la ley de Coahuila establece el *Programa de la Cultura de Participación Ciudadana y Comunitaria*, elaborado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, instancia que tiene un papel protagónico en la aplicación de la ley. La preocupación por la capacitación de los ciudadanos y por la creación de una cultura participativa es de reconocerse, pues estas funciones no aparecen en otras leyes.

Finalmente, es de apreciarse también que la ley trata de facilitar el ya de suyo difícil acceso a las formas de democracia directa. Baste mencionar que para promover una iniciativa popular de ley a nivel estatal hace falta reunir el 5% de la

lista nominal de electores. Se crean entonces “formas alternativas de acceso ciudadano” al plebiscito o el referendo, lo que significa que los ciudadanos tendrán derecho a las siguientes opciones: el “procedimiento preparatorio de firmas”, por medio del cual, mediante petición firmada por el 1.5% del padrón, el IEPC ayudará a conseguir las firmas restantes; la “suscripción directa de las autoridades”, que significa que un grupo de ciudadanos, al menos 100, puede pedir al gobernador o los diputados que promuevan su causa; la “comisión ciudadana y/o interinstitucional” es una respuesta que las autoridades políticas pueden dar a la solicitud anterior, creando un órgano de estudio y valoración; y la “consulta ciudadana” es lo mismo, pero apelando directamente a los ciudadanos en una escala reducida, diríamos muestral.

Estos apoyos institucionales son únicos de Coahuila y ciertamente son innovadores en tanto reconocen la dificultad material de activar los procesos de participación ciudadana directa. Cualquier ley, de orden federal o estatal, que en verdad se comprometa con estos métodos democráticos, debería considerar esta batería de recursos.

El aspecto más interesante de la Ley de Participación Ciudadana de Morelos es la instancia, llamada para variar *Consejo de Participación Ciudadana*, como organismo encargado de calificar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito y referéndum que se presenten. Se conforma por el Secretario de Gobierno; un diputado por grupo o fracción parlamentaria que integren el Congreso del Estado; tres ciudadanos de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, quien emitirá una convocatoria pública para recibir las propuestas de la sociedad; y un secretario de actas, propuesto por los miembros del propio Consejo, con voz, pero sin voto.

Cada ley estatal tiene peculiaridades dignas de mencionarse, la mayoría en un sentido limitativo de la participación. Ninguna aporta elementos que constituyan un proyecto político participativo. El conjunto de leyes parecen más bien constituir un producto de época, una moda que consiste en cada estado no quiere quedarse atrás de los demás en materias normativas, sin que esta actitud sea demostración de algún compromiso democrático. Como hemos visto, virtualmente todas las leyes de participación ciudadana hacen imposible el ejercicio de los mecanismos de democracia directa y las instancias de participación cotidiana están acotadas por la tradición organizativa del pasado y por formas de control político del estado.

### **Iniciativas de ley pendientes en las Cámaras relacionadas con la democracia directa.**

Estudios de la Cámara de Senadores<sup>1</sup> señalan que las iniciativas en materia de participación ciudadana presentadas ante la Cámara de Diputados desde la LVIII Legislatura hasta la LX (hacia fines de 2008) han sido 35, mientras en el Senado de la República, desde 2000 a 2008, se totalizan 7 iniciativas, lo que arroja un total de 42 iniciativas presentadas en el Poder Legislativo de la Unión.

De esas 42 iniciativas, 33 versan sobre **referéndum**, 29 sobre **plebiscito** y 33 sobre **iniciativa popular**. También se han presentado iniciativas sobre otros instrumentos, como la **revocación de mandato**, que ha sido solicitada en 13 iniciativas; **la consulta popular**, mencionada en 3 iniciativas; la rendición de cuentas y el cabildo abierto en dos iniciativas; así como la voz ciudadana municipal con una mención.

---

<sup>1</sup> Ver [www.senado.gob.mx/iisen/content/lineas/docs/varios/bal\\_part\\_ciud.pdf](http://www.senado.gob.mx/iisen/content/lineas/docs/varios/bal_part_ciud.pdf)

## **Cámara de Diputados**

En la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura se presentaron un total de siete iniciativas, de las cuales, 3 fueron presentadas por legisladores del PAN, 1 del PRI, 1 del PT, 1 de Convergencia y una del PAS. En lo que respecta a la LIX Legislatura, se presentaron 11 iniciativas: 5 fueron del PAN, 3 del PRI, 1 del PRD, otra del PVEM y una más del PT. Asimismo, en la LX Legislatura, se presentaron 14 Iniciativas: 6 del PRD, 4 de Convergencia, 2 de Alternativa y el PRI, y una cada uno el PVEM y el PT.

## **Cámara de Senadores**

En la Cámara de Senadores durante la LVIII Legislatura se presentó una iniciativa por parte de un legislador del PRD; en la LIX Legislatura, se presentaron 3 iniciativas, dos de ellas a cargo de un legislador del PRD y una más por parte de un legislador del PRI. En la LX Legislatura, se presentaron 3 iniciativas en lo referente a participación ciudadana, dos por parte de PRD y otra por Convergencia.

Como puede observarse, en la Cámara de Diputados el PAN y hasta el PRI fueron propositivos en el campo de la democracia directa en las legislaturas LVIII y LIX. Después han sido el PRD y sus partidos aliados, Convergencia y PT, quienes han continuado haciendo iniciativas de ley en esta materia. En la Cámara de Senadores el PAN y el PRI no han canalizado iniciativas en este campo, y pocas el frente de izquierda.

Esto parecería indicar que los partidos de gobierno no se interesan mucho en la democracia directa, como de hecho lo han demostrado los gobiernos estatales que esos partidos controlan. Sin embargo, los gobiernos del PRD tampoco han hecho grandes innovaciones en la materia.

### *Otras Iniciativas pendientes de dictamen a 2005 en el Congreso*

En relación a las iniciativas de ley a nivel federal pendientes en esta amplio campo se computaron según los datos disponibles 99 iniciativas, de las cuales sólo se revisaron los puntos referentes a su objeto de regulación. La mayor parte, 32, corresponden a materias que podrían clasificarse más bien como iniciativas electorales; un total de 26 se refieren a la implementación de mecanismos de democracia directa; 12 más entran en lo que podría llamarse gestión municipal o local; 4 hacen referencia a asuntos financieros, donaciones y aportaciones, etc., que tienen que ver con la sociedad civil; 2 combinan iniciativas de democracia directa con propuestas electorales o de gestión municipal; 10 hacen referencia a mecanismos diferentes de participación ciudadana, como consejos, figuras de corresponsabilidad, etc., es decir, a mecanismos e instancias de participación cotidiana; y 13 corresponden a temas varios, desde modificaciones al sistema de desarrollo social, inclusión de la perspectiva de género en determinados procesos, la instauración de zonas metropolitanas, etc.

En el anexo 2 puede consultarse la lista completa. En las iniciativas referentes a la democracia directa se observa, en la mayor parte de los casos, una copia de las leyes ya existentes, o al menos parte de ellas, en los estados. No se localizó alguna iniciativa innovadora o que rompiera los límites ya analizados a la aplicación efectiva de los derechos a la participación vía referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Las iniciativas difieren en los detalles de las condiciones de aceptación de las peticiones de esos mecanismos; en su carácter vinculante o no y, en su caso, bajo qué condiciones se pueden aceptar sus resultados. No hay elementos realmente novedosos que cambien lo hasta aquí dicho.

### *Coda sobre las iniciativas ciudadanas de ley.*

Hay muy poca experiencia nacional sobre iniciativas ciudadanas de ley. Estudiadas sólo hay dos, exitosas, aunque ha habido varias otras iniciativas, algunas aun incompletas, otras que no han corrido con la misma suerte. Vale la pena analizar las condiciones que permitieron que estas iniciativas civiles lograran triunfar.

#### *Caso 1.- Acciones colectivas para el combate a la trata de personas, Tlaxcala<sup>2</sup>.*

Es el caso más interesante, porque cuando se produjo la Ley de Participación Ciudadana de Tlaxcala no permitía la iniciativa ciudadana. Sin embargo, una ONG creada por la jerarquía católica local, en especial sus sectores progresistas, el *Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C.*, empezó en 2006 una campaña de concientización hacia la población, denunciando la trata de mujeres y menores, un problema local, nacional e internacional. Después de foros de análisis diversos, la red creada por esta ONG decidió que una forma de llamar la atención de la sociedad hacia el problema y una vía de resolución parcial de los aspectos penales del problema sería pedir al congreso la penalización expresa del delito de trata de personas, hasta ese momento no contemplado por el Código Penal del estado.

El movimiento contó con la simpatía y apoyo de la jerarquía eclesiástica y de amplios sectores de la sociedad. Especialistas redactaron incluso una propuesta de modificación del Código. Usando sus redes, los activistas hablaron con legisladore(a)s y funcionarios, pero su lobby no lograba resultados concretos. Decidieron recoger firmas para avalar su petición, dirigirla formalmente al Congreso y de esa manera “legislaron en la práctica”, pues su movimiento se convirtió en una verdadera iniciativa ciudadana de ley. Reunieron 25,000 firmas a lo largo de varios meses de trabajo y las entregaron formalmente al congreso

---

<sup>2</sup> Ver el excelente estudio de Oscar Castro, 2008

local. Después de alguna resistencia, pues los políticos no le veían utilidad política personal al movimiento, la propuesta fue discutida en comisiones, aprobada en el congreso y publicada por el gobernador, en septiembre de 2007, después de un año de trabajo constante.

Las lecciones principales: el actor civil-ciudadano era poderoso, pues tenía atrás a la jerarquía católica local y a las redes antiguas provenientes de la Teología de la Liberación. La causa era justa, no se cruzaba con conflictos políticos partidarios, apelaba a derechos fundamentales, y no implicaba cambios constitucionales. Una ONG proporcionó la infraestructura organizativa y logística, así como el saber técnico necesario. Sin todos esos componentes juntos no se habría logrado el éxito.

#### *Caso 2.- La ley contra la violencia intrafamiliar en Jalisco<sup>3</sup>.*

Se trata de una iniciativa de ley propuesta por un colectivo civil, *Voces Unidas*, conformado por el Centro de Investigaciones y Atención a la Mujer (CIAM), promotor de la iniciativa; el Instituto Mexicano para el Desarrollo de la Comunidad (IMDEC); el Instituto tecnológico y de estudios Superiores de Occidente (ITESO); la Lianza Cívica de Jalisco y la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales e Mujeres de Jalisco.

Los trabajos empezaron en agosto de 1998 con un primer encuentro de las organizaciones e instituciones civiles. El grupo se propuso explícitamente tres objetivos: proponer una alternativa a la altísima incidencia de violencia intrafamiliar en Jalisco; contribuir a una nueva relación sociedad-Estado; y promover la cultura de la participación ciudadana.

El proceso fue muy largo y accidentado. Hubo discrepancias internas en el campo civil y muy poca receptividad en el ámbito legislativo. Los diputados locales

---

<sup>3</sup> Ver el libro de Juan Manuel Ramírez Sáiz, 2002

no estaban acostumbrados a esta clase de interlocución, ni los actores civiles a negociar con diputados dotados de escasas luces. Hubo momentos de tensión y de ruptura. El grupo produjo una compleja iniciativa de ley, que cabildeó con los diputados y consiguió más de 45,000 firmas de apoyo, más de las necesarias por ley para proponer la iniciativa. Al final se aprobó una Ley Contra la Violencia Intrafamiliar que quedó muy disminuida frente a la propuesta por el grupo (en una versión de una de sus líderes). Pero lo central se logró: la tipificación y sanción de ese tipo de delitos, la construcción de capacidades estatales para lidiar con el problema y el despliegue de una campaña contra esos delitos. Todo en una escala pequeña, a consideración de los promotores.

El logro tuvo altos costos: dos años y medio de trabajo; 50 talleres y 25 foros, trabajo de tiempo completo de dos personas y de medio tiempo de cuatro; amplia campaña en los medios de comunicación, con costo cercano a 5 millones de pesos. Y esto sin considerar la asesoría de expertos y las muchas reuniones de muchas personas.

Condiciones para el éxito: una red de ONGs expertas y con prestigio; una gran universidad privada apoyando; recursos diversos de variadas fuentes; personal profesional disponible; medios de comunicación abiertos y que simpatizaban con el proyecto. Una época de innovaciones legales en Jalisco. Una temática sensible, no directamente política, al menos no partidaria.

Una vez más se comprueba que hacer uso de la iniciativa popular de ley es altamente costoso y requiere de una infraestructura disponible sólo para ciertos sectores de la sociedad civil y en el contexto de amplias alianzas. Cualquier campaña implicada en algún mecanismo de democracia directa plantea estos mismos requerimientos.



## **Conclusiones y recomendaciones.**

Las leyes de participación ciudadana en los estados de la república han sido contribuciones importantes para la ampliación cultural y legal del proceso de democratización de México. Han conducido a la legalización de mecanismos de democracia directa, si bien en formas no operativas; han abierto espacios de diálogo entre el estado y la sociedad, y buscado nuevas soluciones al problema de los vínculos entre la sociedad y el Estado.

Los alcances democráticos de estas leyes, ya aprobadas en la mayor parte del país a lo largo de los últimos 11 años, se han visto limitados por el carácter instrumental que ha tenido el proceso. No se ha tratado de un compromiso democrático entre los partidos, ni de un proyecto político decididamente participativo, empujado por actores políticos de algún partido o alguna coalición de miembros de ellos. Ha sido una búsqueda a tientas, en la que los políticos locales han estado tratando de obtener ganancias simbólicas y reputacionales frente a sus pares, sin pretender en ningún momento impulsar reformas democráticas de fondo.

Este hecho explica el carácter temeroso de las leyes. Los riesgos, ciertos, de abrir demasiado los canales participativos, han conducido a que la nueva legislación imponga barreras casi infranqueables a la entrada. Los requisitos para activar los mecanismos de democracia directa son virtualmente imposibles de cumplir para los actores de la sociedad civil. Esto ha dejado a los gobernadores con la potestad casi exclusiva de convocar, si así lo decidieran, a plebiscitos y referéndums. Las iniciativas ciudadanas de ley, posibles ya en la mayor parte del país en materias locales, son procesos tan complejos y costosos que sólo unos cuantos actores civiles -y sólo en contadas arenas temáticas- pueden emprender tan formidable tarea.

Sería una lamentable pérdida de tiempo el impulsar a nivel federal una legislación en materia de democracia directa que copiara los esquemas vigentes. Se trataría de un acto de simulación democrática, que eso es, ultimadamente, lo que ha sido hasta ahora este proceso.

Es necesario establecer nuevos estándares de acceso a la democracia directa, a la vez exigentes y accesibles, diseñados de tal manera que no discriminen a los que menos tienen, como sucede ahora. Algunas de las instituciones diseñadas a tal fin en la ley de participación ciudadana de Coahuila pueden ser aplicables en las escalas federal y estatal: el apoyo del Instituto Electoral en la consecución de firmas, una vez demostrado el apoyo civil a la causa con un monto razonable de firmas; la suscripción (apoyo) de las autoridades, habida cuenta de que se reconozca la conveniencia pública e la iniciativa de ley; las comisiones de estudio montadas con apoyo estatal y privado; la consulta ciudadana, un ejercicio de media escala que, bien diseñado, puede servir como termómetro de la opinión pública y crear nuevos foros y espacios de debate.

El sentido deliberativo de los procesos de democracia directa está perdido por completo en las actuales leyes de participación, con la excepción de la de Coahuila<sup>4</sup>, aunque al final esa misma ley impone también estándares demasiado altos para iniciar los procedimientos y termina disolviendo en formas asamblearias tradicionales sus propias iniciativas de espacios participativos cotidianos. Debe tenerse en cuenta que en la democracia directa deben confluir procesos formales e informales, campañas “oficiales” y civiles. En todo caso, un plebiscito, un referéndum o la aprobación de una ley son la parte terminal de procesos de larga gestación en los que el debate público, la deliberación, es el eje conductor. Se trata de procesos de análisis de grandes problemas y de iniciativas transformadoras. Por eso la democracia directa, con todos sus riesgos, si es bien implementada se torna en una escuela cívica y en una oportunidad de aprendizaje

---

<sup>4</sup> Como bien lo hace notar Bonilla Alguera (2006) en su excelente tesis.

normativo. Si es mal implementada, se convierte en un instrumento autoritario e incivil.

Por eso los riesgos son muchos. Para aprender de ellos, ahí está la experiencia de la iniciativa ciudadana de ley en Estados Unidos (*initiative process*). Todos los analistas coinciden en señalar su colonización por empresas especializadas en recolectar firmas que se venden al mejor postor; en la ausencia de debate; en el secuestro de la democracia directa por el poder y el dinero (Broader, 2000; Ellis, 2002)<sup>5</sup>. En México el poder incontrolado de los medios de comunicación constituye un riesgo similar. En una sociedad tan desigual los más ricos tienen ventajas inmensas en esta clase de procesos.

Y en materia de referéndums y plebiscitos lo mismo aplica para el ejecutivo y los poderes fácticos. Véase si no lo que pasa en Venezuela. Incluso sin esos mecanismos la democracia en América Latina se ha vuelto “delegativa” (O’Donnell) y, en ciertos casos, plebiscitaria.

Por ello el debate sobre la democracia directa no puede limitarse a los aspectos técnicos y jurídicos. Debe ser un debate sobre la democracia que queremos. Y, dadas la crisis de gobernabilidad y la parálisis del proceso político que vive el país, los mecanismos de democracia directa podrían ayudar a romper el cerco. Tristemente, también pueden hacerlo más alto. Ah, la sociedad del riesgo.

---

<sup>5</sup> Para un debate más profundo de los dilemas de la democracia norteamericana, ver O’Leary, 2006.

## Bibliografía.

Alarcón, Víctor, 2002: “Leyes de Participación Ciudadana en México. Un acercamiento comparado”, en: Bóxer, Judith et. al., *Democracia y Formación Ciudadana*, México, IEDF, Colección Sinergia, No. 2.

Alonso, Rubén 2007: “Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información”, *Cuadernos para la Democratización* 9, Jalapa, CIESAS-UV.

Álvarez, Lucía y Cristina Sánchez-Mejorada, 2003, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997 – 2000”, en Olvera Alberto J. (coord.), 2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*; México, Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada (coords.) 2006, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, UAM/ INAH/ UNAM/ UACM.

Bonilla Helguera, Gerardo, 2006: *Deliberando en Busca de Legitimidad. Participación Discursiva, Procesos Legislativos y Legitimidad democrática: Un análisis del Proceso que dio Origen a la Ley de participación Ciudadana de Coahuila (2000-2001)*. México, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto Mora.

Broader, David S., 2000: *Democracy Derailed: The Initiative Process and the Power of Money*, New York, a Harvest Book.

Castro, Oscar Arturo, 2008: *La Iniciativa Popular en Tlaxcala: Acciones Colectivas para el Combate de la Trata de Mujeres*, Tlaxcala, Centro Fray Julián Garcés, Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C.

Ellis, Richard J., 2002: *Democratic Delusions. The Initiative Process in América*. Kansas City, University Press of Kansas.

Flores, Arturo, 2005: *Local Democracy in Modern Mexico: a Study in Participatory Mechanisms*, London, Arena Books.

Gamboa, Claudia y María García, 2006: *Democracia Directa, Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas*. Centro de Documentación y Análisis, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

O'Leary, Kevin, 2006: *Saving Democracy: a Plan for Real Representation in América*, Stanford, Stanford U. Press

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, 2002: *Democracia Directa: la Primera Iniciativa Popular de Ley en México*. Guadalajara, ITESO.

Zermeño, Sergio, 2006, "La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)", en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada, op. cit.