



## REFERÉNDUM Y CIUDADANÍA

Alberto Aziz\*

*Este artículo es un análisis de la primera experiencia de un referéndum en México, la cual se llevó a cabo en el estado de Chihuahua, durante 1997. La razón de este movimiento cívico fue derogar una reforma electoral que se hizo sin consulta y con rasgos regresivos. El referéndum no se pudo realizar por una serie de obstáculos legales que se analizan con detalle. En el texto se hace un análisis de las necesidades de consolidación democrática que tiene una sociedad regional que ya vivió la alternancia, y que no quiere perder las ventajas de un sistema democrático que apenas empieza.*

*This article is an analysis of the first experience of a referendum in Mexico, which was organized in the state of Chihuahua during 1997. The aim of this civic movement was to repeal an electoral reform that had been implemented without any consultation and with regressive features. The referendum could not be carried out because of a series of legal impedimenta that are analyzed in detail. The text analyzes the needs for democratic consolidation in a regional society that has already experienced government by an opposition party, and that does not want to lose the advantages of an incipient democratic system.*

*Ya no se trata de derrocar un poder absoluto o de contrarrestar el poder capitalista, sino de encontrar un punto fijo en un mundo en movimiento en el cual nuestra experiencia está fragmentada y donde el lugar que antes ocupaban las instituciones fue reemplazado por las grandes organizaciones financieras, técnicas y mediáticas.*

Alain Touraine

### Introducción

**D**icen que la victoria, cuando llega, lo hace tarde, y este caso no será la excepción. ¿Cuánto tiempo ha transcurrido para que en Méxi-

\* Investigador del Ciesas, México.

co pudiéramos acercarnos a un sistema democrático? Las regiones del país fueron, desde finales de los años setenta, y de forma más profusa en la década de los ochenta, interesantes laboratorios y, al mismo tiempo, campos de batalla en donde se fue construyendo poco a poco el derecho a ser ciudadano, a elegir a los gobernantes en forma democrática, a tener procesos electorales competidos y equitativos. En esas batallas el estado de Chihuahua fue uno de los casos más adelantados.

En 1997 el Congreso local de ese estado, con mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), llevó a cabo una reforma electoral que fue rechazada por otros tres partidos, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM). Posteriormente, un grupo de ciudadanos y varias organizaciones civiles decidieron instrumentar un procedimiento de referéndum derogatorio (figura contemplada en la Constitución del estado) para que la reforma no procediera. Este movimiento cívico logró reunir las firmas necesarias, pero por una serie de complicaciones en los mecanismos de cómputo, el organismo encargado de realizar el referéndum, decidió su “no procedencia”. En este trabajo se hace un análisis de este proceso, que de haberse llevado a cabo hubiera sido la primera experiencia de este tipo en México.

El problema de fondo de este proceso político tiene que ver con lo que sigue después de haber logrado tener elecciones limpias y más o menos equitativas, alternancia en el gobierno y división de poderes. Las siguientes fases se inscriben en una etapa diferente, para la cual no hay definiciones establecidas previamente. Se puede ir hacia una expansión de los niveles de calidad democrática, entre los cuales está el de una mayor participación de la ciudadanía, a través de mecanismos de participación directa, como por ejemplo, un referéndum. Pero, también se puede ir hacia atrás y regresar a etapas anteriores.

En síntesis, se trata de la disputa sobre las formas de consolidación de una democracia. Para trabajar el tema anotaremos una perspectiva analítica desde la cual miraremos el problema. La hipótesis es que el soporte del proceso político apunta hacia dos elementos sin los cuales no hubiera sido posible esta experiencia: la construcción de la ciudadanía en el ámbito de una sociedad compleja.

## La construcción ciudadana

La transformación de siervos en ciudadanos es un largo camino que apenas ha comenzado en México, y que tiene uno de sus elementos de vanguardia en el estado de Chihuahua, no sólo porque ahí existe una sociedad dispuesta a funcionar y a organizarse para defender sus derechos con autonomía del gobierno, sino porque existen los mecanismos legales para expresarse, como la figura de referéndum, la cual se contempla en muy pocos estados del país; quizá sólo en algunos de los que son gobernados por la oposición. Incluso en el nivel nacional no existen todavía esas figuras, debido a que en la fase final de la negociación de la última reforma político-electoral (1996) fueron suprimidos. Son asignaturas pendientes en México.

La experiencia ciudadana que cobija este esfuerzo del referéndum tiene sentido, pero no como una experiencia fundante con mayúsculas que termina y se explica en sí misma, sino como parte de una historia de luchas, estrategia y tácticas, que será expuesta más adelante como parte de los antecedentes de este proceso político.

Los esfuerzos para llevar a este país a un horizonte democrático configuran una historia en contra de la adversidad. Hace unos cuantos años en México no teníamos ni ciudadanos, ni partidos, como se pueden entender en un contexto democrático. Hoy estamos en proceso de construcción de la ciudadanía y de un sistema competitivo de partidos.

Hay algunos supuestos que pueden ubicarnos. La construcción de un sistema democrático necesita de ciudadanos, los cuales requieren de autonomía e independencia frente al estado y al gobierno. La ciudadanía opera con un sistema competitivo de partidos y puede ser entendida, en una forma sencilla, como esa expresión de una sociedad organizada, que ejerce derechos y cumple obligaciones, que asume su membresía, exige del gobierno responsabilidades y tiene capacidad de sancionarlo, puede cambiar de partido y reorientar su voto.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Estos planteamientos fueron tomados de dos autores: Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Temas de Hoy (Colección Ensayo), 1994, cap. 5, "La ciudadanía", pp. 143 y ss.; y Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, pp. 55 y ss.

Esta ciudadanía es nueva en México, incluso puede ser que existiera desde hace años en núcleos importantes de este tipo de ciudadano, pero no había los instrumentos para expresarse.

Un ejemplo puede ser ilustrativo. En la ciudad capital ha habido experiencias de organización ciudadana; en marzo de 1993, un grupo independiente de ciudadanos llevó a cabo un plebiscito para impulsar una reforma política en el Distrito Federal (D.F.), que tuvo como temas la elección directa del jefe de gobierno, la transformación de la Asamblea de Representantes en un Congreso local y la modificación del D.F. en el estado 32, cuyos resultados fueron en su mayoría afirmativos en las tres propuestas. Esta experiencia se hizo sin ningún reconocimiento legal, porque la figura de plebiscito todavía no existe.

Los grandes medios de información electrónicos silenciaron este suceso; sin embargo, participaron en él alrededor de 300 mil ciudadanos, y la mecánica de cómputo se hizo a través de la Fundación Rosenbleuth, que obtuvo un cómputo de 3 000 casillas y los resultados se pudieron conocer el mismo día antes de las 12 de la noche.<sup>2</sup> En esa época esto fue un éxito. Hoy la capital tiene al primer jefe de gobierno electo democráticamente, al cual se le reconoció su triunfo mediante encuestas de salida, un poco después de las 8 de la noche del 6 de julio de 1997.<sup>3</sup>

El referéndum en Chihuahua, figura muy usada en otros países en épocas de transición, fue una medida inversa: no para promover una reforma, sino para detener una contrarreforma.

## Una sociedad compleja

Hoy en día una sociedad de ciudadanos es compleja. La complejidad es una característica fundamental para entender el mundo de este

---

<sup>2</sup> Esta fundación ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo democrático de México; a partir de 1994 fue uno de los integrantes de un amplio movimiento que se denominó Alianza Cívica, el cual se dedicó a la observación independiente de los procesos electorales.

<sup>3</sup> Para una visión más amplia sobre las dificultades que ha tenido la participación ciudadana en el Distrito Federal se puede consultar el libro de Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa/IIS-UNAM, 1998.

fin de siglo. Esta categoría es importante porque nos da el contexto de la parte social que se necesita para construir un sistema democrático.

Hay al menos cuatro características importantes, aunque puede haber más; de faltar alguna de ellas, nos llevaría hacia un hueco para entender la dimensión de la complejidad social:<sup>4</sup>

- En una sociedad de ciudadanos, los sujetos, los ciudadanos, tienen capacidad de autorrepresentación; pueden defender intereses propios en el ámbito particular y en el colectivo; construyen diversas formas de representación; hablamos de una sociedad de individuos, con tolerancia hacia los otros y con capacidad de hacer pactos; pactar la vida pública y poner límites al poder público.
- Se trata de una sociedad con intensos flujos de demandas, que son múltiples y diversas, lo cual nos conduce a uno de los problemas de la gobernabilidad democrática, es decir, al excesivo flujo de demandas y a la incapacidad del sistema político para responderlas. Es una sociedad de libertades, de voto, de expresión, de organización, de asociación, de petición, de referéndum y plebiscitos, que vive dentro de los sistemas que Robert Dahl denominó como “poliarquías”.
- Es una sociedad de grandes flujos informativos, que no son controlables por el poder que frecuentemente tiene la intención de controlar la información, en donde existen fuentes alternativas de información.
- Otra característica es la multiplicidad de focos de poder, muchas veces contrapuestos y encontrados; sociedad de equilibrios de poder y de contrapesos, mediante los cuales se limita el poder público con poder ciudadano, donde los ciudadanos tienen una presencia importante en términos de estrategia política y no se pueden tomar decisiones sin consultarlos. Las sociedades complejas son necesariamente, o llevan a sistemas democráticos.

<sup>4</sup> Para entender las características de la complejidad retomamos los planteamientos de Josep Ramoneda, *Apología del presente. Ensayos de fin de siglo*, Barcelona, Península, 1989, pp. 69 y ss.

## Algunos antecedentes

De cualquier forma esta historia no se puede entender sin algunos de sus principales antecedentes, los cuales apuntaremos de forma breve. En ese territorio norteño se jugó en 1986 uno de los episodios más destacados de lucha cívica frente a uno de los fraudes electorales más publicitados, tanto en el país, como en el extranjero. En 1992 un partido diferente al PRI ganó la gubernatura, la segunda en la historia del país. Así que para los chihuahuenses el reconocimiento de la victoria llegó, pero seis años tarde.

En 1994 el Congreso local, con mayoría panista, hizo una reforma integral a la Constitución del estado, y como una parte central de este cambio se establecieron las reglas para una competencia electoral equitativa y democrática. Los cambios de 1997 fueron para diversos grupos sociales una contrarreforma.

El movimiento de Chihuahua 86 fue una anticipación, de las muchas, que a lo largo de esos años se fueron dando en diferentes regiones del país y que después se convirtieron en una cadena de conflictos electorales, como ocurrió con la sucesión presidencial de 1988. Este movimiento cívico se acompañó de luchas y manifestaciones regionales en contra del autoritarismo de un sistema que impedía la alternancia y el voto libre; en contra de un centralismo que manejaba las decisiones que afectaban la vida regional desde un lugar lejano, y en contra de un sistema que mostraba los vicios y las inercias de una larga estancia en el poder, o sea, signos de corrupción e impunidad. El movimiento fue de convergencia amplia y logró aglutinar a una sociedad civil compleja, en la que participaron movimientos campesinos, organizaciones empresariales, la jerarquía católica, los partidos de oposición reales, tanto de izquierda como de derecha, algunos medios de comunicación y amplios sectores de clases medias y de trabajadores. Esa convergencia fue la que logró atraer el interés de la prensa internacional y de los muy pocos medios que le dieron espacio a este movimiento civil. En los años ochenta, cuando una elección anunciaba alta competencia, era sinónimo de conflicto. Los medios internacionales mandaban a sus corresponsales de guerra que tenían asignados en Centroamérica a cubrir elecciones en México.

Chihuahua 86 fue también momento de una polarización radical entre el estado y la sociedad civil, que cambió los lugares de ambos

en el escenario regional y nacional. Así, mientras la sociedad se movilizó y cambió de lugar, el gobierno federal y su partido se quedaron en el mismo sitio apostando al desgaste. Sin embargo, hay momentos de acumulación de energía social que llevan a una transformación y lo que el gobierno federal quiso tapar con un dedo, dos años después brotó con más fuerza y con una perspectiva nacional. En efecto, 1988 fue la expresión de un caudaloso río civil que se fue nutriendo de pequeños riachuelos regionales, como el de Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Baja California, Durango, Yucatán, etcétera, todos cortados con el mismo patrón.

A partir de Chihuahua 86 y de la sucesión presidencial de 1988, se llegó a un punto en el que ya no fue posible sostenerse sin un efecto de carambola en contra del mismo sistema de partido de estado, sin abrir el paso a las alternancias; y entonces llegó la primera en 1989 en Baja California. Hoy, la alternancia es una tendencia que crece y al parecer se expande.

Un tiempo después parece que todas las acciones de un movimiento social pertenecen al pasado. Sin embargo, las huellas quedan registradas y poco a poco generan cambios. Así pasó con el movimiento estudiantil del 68: un poco después de la matanza del 2 de octubre no pasó nada, pero visto a la distancia, unos años más tarde, muchos mecanismos del sistema político y de la cultura de participación empezaron a cambiar en México.<sup>5</sup>

En el estado norteño de Chihuahua de 1986 a 1992 se pasó de un escenario de guerra civil a otro de confrontación política. El ánimo de la contienda no fue el drama afectivo, sino el de un escenario político donde se podía ganar o perder, en tanto la derrota de la oposición no significaba el inicio o la refundación de una lucha a muerte. Se desactivó una protesta antisistema que logró la convergencia de 1986, y en su lugar emergió una lucha con alianzas y con objetivos prácticos. El fundamentalismo de la oposición cedió su lugar a un intercambio pragmático que se pudo definir en las urnas, y el veredicto de los electores fue suficiente para resolver la confrontación. El fundamentalismo del gobierno también se modificó y la mitología que acompañaba la imposibilidad de la alternancia en el poder se de-

---

<sup>5</sup> En México se considera el movimiento estudiantil de 1968 como una fecha simbólica que marca el inicio de una larga transición a la democracia.

rrumbó, como el muro de Berlín, e incluso en el mismo año 1989, fecha de la primera alternancia en una gubernatura del país.

Este cambio estuvo inscrito también en un contexto nacional e internacional lleno de sorpresas y acontecimientos relevantes. Entre 1986 y 1992 pasaron demasiadas cosas en el país y en el ámbito internacional, que alteraron el ánimo social y el escenario político de la región. La conflictiva sucesión presidencial de 1988, la ruptura de la Corriente Democrática del PRI, el *boom* electoral que logró Cuauhtémoc Cárdenas, el inicio de la alternancia en las gubernaturas, la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la reforma electoral por acuerdo entre el PAN y PRI, la transformación del PAN en un interlocutor importante del salinismo, la necesidad de una imagen democrática del gobierno mexicano frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, fueron factores que pesaron en el contexto chihuahuense.

Las inesperadas sorpresas del viejo continente trajeron aires nuevos a los procesos democráticos en territorios diversos: la caída del socialismo real y las revoluciones de terciopelo en Europa central, la desintegración de la Unión Soviética, la superación de la guerra fría y del mundo bipolar; los procesos democráticos al sur de México, desde Nicaragua hasta Chile, también incidieron en el ánimo político de ese territorio norteño.

Es a partir de la alternancia cuando se inicia propiamente una recomposición del régimen de partido de Estado; se lleva a cabo un proceso de transición política cuya expresión más directa y visible es la recomposición de la estructura de poder regional, que se manifiesta en movimientos del siguiente orden: se produce una descorporativización de las relaciones de poder y se genera una recuperación ciudadana del espacio público; se inicia una nueva forma de relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, sobre bases de autonomía entre los poderes; y cambian las reglas políticas, hay reformas constitucionales en el estado de Chihuahua con las cuales se introducen mecanismos de participación democrática como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular.

El artículo 202 de la Constitución local del estado dice:

Las reformas o adiciones aprobadas [...] serán sometidas a referéndum derogatorio, total parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales

siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.<sup>6</sup>

## La reforma de la discordia

¿Cómo evaluar la última reforma electoral? Una hipótesis es que hay en el origen de los cambios de las reglas electorales un afán de contrarreforma, una estrategia de regreso para desequilibrar el escenario y favorecer a una fuerza política. Ahí reside la lógica y su táctica. Por supuesto que la reforma de 1994 era perfectible en muchos sentidos, pero ése no era el objetivo de las modificaciones de 1997. El supuesto que trataremos de demostrar es que la meta era ir sobre los puntos estratégicos, controlar de nuevo los organismos electorales y volver a cambiar la cancha con una redistribución, quizá como salvavidas ante una posible derrota, o tal vez como una simple inercia por restaurar viejos esquemas.<sup>7</sup>

Desde el punto de vista de los ciudadanos lo importante es el avance o los retrocesos en términos de calidad democrática. Después de haber garantizado comicios limpios, como fueron los de 1995, que pasaron la prueba de fuego de las urnas, el partido que gobernaba (el PAN) perdió y no hubo conflicto. Eso que hoy suena muy sencillo, era inimaginable unos años atrás, de tal forma que lo que se puede pedir como ciudadanos, es más calidad democrática: mejores niveles de debate de los asuntos públicos, mejores esquemas de representación, mejores mecanismos de vigilancia sobre los partidos, una ciudadanización de calidad de los organismos electorales, una mecánica más acorde y ágil en función de una normalidad democrática.<sup>8</sup> Desde este punto de vista, ¿qué aporta la reforma del PRI y del PRD, que por

<sup>6</sup> Artículo 202 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, edición de 1995.

<sup>7</sup> En México la distritación es importante porque durante años existió una demarcación que beneficiaba al PRI y perjudicaba a la oposición por la sobrerrepresentación en las zonas rurales, en las que ese partido tenía asegurado sus votos y subrepresentaba a las áreas urbanas, donde la oposición tenía más fuerza.

<sup>8</sup> Apenas en 1994 México tuvo su primera experiencia en organismos electorales integrados por ciudadanos independientes.

circunstancias de la representación, le dio el voto decisivo a este proceso?<sup>9</sup>

Es importante situar esta reforma en el contexto de lo que ha sido en Chihuahua, quizá como en el resto del país, el largo periodo de cambios en las reglas del juego electoral. Para verlo de forma rápida, en los años ochenta el gobierno y el PRI tenían un control absoluto sobre los procesos electorales; las modificaciones que se hicieron en ese estado para las elecciones de 1986 fueron con la clara intención de ponerle obstáculos a la oposición. En esa época no existía ninguno de los requisitos indispensables de cualquier democracia electoral: transparencia, equidad, legitimidad. En 1992, cuando se produce la alternancia, las reglas habían cambiado, y en la lógica de seguir los esquemas de la legislación federal, los estados reproducían de forma similar los pequeños avances y también los obstáculos. Chihuahua no fue la excepción; en 1992 las reglas tampoco eran equitativas y la transparencia era una labor de vigilancia de los partidos de oposición y de grupos organizados de la sociedad civil. Tal vez el cambio más importante era el compromiso presidencial de que los resultados serían respetados; ésa era la mayor garantía con la que contaba la oposición.

Una vez que se produce la alternancia en el ejecutivo del estado y que en el Congreso local un partido de oposición logra tener mayoría, se pone en marcha una de las promesas de campaña: hacer una reforma electoral. En 1994 se tiene lugar una reforma integral a la Constitución y también se aprueba la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Se puede considerar que esta legislación le da al estado, por primera vez en su historia, reglas equitativas para realizar elecciones democráticas. Se rompe también la lógica de que el partido gobernante se beneficia de las reglas, y se establecen mecanismos de competencia con equidad. También se rompe la tradición de contar con reglas electorales por debajo del nivel federal; con la reforma de 1994 el estado de Chihuahua logra avances no sólo respecto a las reglas anteriores, sino a la legislación federal. Muchos de los compromisos que se negociaron entre los partidos durante el proceso

---

<sup>9</sup> El resultado de las elecciones intermedias en Chihuahua generó un Congreso con mayoría priísta, 15 escaños; el PAN se quedó con 7, el PRD con 1 y el Partido del Trabajo con 1; para cualquier modificación constitucional se necesitaba al menos 16 votos, es decir, el PRI necesitaría de un voto de otro partido para tener mayoría constitucional.

de la sucesión presidencial, cuyo fin era darle transparencia a los comicios en Chihuahua, ya eran parte de la Ley Electoral.

Cuando se hizo la reforma constitucional de 1994 se reestableció un candado para modificar la carta magna, que había sido suprimido al final de la administración priísta en 1992. En esa ocasión el grupo legislativo de ese partido hizo una pequeña reforma, con la cual los cambios constitucionales podrían darse por mayoría absoluta (50 + 1). Bajo estas condiciones el panismo pudo hacer los cambios y luego volvió a establecer la mayoría constitucional de dos terceras partes para cualquier cambio constitucional. En el caso de la reforma electoral de 1997 el voto necesario para la mayoría constitucional lo aportó el PRD.

La reforma de 1994 estuvo precedida por una amplia consulta en todo el estado; hubo foros, ponencias, opiniones ciudadanas y de expertos y un intenso proceso de negociación entre las fuerzas políticas de la entidad. Algunos de los principales cambios que se hicieron fueron sacar al gobierno del proceso electoral y crear organismos con autonomía, un consejo electoral y un tribunal; asimismo se eliminaron los procedimientos de autocalificación y se simplificaron los requisitos para formar frentes y coaliciones, contrariamente al ámbito federal que caminó en sentido inverso; también tuvo lugar una redistribución bajo el criterio de "un ciudadano, un voto" y se suprimió la sobrerrepresentación; se mejoró la mecánica de las elecciones, los tiempos de cómputo se acortaron y las boletas se foliaron; se estableció la doble insaculación y se introdujeron las figuras de plebiscito y referéndum.<sup>10</sup>

La reforma de 1997 propuso un cambio de nombre de los organismos, de Consejo Estatal de Elecciones por Instituto Estatal Electoral, de Tribunal Estatal de Elecciones por Tribunal Estatal Electoral. Se mejoró la forma de nombramiento de los consejeros y del presidente, los cuales son nominados por el Congreso, previa convocatoria pública; sin embargo, el PRI quería tener el control del organismo y en ese sentido no le importó lograr el consenso en la integración. A diferencia de 1994, cuando el poder ejecutivo hacía las

---

<sup>10</sup> Estas reglas se tomaron de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, edición de 1995. La redistribución emparejó el número de ciudadanos por distrito, porque antes de la reforma los diputados de zonas rurales necesitaban muchos menos votos para ganar que los diputados de zonas urbanas.

propuestas al Congreso, se logró que el nombramiento de los integrantes fuera previamente negociado entre los partidos políticos. En cuanto al Tribunal, hubo un retroceso notable: no sólo se modificó su integración de cinco a tres miembros, sino que ahora su composición quedó sesgada políticamente, porque de los tres integrantes, dos son muy cercanos al PRI, y el tercero fue una propuesta del PRD.

Entre las iniciativas de “avanzada” que se incorporaron hay innovaciones como la revocación del mandato y la introducción de la figura del “síndico” municipal, vieja figura que hoy el PRI y el PRD de Chihuahua decidieron desenterrar, aumentando la burocracia en las elecciones que los ciudadanos tendrán que hacer. Con la revocación del mandato se estableció un mecanismo que puede ser sumamente demagógico, y no aporta elementos de vigilancia real. La sociedad podrá pasársela en un permanente activismo, que no es lo mismo que participación, en el que ciertos grupos podrán invertir su tiempo y sus cálculos políticos para saber a qué funcionario le van a solicitar que se vaya.<sup>11</sup>

Otra modificación fue la regla de porcentaje de género. En la integración de listas de candidatos al Congreso, en los consejeros electorales, en los regidores, no podrá haber más de un 70% de integrantes de un mismo género. Esta política puede formar parte de una plataforma partidista, pero el hecho de hacerla mandato constitucional puede ser una medida desproporcionada.

El actual Instituto Estatal Electoral tendrá que acreditar en la práctica su legitimidad democrática, de la misma forma que lo hizo el anterior Consejo Estatal de Elecciones, el cual resolvió un proceso de la forma más limpia y equitativa en la historia de este estado. De igual forma el nuevo Tribunal tendrá la responsabilidad de resolver los litigios que se presenten, como lo hizo el anterior.

El otro punto estratégico es la composición del Congreso. No discuto aquí la fórmula de integración que fue muy polémica en 1995. Sin embargo, la nueva no generó una mejor distribución de los diputados de representación proporcional. Subió el piso para acceder al primer reparto del 1.5 a 2%; volvió a introducir la famosa cláusula de gobernabilidad con un porcentaje de sobrerrepresentación

---

<sup>11</sup> Véase la figura del síndico en el artículo 78, y la revocación del mandato en los artículos 223, 224, 225, 226, y 227 de la Nueva Ley Electoral del Estado de Chihuahua, edición de 1998.

hasta de ocho puntos porcentuales y como en la legislación federal, retrocedió en lo avanzado.<sup>12</sup> Otra regresión fue la de aumentar distritos en forma innecesaria, lo que trajo como consecuencia más distritos rurales, lo cual responde a que el PRI es cada vez más un partido rural, y según lo aconseja el método de *Gerrymandering*, “distrita y vencerás”.<sup>13</sup> La primera intención fue crear dos distritos rurales con cabecera en Madera y en Meoqui, pero una vez que el Instituto Federal Electoral (IFE) hizo la propuesta de redistribución se necesitó aumentar también otros dos distritos urbanos, uno en la capital y otro en la frontera, Chihuahua y Ciudad Juárez. El impacto electoral de esta redistribución se puede ver desde dos reglas: 1) si se crean más distritos rurales, se tiene que crear la misma cantidad de distritos urbanos, lo cual supuestamente llevaría a un nuevo equilibrio; 2) pero de acuerdo con las tendencias electorales, es más fácil que el PRI pueda ganar un distrito urbano, que el PAN un distrito rural. Por simple cálculo de posibilidades, el favorecido con la redistribución de 1997 es el PRI.

¿Dónde están los avances de esta reforma para la calidad democrática en Chihuahua? Se hubiera podido aprovechar el impulso inicial de 1994 y mejorar la mecánica electoral; perfeccionar la fórmula de reparto de plurinominales; incluir otras figuras de elección individual —y no por planilla— de los regidores; mejorar los montos del financiamiento público de los partidos, de acuerdo con los avances que se lograron en la reforma federal de 1996; establecer mecanismos de monitoreo de medios de comunicación en tiempos de campaña; discutir la posibilidad de incorporar las candidaturas independientes, y en fin, se hubieran podido mejorar las reglas, pero en su lugar se hicieron modificaciones que no ayudaron, que comprometen la transparencia de los comicios, además de la introducción de viejas reliquias de la política, como la del síndico, que como lo señaló un

<sup>12</sup> Véase la comparación de las dos leyes en el artículo 16. La cláusula de sobrerrepresentación, conocida como de gobernabilidad, se basa en el extra que se le da a un partido para que forme una mayoría, la cual fue suprimida en Chihuahua en 1994, porque es una fórmula que crea una mayoría artificial y de alguna forma le resta posibilidad a la negociación entre los grupos de legisladores para pactar alguna reforma.

<sup>13</sup> “Por *Gerrymandering* se entiende la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidistas. Se trata de una manipulación consciente, pues se aprovecha la variación de la distribución geográfica de los simpatizantes de los partidos políticos.” Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1994, p. 50.

analista, habrá que cuidar que no se “revivan la figura del marqués o el puesto del comendador...”<sup>14</sup>

Un signo del nivel de conflicto que provocó esta reforma electoral, fue que el mismo gobernador ordenara su publicación bajo protesta, con el argumento de que los instrumentos no garantizaban unas elecciones democráticas.

## **El referéndum**

El referéndum es un recurso de poder de la ciudadanía, un contrapeso al poder gubernamental. Fue incluido en la Constitución del estado como parte de la reforma que hizo la pasada legislatura (1992-1995). Mientras estuvo en la ley fue sólo una posibilidad, pero al ponerse en operación fue cuando esa capacidad se convirtió en un poder —porque el poder existe en acto, se ejerce— y entonces se volvió peligroso para ciertos intereses.

¿A quién le convenía que el referéndum fracasara? Desde luego este proceso hubiera sido el primero en el país con estas características, regulado dentro de un marco constitucional y con capacidad jurídica para derogar leyes, lo cual tenía un efecto de demostración importante para toda la nación. A ningún gobierno le gusta que un grupo de ciudadanos le diga “no”, “no estoy de acuerdo con la ley que me propones y mi poder ciudadano te manda que la derogues”. Por supuesto que no le convenía al PRI, ni estatal ni federal, ni al gobierno federal, puesto que con la actual composición de la Cámara de Diputados, hubiera sido un ejemplo demostrativo muy peligroso. Tampoco le convenía al PRD de Chihuahua, que se había aliado con el PRI, en una aventura que lo alejaba de la ciudadanía y lo acercaba a los intereses de un partido que quería la restauración.

Pero vayamos por partes. La figura del referéndum, consignada en la Constitución y en la Ley Electoral de 1995, establece en el artículo 219:

la solicitud para promover un referéndum deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado y cumplir con los siguientes requisitos:

<sup>14</sup> Elías Montañez Alvarado, *Diario de Chihuahua*, 29 de marzo de 1998.

- Dirigirse al Tribunal Estatal de Elecciones;
- Indicar con precisión la ley, el reglamento municipal o la reforma [...];
- Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a consideración del electorado; y
- Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución del Estado, promoverse cuando menos por el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado [...].<sup>15</sup>

Un grupo de ciudadanos y de organizaciones decidió impugnar la reforma electoral y se constituyeron en un Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referéndum (CCPR). Esta clase de iniciativas ciudadanas han aprendido o entrado en sintonía con la lógica de los nuevos movimientos sociales (emblemáticamente el ecologismo y el feminismo). El Consejo se organizó con las siguientes características: orientación antiautoritaria; estructura antijerárquica y descentralizada; politización de la vida cotidiana; práctica de métodos de acción colectiva no convencionales, y composición social heterogénea que juntó a integrantes del empresariado con líderes sociales, militantes de partidos, y simples ciudadanos sin partido.<sup>16</sup>

Un dato interesante es el siguiente: la materia de las reformas electorales se ha vuelto en México una cuestión complicada, casi exclusiva de expertos; incluso dentro de las ciencias sociales se ha creado una especialización en elecciones y leyes electorales. Bajo este supuesto resulta difícil encontrar los resortes que llevaron a la ciudadanía a interesarse por una problemática de este tipo. Sin embargo, hubo ciertos cambios muy arbitrarios, como el de aumentar los diputados —que siguen siendo una figura política poco apreciada y vista como costosa por el ciudadano común—, lo cual representó un incremento en el gasto del Congreso; esto fue juzgado como innecesario y, a fin de cuentas, resultó ser un buen factor para interesar a una parte importante de la sociedad en el proceso de referéndum.

Una sociedad como la chihuahuense, con capacidad de defensa de sus intereses de forma autónoma, con demandas concretas, con información y capacidad para ubicarse como un contrapeso al gobierno, fue la que empujó la realización del referéndum.

<sup>15</sup> Véase Ley Electoral, artículo 219, edición de 1995, pp. 125-126.

<sup>16</sup> Véase las características de este tipo de movimientos, en *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, Paidós, 1994, pp. 61 y ss.

Los motivos explícitos del CCPR para ir al referéndum fueron la redistribución y los cambios en el Consejo Estatal de Elecciones y en la composición del Tribunal. Sus argumentos fueron: que no se había consultado a la ciudadanía, sino que sólo se había simulado hacerlo, y que se había aprobado la reforma a espaldas de la ciudadanía; asimismo, que no se había justificado el aumento de diputados —lo cual tendría un costo de 18 millones de pesos más— y que los integrantes de los organismos habían sido nombrados por decreto por un periodo de cuatro años que no había transcurrido, ni tampoco había sido derogada tal disposición.<sup>17</sup>

Una vez en marcha el referéndum, el problema más importante se centró en la normatividad para llevarlo a cabo; no había una reglamentación particular, sino sólo general. El factor de reconocimiento de los ciudadanos que aparece en la Ley Electoral como los “debidamente identificados”, no tenía un mecanismo claro y específico. Otro inconveniente que detectó el CCPR fue que muchos ciudadanos no llevan consigo su credencial de elector al momento de llenar la forma pro referéndum, aun cuando es necesario anotar los datos contenidos en ella. De cualquier forma, el Consejo hizo campaña en todo el estado y entre los días 15 y 18 de octubre de 1997 reunió 264 509 solicitudes que entregó al tribunal, cifra que superaba el 10% necesario.<sup>18</sup>

La autoridad electoral, en este caso el tribunal, decidió acudir con la autoridad federal, y firmó un convenio con el IFE, con el objeto de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral (DERFE) hiciera el cómputo de los ciudadanos y verificara si estaban inscritos en el padrón. El convenio, sin salirse de la legalidad, estableció un requisito que fue el talón de Aquiles del referéndum, por lo que se puede considerar restrictivo, aunque no ilegal. La autoridad electoral, que se supone tiene mandato de ley para organizar este tipo de consultas y apoyarlas de manera abierta, cerró las puertas y con ello

---

<sup>17</sup> Desde que fue nombrado el presidente del Consejo Estatal de Elecciones, licenciado Armando Herrera, en diciembre de 1994, al PRI no le gustó y trató de desprestigiarlo mediante campañas de prensa. Este factor pesó de forma importante en el cambio de nombre de los organismos electorales. A pesar de que el PRI tuvo un reconocimiento pleno a sus triunfos en 1995, la inconformidad de no poder controlar o manipular los organismos electorales fue una condición política que no toleró.

<sup>18</sup> Documento “Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referéndum”, sin fecha.

generó un obstáculo legal: la cláusula cuarta del convenio que celebraron el Tribunal Estatal Electoral y el IFE, dice así:

De la base de datos instrumentada, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral eliminará los registros duplicados y aquellos cuya clave de elector no esté debidamente conformada con el número exacto de caracteres alfanuméricos (18 dígitos) así como los registros que contengan fechas de nacimiento calendáricamente inexistentes.<sup>19</sup>

Este convenio no pasó por el Consejo General del IFE ni fue del conocimiento de sus consejeros electorales, quienes se enteraron cuando el problema estalló como conflicto político y salió en la prensa. Esta jugada la hizo el ex secretario ejecutivo del IFE, Felipe Solís Acero, hoy fuera de la institución, debido a la inconformidad de un grupo de consejeros con su desempeño.<sup>20</sup>

El proceso que siguió fue el conteo y la descalificación del referéndum. Aunque supuestamente obtuvo el 10% necesario, más de 100 mil solicitudes fueron desechadas por no reunir el requisito de los 18 dígitos. Esto se logró al utilizar el procedimiento más complicado, cuando existen otros métodos de comprobación de la identidad de los ciudadanos, quizás un poco más costosos o más lentos.

El CCPR dejó muy claros los puntos en la carta que le fue enviada al secretario ejecutivo del IFE, con fecha 1º de diciembre de 1997, en la cual se hace un relato pormenorizado del proceso por el que pasó el referéndum:

En el convenio [...] acordaron usted y el Tribunal Estatal de Elecciones eliminar todas aquellas solicitudes de referéndum que carecieran de la clave de elector, a pesar de lo cual todas las solicitudes fueron finalmente capturadas en la base de datos, misma que nos fue proporcionada [...].

<sup>19</sup> Véase "Convenio de Apoyo y Colaboración que celebran por una parte, el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en lo sucesivo El Tribunal, representado en este acto por el Lic. Rafael Lozoya Varela, en su carácter de Presidente y por la otra, el Instituto Federal Electoral, en adelante El Instituto, representado en este acto por el Mtro. José Woldenberg, en su carácter de Presidente del Consejo General y por el Lic. Felipe Solís Acero, Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral", 16 de octubre de 1997.

<sup>20</sup> Después de las elecciones federales de 1997 un grupo de cinco consejeros electorales del Instituto Federal Electoral pidió una revisión del trabajo realizado por el secretario ejecutivo de la institución y posteriormente promovieron su salida del IFE por considerar que en su desempeño había procedimientos no transparentes. Este caso fue motivo de una intensa campaña de prensa del gobierno en contra de este grupo de consejeros.

La revisión, de acuerdo con la versión y oficio de Centro Regional de Cómputo, arrojó un total de 139 106 solicitudes cuyas claves de elector fueron debidamente localizadas y verificadas. El resto de las 264 509, no fueron verificadas por el IFE [...].

Lo anterior fue determinante para que el magistrado postulante desechara la solicitud de referéndum, por no haber cumplido con el 10 por ciento de solicitantes inscritos en el padrón de electores del Estado de Chihuahua que en este caso debieron ser 172 010 solicitudes.

Ante tal negativa interpusimos el recurso de reconsideración [...] mismo que fue presentado el 5 de noviembre para resolverse el día 27 de noviembre.

La semana anterior al 27 de noviembre, finalmente el Tribunal Estatal de Elecciones nos entregó la base de datos y la relación de trabajos efectuados por el Centro Regional de Cómputo [...].

Cuál no sería nuestra sorpresa cuando después de diseñar un programa sencillo de comparación de información entre la base de datos capturada por ustedes, con el padrón de electores del Estado de Chihuahua elaborado por el IFE, en sólo tres horas encontramos más de 46 000 claves electorales que se encuentran en el padrón, de las más de 116 000 solicitantes que no anotaron su clave de elector en la solicitud.

Su "opinión técnica" compromete la integridad e imparcialidad del IFE.<sup>21</sup>

La respuesta del secretario ejecutivo del IFE es, por demás, una confirmación de la misma lógica por la que se ciñe al convenio; es decir, confirmar la técnica restrictiva del reconocimiento de los ciudadanos. El CCPR le respondió el mismo día, conminándolo a que renunciara a su cargo. Como una anticipación este funcionario renunció unas semanas después. Posteriormente se hizo un informe técnico a los consejeros, se establecieron las bases para un nuevo convenio entre el Tribunal y el IFE, y el 16 de febrero de 1998 se dieron a conocer los nuevos resultados:

Hay 46 572 nombres de los que se habían descartado, que sí están en el padrón, los cuales sumados a los 139 135 reconocidos inicialmente, dan una suma de 185 707 ciudadanos, cifra más que suficiente para que hubiera procedido la realización del referéndum, ya que se necesitaban 172 010 ciu-

---

<sup>21</sup> Carta del Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referéndum al licenciado Felipe Solís, 1º de diciembre de 1997.

dádanos; en cualquier hipótesis, hay 13 679 ciudadanos más de los estrictamente necesarios.<sup>22</sup>

Con estos datos se ha demostrado que había otras maneras de hacer el cotejo de nombres. La autoridad debería haber puesto toda su capacidad técnica para apoyar la realización del referéndum, que es letra constitucional, y no irse por un convenio restrictivo que claramente limitó la posibilidades.

¿Quién va a pagar los costos políticos de un convenio restrictivo para desahogar un procedimiento normado por la Constitución? ¿Qué hubiera pasado si el referéndum procede y además el voto es mayoritariamente por la derogación de la reforma? Me atrevería a decir que nada, o casi nada importante, ya que en 1994, la reforma de ese momento estableció reglas claras para la equidad y la transparencia electoral, los comicios de 1995 así lo certifican, no hubo conflicto y se dio la alternancia en municipios y en el Congreso. Pero hubiera sido un golpe al PRI y a ese viejo estilo de legislar al margen de la ciudadanía; es decir, el efecto de demostración del poder ciudadano que se hubiera expresado habría tenido consecuencias.

### **¿Cómo evaluar la experiencia de organización del referéndum?**

Es positivo haber organizado el evento y lograr que más de 260 mil ciudadanos firmaran, pero es un tanto frustrante no haber podido superar el escollo de una lectura técnica muy estricta. El aprendizaje conseguido ayudará a no volver a equivocarse. Incluso los organizadores podrían dar asesoría en otros estados, por lo menos así lo muestran las cartas del litigio entre el CCPR y el secretario ejecutivo del IFE.

Una forma de enfocar la evaluación es preguntarse qué sigue para avanzar en la construcción de la ciudadanía. Tenemos un deba-

<sup>22</sup> Carta de Felipe Solís al CCPR, 9 de diciembre de 1997; carta de respuesta del CCPR a Felipe Solís, 9 de enero de 1998; carta del director ejecutivo, ingeniero Eduardo Badillo dirigida al licenciado Héctor Hernández, presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 16 de febrero de 1998.

te sobre los diferentes sentidos de cómo entender una ciudadanía democrática, que abarca concepciones tradicionales, pasivas, centradas en la recepción de derechos; posiciones neoliberales, que ponen como condición estar en el mercado; de izquierda, con un afán participacionista; posturas de las ONGs, que privilegian esta adscripción como la mejor forma de ciudadanía; hasta la ciudadanía multicultural, no individual, sino por grupos, etcétera.<sup>23</sup> Lo importante, quizá, es situarse frente a una perspectiva estratégica, y responder a la pregunta de cómo acumular y ejercer poder ciudadano.

Una posibilidad de estrategia ciudadana está en las acciones de intervención, tanto en los niveles ideológico y cultural como político. En este campo los ciudadanos tienen todo por delante en cuanto a formación, información, promoción. En el plano institucional existe otro campo muy importante, tanto frente al poder legislativo como al gobierno estatal o municipal, ya que se pueden hacer diversas acciones: desde la vigilancia, la exigencia de cuentas, hasta la misma protesta.

Ante esta situación, este CCPR tiene mucho que hacer: por ejemplo, intervenir en la vida pública, en las campañas para organizar debates con los candidatos; establecer una agenda de reformas sociales, políticas y económicas y hacer que los candidatos se comprometan con ella, que la firmen, como se hizo nacionalmente en 1994 con el documento “20 compromisos por la democracia”; establecer mecanismos de vigilancia sobre las iniciativas en el Congreso, vigilar a los legisladores; generar mecanismos de interlocución con los diferentes niveles de gobierno; hacer foros de discusión y de análisis, tener presencia crítica en los medios de comunicación para formar opinión pública; proponer leyes sobre las organizaciones de la sociedad civil, etcétera.

En esta perspectiva se puede situar la formación ciudadana como parte de la “otra institucionalización”, de la que habla Guillermo O’Donnell, esa que establece controles al poder público. Una vez logrados ciertos requisitos mínimos de un sistema en transición democrática, para decirlo de alguna manera, en este caso de una región

---

<sup>23</sup> Sobre las diversas concepciones de ciudadanía se puede consultar la ponencia presentada en el Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina, Villa de Leyva, Colombia, “Construcción de ciudadanías en América Latina: hacia una agenda de la educación ciudadana”, de Adolfo Castillo y Jorge Osorio, junio de 1997.

que ha ganado el derecho a elegir a sus gobernantes, que tiene garantía de limpieza electoral y que ha logrado que la alternancia en el poder sea una posibilidad real, se entra a etapas posteriores en las cuales los ciudadanos se vuelven los vigilantes del vigilante, y mediante instituciones de consulta, como el referéndum, intervienen para modular una decisión que lo afecta de forma central en los logros obtenidos, que pone en riesgo a la misma democracia y a la posibilidad de consolidar este proceso.<sup>24</sup>

Esa institucionalización surge como parte del nuevo orden político que produjo la alternancia en el poder, rasgo que aparece con mucha claridad en los territorios que hoy gobierna algún partido de oposición. La lucha en esos espacios es por la consolidación de un sistema de democracia política, que en este caso incluye que no pueda haber restauración de viejas reglas y prácticas o que existan grupos o actores que puedan actuar al margen de las reglas políticas legales. El caso que anotamos muestra como una mayoría legislativa impone un cambio de reglas y un grupo ciudadano intenta detenerlos, pero no lo logra. En Chihuahua habrá elecciones en julio de 1998. Posiblemente en esa oportunidad los ciudadanos cobren la factura a los partidos que promovieron ese cambio de reglas.

Si analizamos la forma en la que se promovió la reforma electoral priísta, hay una serie de equivocaciones de principio a fin; ese partido y su compañero de viaje, el PRD, pensaron que estaban frente a una sociedad simple, monolítica, como la que se acostumbraron a gobernar durante décadas, es decir, una sociedad sin autonomía, ni capacidad de autorrepresentación, en la cual las demandas se canalizan mediante estrategias corporativas, con información controlada, y donde no hace falta consultar, pedir opinión, buscar consensos, porque al fin y al cabo, no hay intereses contrapuestos por fuera de las

<sup>24</sup> Véase el texto de O'Donnell, "Otra institucionalización", quien afirma que: "La idea básica es que las instituciones formales tienen límites legalmente establecidos y bien definidos, que circunscriben el adecuado ejercicio de su autoridad, y que existen agencias estatales encargadas de controlar y corregir las violaciones por parte de cualquier funcionario o agencia [...]. Obviamente, la efectividad de estas reglas depende de la existencia de agencias estatales —en especial, aunque no exclusivamente, los tribunales— que ejerzan los controles horizontales, no sólo nominalmente sino también en la práctica. El funcionamiento de esta red de límites y *accountabilities* es otro importante componente de la institucionalización formal de la poliarquía." *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1996, pp. 239-240.

estructuras del partido de estado. Esa sociedad, tal vez, era del Chihuahua de principios de los años sesenta, ciertamente no la de fin de siglo.

En este sentido, culturalmente hay un desfase entre ciertos operadores políticos que creen que pueden regresarse en el tiempo y restaurar sus reglas, como si no hubiera pasado nada en este estado del país desde principios de la década de los ochenta.

Una sociedad que ya tuvo la experiencia de la alternancia es, al mismo tiempo, una sociedad que se ha empezado a acostumbrar a convivir con una idea democrática, que puede criticar de forma implacable a sus gobernantes, estar en desacuerdo con las acciones del gobierno, e incluso estar en contra de sus principales políticas. Algo que apreciará, y que no estará dispuesta a perder como ciudadanía, es tener un poder político limitado, sometido a una legalidad precisa, pública, estable, en donde hay separación de poderes, e independencia de los organismos legislativos, con controles judiciales, con una democracia electoral que ya mostró sus éxitos, y con ciudadanos activos, no sólo dentro de los partidos políticos, sino fuera de ellos.<sup>25</sup> Esta sociedad es la que hoy tiene la responsabilidad de no permitir los retrocesos.

En las primeras experiencias de alternancia se establece una cierta fragilidad, la cual se ubica en que muchos cambios políticos, administrativos y constitucionales pueden ser reversibles, si el siguiente gobierno camina en sentido inverso. El único obstáculo importante es, en este sentido, el contrapeso que la sociedad organizada pueda establecer para evitar, por ejemplo, una contrarreforma o la restauración de ciertas prácticas.

En la arbitrariedad no cabe la consulta, sino el sigilo y la comparsa. Un cambio político de reglas necesita de amplios consensos sociales y no de secretos. En la falta de consulta de esta reforma electoral radica uno de los principales resortes que tuvieron los ciudadanos para inconformarse y proceder a organizar un referéndum derogatorio. Pensar que esta sociedad es todavía de siervos y no de ciudadanos es desconocer la historia reciente.

---

<sup>25</sup> Una discusión de todas estas características de un sistema democrático y de cómo se fueron formando históricamente se puede ver en el texto de Carlos Santiago Nino, *La construcción de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 16 y ss.

## Ciudadanía y democracia

Mientras los partidos regresan o van hacia sus identidades más puras, en las cuales parece que no cabe la sociedad civil, plural, los ciudadanos están obligados a reconstruir el espacio público, el espacio de la política. El esfuerzo del referéndum unió a un conjunto de sujetos diferentes en un afán de pluralismo. Estas iniciativas ciudadanas, independientemente del éxito que logren, contribuyen a ser un dique frente al vaciamiento de contenido de la democracia, sobre todo ahora que los gobernantes miran todo el tiempo hacia el mercado globalizado y los grupos importantes de electores miran sólo hacia su vida privada y cotidiana.

Estamos viviendo una disociación fuerte entre nuestra cultura, con sus identidades, y las exigencias de un mercado globalizado. Las respuestas que se han dado, según Touraine, no acaban de resolver el problema de disociación y de malestar frente a esta nueva modernización globalizada. Tenemos respuestas como la de regresar a modelos superados del viejo liberalismo, que funcionó en un mundo de guerra fría y estado de bienestar; la opción de los posmodernos, que de algún modo reivindican la disociación y la viven, lo cual puede funcionar más en el arte y en las letras que en la política, y la de los que optan por una democracia procedimental, que consiste en reivindicar las reglas, las normas, lo que algunos filósofos, como Jürgen Habermas, han llamado “el patriotismo de la constitución”, en donde lo que da sentido no es el origen y el destino, sino las reglas que permiten la convivencia de los diferentes, del pluralismo.<sup>26</sup>

Este Movimiento Ciudadano Pro-Referéndum fue una experiencia importante, porque estableció las posibilidades que pueden tener este tipo de mecanismos de participación de la democracia directa. Fue la primera experiencia en el país y por lo tanto es probable que en un futuro cercano veamos la institucionalización y puesta en práctica de este tipo de mecanismos de una forma cotidiana. Los ciudadanos que participaron pueden sentir cierta frustración por no

---

<sup>26</sup> Éste es el planteamiento de uno de los últimos trabajos de Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 9-23.

haber podido realizar este referéndum. Sin embargo, hay que recordar que la construcción ciudadana en México tendrá todavía que librar luchas importantes en los próximos años...

recibido en marzo de 1998

aceptado en abril de 1998

## BIBLIOGRAFÍA

- CASTILLO, A. y J. OSORIO, "Construcción de ciudadanía en América Latina: hacia una agenda de educación ciudadana", ponencia presentada en el Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina, Villa de Leyva, Colombia, junio de 1997.
- NINO, CARLOS SANTIAGO, *La construcción de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- NOHLEN, DIETER, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1994.
- O'DONNELL, GUILLERMO, "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1996.
- OFFE, CLAUS, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988.
- RAMONEDA, JOSEP, *Apología del presente. Ensayos sobre fin de siglo*, Barcelona, Península, 1989.
- RIECHMANN, JORGE y FRANCISCO FERNÁNDEZ BUEY, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- TOURAINÉ, ALAIN, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Temas de Hoy (Colección Ensayo), 1994.
- , *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ZICCARDI, ALICIA, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa/IIS-UNAM, 1998.

## DOCUMENTOS CITADOS

Constitución Política del Estado de Chihuahua, edición de 1995 y de 1998.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, edición de 1995 y de 1998.

Iniciativas de Reformas en Materia Político-Electoral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, LVIII Legislatura.

Documento del Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referéndum.

Convenio de Apoyo y Colaboración entre el Tribunal Estado Electoral de Chihuahua y el Instituto Federal Electoral, para realizar el cómputo de las solicitudes de referéndum, 16 de octubre de 1997.

Convenio de Apoyo y Colaboración celebrado entre el H. Congreso del Estado de Chihuahua y el Instituto Federal Electoral, para hacer la propuesta técnica de redistribución del estado, 30 de octubre de 1997.

Carta del Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referéndum al secretario ejecutivo del IFE, Felipe Solís Acero, 1º de diciembre de 1997.

Carta del licenciado Felipe Solís Acero al Consejo Ciudadano Chihuahuense, 9 de enero de 1998.

Carta del Consejo Ciudadano Chihuahuense al licenciado Felipe Solís Acero, 9 de enero de 1998.

Carta del director ejecutivo del IFE, ingeniero Eduardo Badillo Gutiérrez, al licenciado Héctor Hernández Varela, presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 16 de febrero de 1998.

