

Principios de democracia directa en una sociedad democrática

Principles of Direct Democracy in a Democratic Society

Roberto Heycher Cardiel Soto*

Sumario:

- I. Presentación.
- II. Democracia representativa, democracia directa, gobernabilidad y gobernanza.
- III. Principios de democracia directa.
- IV. Reflexión final.
- V. Fuentes documentales.

* Director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral; candidato a doctor en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología del Área de Ingeniería en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, y abogado por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Cuenta con estudios de maestría en materia electoral por la Universidad España, en logística integral por la Universidad Autónoma de Barcelona y en instituciones y procedimientos electorales por el Instituto Nacional Electoral.

Recibido: 30 de mayo de 2019
Aceptado: 30 de mayo de 2020

Resumen:

El planteamiento principal afirma que una sociedad democrática exige la confluencia de mecanismos de democracia representativa y democracia directa, pues éstos refieren a dos elementos sustanciales para la viabilidad de cualquier régimen de gobierno: gobernabilidad y gobernanza. La democracia es el único régimen político que puede aspirar a conjugar el mayor grado de gobernabilidad con la más extensiva gobernanza para contribuir a la progresividad de los indicadores de extensión, igualdad, protección y mutua vinculación. Desde esta perspectiva, no es posible entender la democracia directa sin la democracia representativa. Por tanto, los mecanismos de democracia directa están sustentados en referendos ciudadanos, pero éstos no son condición suficiente. El texto propone siete principios para reconocer mecanismos de democracia directa orientados a la consolidación de nuestras sociedades democráticas modernas.

Abstract:

The main approach affirms that a democratic society demands the confluence of mechanisms of representative democracy and of direct democracy, since these refer to two substantial elements for the viability of any regime of government: governability and governance. Democracy is the only political regime that can aspire to combine the highest degree of governability with the most extensive governance to contribute to the escalation of the indicators of breadth, equality, protection and mutually binding consultation. From this perspective, it is not possible to understand direct democracy without representative democracy. Therefore, the mechanisms of direct democracy are supported by citizen referenda, but these are not sufficient conditions. The text proposes seven principles to recognise mechanisms of direct democracy aimed at the consolidation of our modern democratic societies.

Palabras clave: democracia, democracia directa, democracia representativa, gobernanza, gobernabilidad.

Keywords: democracy, direct democracy, representative democracy, governance, governability.

I. Presentación

Los mecanismos de la democracia directa (MDD) han coexistido con los procedimientos de la democracia representativa (MDR) desde la consolidación de los gobiernos representativos modernos en el siglo XIX;¹ baste recordar que la Constitución Federal de Suiza fue sancionada mediante plebiscito en 1848, que incorporó los MDD que hasta la actualidad caracterizan la democracia de esa nación.²

La polarización entre MDD y MDR tiene como origen la tensión inherente a cualquier régimen democrático entre libertad e igualdad,³ evidenciada por la confrontación entre los proyectos liberal, aristocrático y socialista del siglo XIX en Europa.⁴ Así, los MDD eran considerados la forma de consultar al pueblo sin intermediación, asumida como la forma más pura de la democracia, mientras quienes defendían a los MDR enfatizaban que la representación era la manera racional de tomar decisiones de gobierno, pues de otra manera la irracionalidad y las pasiones nacionalistas propiciarían el resurgimiento de los regímenes autoritarios. La democracia moderna es, al final de cuentas, el producto de la confrontación entre estas corrientes de pensamiento que remodelaron el restrictivo gobierno representativo del siglo XIX para asumir el reto democrático con la ampliación del sufragio universal.

La aspiración democrática moderna resurge en las sociedades de la Europa occidental del siglo XVIII para anteponerse al poder absoluto y arbitrario de los monarcas. Se concibió una forma de gobierno donde no se concentrara en una o pocas personas las principales funciones del Estado: establecer las leyes, ejecutarlas y sancionarlas.⁵ Además, asumir que

¹ Qvortrup, Matt, “The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, julio de 2018.

² Müller, Beat, *Base de datos y motor de búsqueda para la democracia directa*. Creative Commons, 2005.

³ Rosanvallon, Pierre, *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, 2011; Talmon, Jacob Leib, *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Madrid, Aguilar, 1956; Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁴ Bergeron, Louis et al., *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*, México, Siglo XXI (Historia Universal Siglo XXI, 26) 1984; Talmon, Jacob Leib, *Mesianismo político. La etapa romántica*, México, Aguilar, 1969; Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998; Palmade, Guy (comp.), *La época de la burguesía*, México, Siglo XXI Editores, 1986.

⁵ Wood, Gordon S., *The Radicalism of the American Revolution*, Nueva York, A. A. Knopf, 1992; Palmer, Robert Roswell, *The Age of the Democratic Revolution. A Political*

todas las personas son libres por naturaleza deriva en concebir la sociedad como la confluencia de todas las voluntades, lo cual otorga igualdad en derechos. Siendo iguales, todas las personas tienen derecho de participar en el gobierno. En una sociedad de iguales y libres, ¿cuál es la razón por la cual las personas deben someterse a una autoridad? Sólo me obliga lo que voluntariamente ha sido acordado; así, la autoridad debe ser obedecida por todos por igual (gobernados y gobernantes), pues aquí, otro supuesto fundamental, todas las personas han participado en la elaboración de las leyes, sea por sí mismas o por medio de sus representantes. Así, los principios democráticos enarbolan la división de poderes, el principio de igualdad en derechos de todas las personas otorgado por el ejercicio de la libertad para vivir en sociedad por voluntad propia, el principio de legalidad sustentando en su obligatoriedad en tanto que surge de la participación de todos, sea por sí mismos o mediante sus representantes.

La legalidad del gobierno democrático para constituirse en autoridad está plenamente argumentada; la parte débil se ubica en la legitimidad requerida para obtener de manera pronta y expedita la obediencia de los gobernados.⁶

Los gobiernos representativos del siglo XIX eludían ser considerados democráticos, pues asumían que la representación de la población en los órganos legislativos eran condición suficiente para garantizar la participación de los gobernados en la elaboración de las leyes. Era la disyuntiva entre el número y la razón, asumiendo que la representación estaba orientada a la obtención del bien común mediante el trabajo legislativo y una adecuada rendición de cuentas a través de elecciones periódicas para ratificar o modificar la representación. La ley en sí misma era la representación de la voluntad de los gobernados expresada en la elección de sus representantes. La ampliación del sufragio y la capacidad de organización de la población trabajadora derivó en que esas elecciones fueran la expresión de un número cada vez mayor de la población gobernada. Con ello, el problema de la legitimidad parecía ser producto de la legalidad, expresada en la definición clásica de democracia establecida por Schumpeter: “sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas,

History of Europe and America, 1760-1800, Princeton, Princeton University Press, 2014.

⁶ Meaney, Thomas *et al.*, “What was Democracy”, *The Nation*, núm. 2. Washington, D. C., The Nation, 2 de junio de 2014

en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.⁷

Desde la segunda mitad del siglo XX, la democracia representativa fue puesta en entredicho ante el aspecto oligárquico de la representación y la desatención a los intereses de la población mayoritaria, especialmente la de menos recursos económicos. Esta crítica también era preocupación entre las democracias consolidadas de occidente. Las aportaciones a la teoría de la democracia, especialmente desde la década de los setenta, abordan especialmente esos aspectos críticos: calidad de la representación, participación activa de los gobernados no sólo en la elección de los gobernantes, sino incluso en la definición, ejecución, supervisión y evaluación de los actos de gobierno, la transparencia del ejercicio gubernamental y la rendición de cuentas, que no se limitaran a la ratificación en las elecciones, sino también a la judicialización de los actos indebidos de funcionarios y servidores públicos.⁸

De esta manera, a finales del siglo XX se habla ya de *gobernanza*, originalmente como un término que refiere al ejercicio del gobierno democrático sustentada en el reconocimiento automático y no coercitivo que otorga la ciudadanía en la medida en que ella participa, vigila y sanciona los actos de gobierno, más allá de la designación de los cargos públicos sometidos a elección popular. En los últimos años se habla ya de *gobernanza* también en el sentido de capacidad colaborativa entre gobierno y ciudadanía para realizar las acciones orientadas a la satisfacción de sus intereses y al incremento de su bienestar.⁹

⁷ Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2a. ed., Barcelona, Ediciones Orbis, 1983, 2 ts.

⁸ Elster, Jon, “La deliberación y los procesos de creación constitucional”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001; Lipset, Seymour Martin, “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review*, núm. 59, 1994; O’Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Argentina, PNUD, 2004; Cohen, Josua, “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa, cit.*; Dahl, Robert Alan, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; Schmitter, Philippe C. et al., “Qué es... y qué no es la democracia”, en Diamond, Larry et al., *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.

⁹ Pascual Esteve, J. M., *Los ayuntamientos ante la crisis: estrategia y nueva gobernanza para hacer más y mejor con menos. Elementos de innovación y estrategia*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2013; Uvalle Berrones, R., “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, núm. 19; OCDE, *Gobierno abierto. Contexto mundial y el camino a seguir, aspectos clave*, Washington, D. C., OCDE, 2016.

De esta manera, en esta reflexión hablamos de gobernabilidad democrática como la capacidad del Estado para establecer legalmente su autoridad y obtener el reconocimiento ciudadano de legitimidad para ejercerlo. Por otra parte, asumimos como gobernanza la capacidad de la sociedad para considerarse un agente activo en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones de gobierno mediante procedimientos estatuidos en ley para la participación, colaboración, transparencia, rendición de cuentas y sanción de los actos de gobierno por parte las organizaciones de la sociedad civil, colectivos de personas o individuos en lo particular.

En esta tensión de origen entre la legalidad y la legitimidad de los gobiernos se ubica la expresión de argumentos de la democracia directa como alternativa a democracia representativa. Considero necesario que reflexionemos sobre lo que entendemos por democracia directa, pues de no hacerlo, podríamos desechar importantes aportaciones para la consolidación de nuestra democracia, o bien adoptar procedimientos que atentan contra la democracia misma.

No se puede hablar de democracia directa fuera de un régimen democrático representativo; la democracia directa deja de serlo en el momento en que atenta contra la democracia representativa. Aún más, propongo que es artificial la contraposición de MDD y MDR, pues en realidad son graduaciones del nivel de participación popular y de intervención de la sociedad en la toma de decisiones que pueden ser expresadas en términos de gobernabilidad (más apegados a los MDR) y gobernanza (más proclives a los MDD).

Esta exposición explora conceptos de *democracia directa* y *democracia representativa*, así como de los términos de *gobernanza* y *gobernabilidad*. Establecido lo anterior, propongo siete principios que deben atender los MDD en los regímenes democráticos, desde la experiencia reciente, para coadyuvar a incrementar los niveles de democratización de nuestras sociedades en atención a los indicadores de extensión, igualdad, protección y vinculación mutua.¹⁰

II. Democracia representativa, democracia directa, gobernabilidad y gobernanza

Se ha hablado de la democracia directa como una forma de gobierno donde “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del

¹⁰ Tilly, Charles, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

poder” (Sartori, 1987: 241). Esta definición asume la universalidad de las nociones de “pueblo”, “participación”, “continuidad” y “directo”, pero estamos lejos de que todas las personas entendamos lo mismo en cada caso. No obstante, esta descripción permite ver que “democracia directa” es una forma peculiar de la democracia moderna, forma genérica asociada a la “democracia representativa”, especialmente desde la última década del siglo XX.¹¹

La democracia moderna es enunciada como una forma de gobierno donde las principales funciones de autoridad no pueden estar concentradas (emitir, ejecutar y sancionar el marco normativo en un territorio determinado) y son asignadas por un tiempo predeterminado a personas elegidas mediante el sufragio de la ciudadanía en procesos electorales periódicos, en atención a los principios de elecciones periódicas, igualdad del voto (cada persona un voto), libertad de sufragio, independencia de la representación, deliberación, legalidad, así como libertad de expresión y opinión, aspectos basales de la rendición de cuentas de quienes ejercen el gobierno, pues esto produciría los efectos más preciados de la democracia: remplazo de quienes gobiernan, alternancia pacífica de la ostentación del poder y capacidad ciudadana para apelar ante el abuso de autoridad.¹² Además, al inicio de este siglo, la democracia fue considerada la única forma de gobierno donde era posible la vigencia del ejercicio pleno de los derechos humanos, según lo indica la Carta Democrática Interamericana¹³ y el compromiso adquirido por todos los Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas a través de la Declaración del Milenio.¹⁴

¹¹ Morales Noble, Víctor, *Las representaciones sociales de la democracia en los libros de texto gratuitos mexicanos (1960-2018)*, tesis para obtener el título de doctor en ciencias políticas y sociales, México, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2019.

¹² Manin, *op. cit.*; PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a. ed., Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004; PNUD *et al.*, *Nuestra democracia*, México, OEA, PNUD, FCE, IFE, CIDA-ACDI y AECID, 2010.

¹³ Apartado II, artículo 7o., OEA, Carta Democrática Interamericana, Asamblea General de la OEA. Primera sesión plenaria de la OEA, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 11 de septiembre de 2001.

¹⁴ ONU, “Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas”, Asamblea General, 55o. periodo de sesiones, Nueva York, ONU, 27 de noviembre del 2000 (A/RES/55/43).

Los gobiernos representativos del siglo XIX adquirieron su connotación democrática conforme fue ampliado el cuerpo electoral y los procedimientos para el sufragio fueron objeto de regulación estatal. Después de la Segunda Guerra Mundial, la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció que la expresión de la voluntad popular se ejerce a través de “elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.¹⁵

Sin embargo, los años recientes muestran que ha descendido de manera importante, a nivel mundial, la predilección por un régimen democrático, pues se le acusa de propiciar gobiernos oligárquicos ajenos a los intereses de la mayoría de la población (precisamente la de menores ingresos) donde prevalece la impunidad de los actos de corrupción de la clase política dirigente: la democracia representativa no es suficiente para garantizar un gobierno justo garante de los derechos humanos ni del bienestar del pueblo ni los intereses de la nación.¹⁶ Un balance de 88 países donde se instauró la democracia durante el periodo de 1974 a 2012 muestra que las democracias colapsaron en 31 países, estaban erosionadas en dos casos más y en otros 28 casos hubo estancamiento de la ampliación de libertades; esto representa más de las dos terceras partes del total. En contraste, sólo cuatro países muestran altos niveles de democratización, y otros 23 (donde fue ubicado México) mostraron avances.¹⁷

Esta situación ya era visible desde la década de los noventa del siglo pasado,¹⁸ evidenciando la necesidad de vigorizar los procedimientos de participación ciudadana en los regímenes democráticos,¹⁹ así como pro-

¹⁵ Resolución 217 A (III). Artículo 21, §3, Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU, 183a. sesión plenaria, París, Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

¹⁶ IDEA, *The Global State of Democracy. Exploring Democracy's Resilience*, Stocckholm, IDEA, 2018; Inglehart, Ronald F. *et al.*, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash”, *H.K.S. Faculty Research Working Paper Series*, núm. RWP16-026, agosto de 2016; Lagos, Marta, *El fin de la tercera ola de democracias*. Santiago de Chile, Latinobarómetro, 2018; Plattner, Marc F., “Illiberal Democracy and the Struggle on the Right”, *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 1, enero de 2019; Stefan Foa, Roberto, “Modernization and Authoritarianism” *op. cit.*, vol. 29, núm. 3, julio de 2018.

¹⁷ Mainwaring, Scott *et al.*, *The Fates of Third-Wave Democracies*, *op. cit.*, vol. 30, núm. 1, enero de 2019.

¹⁸ Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997; Manin, *op. cit.*; Rosanvallon, *op. cit.*

¹⁹ PNUD *et al.*, *op. cit.*

fundizar sus aspectos deliberativos,²⁰ o bien implementar nuevos mecanismos de consulta e incidencia ciudadana en las decisiones de gobierno. De esta manera, los MDR son instituciones normativas orientadas a establecer los procedimientos para la selección de representantes y gobernantes en las instancias de gobierno, al menos de los poderes más relevantes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); en cambio, los MDD son las instituciones reconocidas públicamente por las cuales la ciudadanía es convocada o convoca a decidir o emitir una opinión —a través del sufragio universal, igual, libre y secreto— sobre el ejercicio de gobierno, políticas públicas o propuestas legislativas en procesos electorales auténticos contemplados por la ley realizados de manera extraordinaria.²¹

Se aceptan, en términos generales, tres tipos fundamentales de MDD: referendos constitucionales (el gobierno pone a consideración de la ciudadanía las leyes aprobadas por la representación), referendos *ad hoc* o sobre políticas públicas (el gobierno pone a consideración de la ciudadanía políticas públicas a ejecutar o que deberían ser consideradas) y, finalmente, las iniciativas ciudadanas (la ciudadanía convoca a la sociedad para pronunciarse sobre la pertinencia de determinada legislación o política pública).²² Cada uno de esos referendos puede tener carácter vinculante o consultivo, es decir, que el Estado se vea obligado o no a conducirse en atención a la resolución del voto de la ciudadanía.

Existen otros dos aspectos que debemos valorar a la luz de lo que expondremos a continuación: la primera consiste en que la ley los contemple previamente; la segunda, si están orientados a alterar o ratificar el *statu quo*.²³ Estas dos características señaladas por Altman no necesariamente forman parte de los MDD en un régimen democrático, desde mi punto de vista. Como veremos a continuación, un MDD no tiene por intención suplantar los MDR, sino dar dirección social a la voluntad general en un régimen democrático, por lo que se asume que los referendos están contemplados en la ley (la democracia es un régimen de Estado de derecho); de no ser así, al implicar la expansión de libertades, procedería la modificación del marco legal. Por otra parte, en tanto que la

²⁰ Elster, *op. cit.*

²¹ Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011; Qvortrup, *op. cit.*

²² Altman, *op. cit.*; Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2012; Qvortrup, *op. cit.*

²³ Altman, *op. cit.*

democracia es un régimen que se caracteriza por reglamentar su propia transformación, no procede la noción de *statu quo*: cualquier opción seleccionada cambia las condiciones previas, sea la ratificación o anulación de una determinada ley o política.

Se ha considerado que los referendos convocados por gobiernos autoritarios constituyen MDD. Ciertamente, el resultado de los plebiscitos convocados por gobiernos dictatoriales propició el advenimiento de regímenes democráticos (Uruguay en 1980 y Chile en 1988); sin embargo, debemos recordar que ambos instrumentos fueron convocados para avalar un orden constitucional dictatorial, eran procedimientos no contemplados previamente en la ley y, por último, los resultados tenían implicaciones de *desdemocratización* o de limitación de libertades fundamentales.²⁴ También es cierto que en regímenes democráticos se han convocado referendos para solicitar poderes extraordinarios o la concentración de poderes, como ha ocurrido en Bolivia, Hungría o Ucrania; pero en estos casos hablamos de democracias que han dejado de serlo como resultado de esos referendos. Una vez más, no puede ser considerado MDD aquel cuya resolución podría implicar la reducción de libertades o la *desdemocratización* de la sociedad.

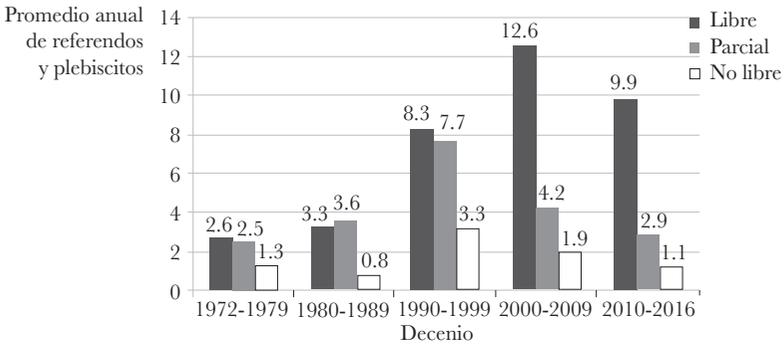
Esta confusión ha propiciado que los MDD sean considerados recursos de grupos de poder o de gobiernos autoritarios contra la democracia misma.²⁵ En la figura 1 podemos observar el promedio de ocasiones que han recurrido a referendos los gobiernos democráticos (libre) y no democráticos (no libre). En efecto, en regímenes autoritarios se ha recurrido de manera importante a convocar a la ciudadanía, especialmente en la década de los noventa;²⁶ sin embargo, los países democráticos han incrementado de manera importante la instrumentación de MDD en los últimos decenios: la tercera ola de la democratización (1990-2008) coincide con el más alto promedio de convocatoria a referendos y, curiosamente, la tercera contraola democrática (2008 a la fecha) ha significado recesión.

²⁴ Müller, *op. cit.*

²⁵ Puddington, Arch *et al.*, “The Dual Threat of Populists and Autocrats”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 2, abril de 2017; Topaloff, Liubomir, *op. cit.*, “The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?”, núm. 3, julio de 2017.

²⁶ Qvortrup, *op. cit.*

FIGURA 1
NÚMERO PROMEDIO ANUAL DE REFERENDOS Y PLEBISCITOS
EN PAÍSES LIBRES Y NO LIBRES, 1972-2016*

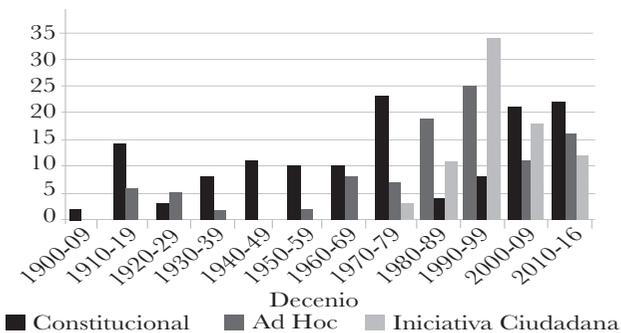


* La figura no incluye datos de Suiza.

FUENTE: Qvortrup, Matt, “The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, julio de 2018.

En el caso de los regímenes democráticos, como podemos ver en la figura 2, desde 1990 los referendos constitucionales se han estabilizado en un alto número de recurrencias, pero llama la atención que las iniciativas ciudadanas hayan cedido espacio a los referendos *ad hoc*, esto es, a los procedimientos para validar políticas públicas. Esto implica que se han fortalecido los MDD provenientes de los gobiernos hacia la sociedad, mientras que se han limitado las acciones de la ciudadanía al gobierno.

FIGURA 2
REFERENDOS EN PAÍSES DEMOCRÁTICOS: CONSTITUCIONALES,
AD HOC E INICIATIVA CIUDADANA 1900-2016*



* La figura no incluye datos de Suiza.

FUENTE: Qvortrup, Matt, “The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, julio de 2018.

Esto nos pone ante una hipótesis que merece una investigación más detallada: ¿se puede atribuir la crisis de las democracias modernas a que su componente de MDD se ha debilitado en los últimos decenios para intervenir en las decisiones de gobierno, especialmente en lo que concierne a las iniciativas ciudadanas? Esta pregunta tendría otras implicaciones, pues podemos establecer que, en una democracia, los MDR son *procedimientos de gobernabilidad* y los MDD son *procedimientos de gobernanza*.

La gobernabilidad se refiere a la capacidad estatal para cumplir y hacer cumplir el Estado de derecho en una sociedad democrática. Consiste, por lo tanto, en el ejercicio legítimo de la autoridad para ejercer el dominio en un territorio determinado; en una sociedad democrática, este dominio procede del mandato transferido por la ciudadanía mediante los procedimientos de gobernabilidad, es decir, los MDR. Esta atribución es un elemento común a cualquier régimen de gobierno, pues significa el procedimiento por el cual se transfiere de manera legal la autoridad a determinadas personas. En el caso de la democracia, ésta se ha establecido como un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; por lo tanto, exige no sólo la delegación del poder en representantes, sino que sea reconocida la cualidad policéntrica del poder de la sociedad, de manera que la acción de gobierno no se limita al ejercicio del dominio, sino también a la definición de la dirección social en atención a la interacción entre los agentes del Estado y las personas que integran la sociedad: esto es lo que entendemos por *gobernanza*.²⁷ Por ello, se puede hablar de los MDD como *procedimientos de gobernanza* en la medida en que reconocen la policentralidad del poder (lo cual implica erradicar la tiranía de la mayoría ya advertida por James Madison) y procuren otorgar dirección social para asumir o procesar determinadas acciones de gobierno.

Las democracias modernas —ante los retos actuales provenientes del terrorismo, del crimen organizado, de la xenofobia, de los nacionalismos exacerbados, de los fundamentalismos y de la creciente desigualdad social— se preocuparon por fortalecer los MDR en demérito de los MDD; además, fue priorizada la implementación de MDD de arriba hacia abajo,

²⁷ Aguilar, Luis F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas, octubre de 2007; Biondo, Francesco, “El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza”, *Revista Persona y Derecho*, núm. 67, Navarra, 2012; Koolman, Jan, *Governing as Governance*, Rotterdam, Erasmus University, Sage Publications, 2003; Ruggie, John Gerard, “Global Governance and «New Governance Theory»: Lessons from Business and Human Rights”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 1, enero-marzo de 2014.

es decir, los referendos constitucionales y los *ad hoc*. Desde esta perspectiva, la crisis de las democracias actuales podría ubicarse, precisamente, en el desequilibrio entre *governabilidad* y *governanza* propiciado por el uso de determinados instrumentos de MDD en detrimento de otros, lo cual acentuó el carácter oligárquico de la democracia, debilitando la intervención ciudadana en la toma de decisiones y, por lo tanto, eludiendo las definiciones requeridas de dirección social.

III. Principios de democracia directa

La consolidación de nuestra democracia no sólo requiere la adecuación de los MDR para atender la dinámica de las sociedades modernas (alta migración, desplazamiento de poblaciones, globalización, envejecimiento, desarrollo tecnológico, multiculturalidad e incremento de las brechas de desigualdad), sino también consolidar la incorporación de MDD para conformar una dirección social de gobierno acorde al sentido más amplio posible de voluntad general, entendida ésta de acuerdo con el planteamiento rousseauiano original: el interés común de todos los individuos reunidos que deliberan, de manera libre y “debidamente informados”, lo mejor para el bienestar general (Rousseau, 1755: libro II, capítulo III). En resumen, se necesita establecer un equilibrio virtuoso entre gobernanza y gobernabilidad. Para ello debemos establecer principios de MDD que incrementen los niveles de democratización de nuestra sociedad en atención a los cuatro indicadores desarrollados por Tilly: expansión, igualdad, protección y mutua vinculación.²⁸

Por *expansión* se entiende la proporción de la población que ejerce efectivamente derechos; tanto los MDR como los MDD tienen como base el sufragio universal. De esta manera, debe ser convocada el mismo espectro poblacional en ambos procedimientos. No fue el caso, por ejemplo, del plebiscito convocado por el ejército francés en 1863 para legitimar el gobierno de Maximiliano de Habsburgo. En un primer momento, Napoleón III ordenó que dicha consulta debía hacerse conforme a las leyes mexicanas. Sin embargo, una vez ocupada la ciudad de México, se formó un triunvirato, que convocó a una asamblea de notables, quienes finalmente se pronunciaron por instaurar el Segundo Imperio Mexicano (eso sí, de manera unánime). En este caso, fue cambiado el sustrato de la voluntad general, de una población masculina de 21 años o más que elegía electores, a una junta de 215 personas, todas ellas discrecionalmente

²⁸ Tilly, *op. cit.*

designadas y congregadas en una sala del Palacio Nacional para emitir el sufragio directo.²⁹

La *igualdad* refiere a la capacidad de cada individuo para el ejercicio de derechos respecto al resto de los individuos, de manera que su capacidad efectiva de ejercer y hacer valer sus derechos sea la misma que cualquier otra; en materia electoral se traduce como una persona siempre es un voto en un entorno donde todos los individuos tienen la misma oportunidad de sufragar. De esta manera, un referendo que establece procedimientos y requisitos distintos a los establecidos en los MDR podría implicar que determinados sectores de la población fueran excluidos o sobrerrepresentados en el ejercicio. De esta manera, por ejemplo, un ejercicio que no considerare el requisito de contar con credencial electoral vigente y estableciera mesas de votación de difícil acceso, significaría que un sector de la población podría tener restricciones inexistentes cuando fueron elegidas las autoridades.

La *protección* refiere al resguardo de la seguridad personal o colectiva en bienes e integridad tanto física como mental sin importar las preferencias de las personas; de esta forma, deben prevalecer garantías para la expresión libre de la voluntad y no ser susceptible, por ello, a sanciones o restricción de derechos. Días después de hacer públicos los resultados del plebiscito convocado por Santa Anna en diciembre de 1853 (ampliación del mandato por el cual se le otorgaban poderes extraordinarios), las personas que se manifestaron en contra fueron encarceladas, pues recordemos que el sufragio era expresado públicamente ante los funcionarios electorales en los centros de votación.³⁰ Así, la protección implica la salvaguarda de los derechos de las minorías.

Por último, la *mutua vinculación* se entiende como corresponsabilidad, donde tanto las autoridades como la ciudadanía respetan las reglas previamente establecidas legalmente y reconocen las consecuencias de los resultados, asumiendo el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Esto implica que el referendo parte del respeto irrestricto a la ley, y tiene un cometido preciso sancionable. La convocatoria a elecciones realizada por el presidente Juárez en agosto de 1867 fue adicionada con el llamado a un plebiscito para decidir por cambios a la Constitución de 1857; este plebiscito fue impedido por las legislaturas de los estados, pues el orden constitucional estaba vigente en tanto la norma misma había

²⁹ Vigil, José María, *La reforma. México a través de los siglos*, vol. X, 17a. ed., México, Editorial Cumbre, 1889, pp. 119-123.

³⁰ Olivarría y Ferrari de, Enrique, *México independiente, cit.*, vol. VIII, 1888, p. 416.

contemplado la situación de emergencia que vivió la República durante la intervención francesa, por lo que sí era válido llamar a la elección de representantes, pero no podía ser modificado el texto constitucional por un procedimiento ajeno a lo mandado en la norma superior.³¹

Dado que la democracia es reconocida como la forma de gobierno más propicia para el ejercicio y salvaguarda de los derechos humanos, los MDD deben atender a las principales características de éstos: universalidad, progresividad, interdependencia, indivisibilidad, inalienabilidad, igualdad y no discriminatorios. Asimismo, ningún derecho humano consagrado en el sistema internacional de derechos humanos es susceptible de ser limitado o erradicado por ningún ordenamiento legal, por lo que la resolución de un MDD no puede conferir derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona para suprimir los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.³² De esto se deriva que la resolución de un referendo no puede pretender el incremento del bienestar de un sector de la población a costa del decremento del bienestar de otro.

En atención a las consideraciones anteriores, entendidas como orientaciones para determinar la dirección axiológica general de los MDD en un régimen democrático, propongo considerar los siguientes siete principios como indicadores para evaluar si los procedimientos de convocatoria a la ciudadanía a referendos pueden ser considerados MDD.

1. Sustrato de representatividad

Los principios del gobierno representativo moderno son condiciones necesarias de cualquier democracia. En una sociedad democrática, tanto los MDR como los MDD se sustentan en que todas las personas en edad ciudadana tienen derecho a votar y ser votadas para asumir cargos de responsabilidad en el gobierno de su país mediante elecciones periódicas y auténticas que garanticen la emisión del sufragio universal, igual, libre y secreto. Así, los requisitos y procedimientos para emitir, captar y contabilizar los votos son los mismos para MDR y MDD. Este es el punto de partida, pues implica la integración de la capacidad estatal para elaborar la ley y ejecutarla: los procedimientos para nombrar a sus integrantes deben ser iguales a los implementados para sancionar su labor. Una vez

³¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 681 y 682.

³² Artículo 30, ONU, *op. cit.*

aprobada una ley, lo ideal sería someterla a aprobación de la población. El problema consiste en el quórum: si participan más de la mitad de las personas en la integración de los cuerpos Legislativo y Ejecutivo, entonces el *referendum* de ley debería exigir el mismo nivel de participación. Esto entraparía la situación y atentaría contra la gobernabilidad democrática. Sin embargo, como ocurre ahora, excluir cualquier capacidad de enmendar la elaboración de leyes ha derivado en bajos niveles de confianza en el Poder Legislativo: deberíamos pensar que todo cambio constitucional requiera la sanción popular.

2. Exclusión autoritaria

La democracia directa sólo adquiere legitimidad como expresión de la voluntad general en regímenes democráticos representativos. Los referendos en regímenes no democráticos no pueden ser considerados MDD, pues no existe garantía de protección. En estos casos, además, no existe garantía de mutua vinculación. El caso uruguayo en 1980 y el chileno en 1988, no garantizaban que, primero, fueran reconocidos los resultados por el gobierno; segundo, en caso de ganar la propuesta del gobierno, no existía garantía de que fueran respetados los derechos políticos y civiles de los opositores; además, ambas consultas establecieron apoyar la propuesta del gobierno o rechazarla (mantener el estado de excepción). El resultado fue la pérdida total de legitimidad de ambos regímenes, que pudieron decantarse por una situación aún más violenta para los ciudadanos, lo cual no sucedió ante la expectativa internacional, que propició una transición pactada para la liberalización de régimen. Aun en este caso, la democratización nunca fue garantizada: fue producto del ejercicio democrático del poder durante lustros.

3. Progresividad democrática

La expresión de la voluntad popular no puede considerar la disolución del régimen democrático vigente o la reducción de los principios de la democracia representativa. Esta situación resulta evidente en tanto que la democratización implica los mayores niveles de extensión, igualdad, protección y mutua vinculación en términos de progresividad, por lo que los MDD tienen como función primordial la ampliación del ejercicio de derechos, pues responden a criterios de *gobernanza*. Los procesos de consulta para solicitar atribuciones extraordinarias a un Poder Ejecutivo de una persona o un conjunto de personas (eufemismo para solicitar la

derogación del orden democrático) siempre ha derivado en medidas que posibiliten la exclusión de algún sector de la población o la limitación de sus derechos políticos y civiles, como han sido los casos de la Alemania nazi o la Italia de entreguerras. No debemos confundir con la solicitud de transformar el orden constitucional, pero en estos casos se debe cuidar que los principios de la democracia representativa prevalezcan, así como el ejercicio pleno de los derechos humanos.

4. Previsión constitucional

En tanto que los MDD sustentan su legitimidad en procesos electorales auténticos mediante el sufragio universal, igual, libre y secreto, para elegir a las autoridades que deberán cumplir y hacer cumplir la Constitución, los procedimientos para la realización de los referendos y el carácter vinculante o no del resultado deberán estar previamente establecidos en la legislación correspondiente en atención a los criterios establecidos constitucionalmente según el ámbito de gobierno que corresponda (federal, estatal y municipal o equivalente). Esto deriva del sustento por el cual se transmite legitimidad a la autoridad legislativa o ejecutiva: si ha sido electa de acuerdo con unos principios legales previamente establecidos que garanticen la autenticidad de las elecciones, se debe esperar que sean válidos esos mismos parámetros para los actos sometidos a consulta, pues se está sancionando la labor de los personeros electos. Hablamos de los aspectos más controvertidos en los MDD: admisión, quórum de participación, quórum de aprobación, atribuciones pertinentes y requerimientos de vinculación, contemplados ya en los MDR.

5. Control de constitucionalidad

La democracia directa, por definición, no puede asumir resoluciones contrarias a la voluntad general. La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, que se expresa en un ordenamiento constitucional por los cuales delimita el mandato de los gobernantes y salvaguarda los derechos de la ciudadanía: las Constituciones son las aspiraciones de la voluntad general para su beneficio y establecer la forma de gobierno. De ahí que un procedimiento derivado de la Constitución, por jerarquía, no pueda contradecirla. De esta forma, un referendo puede producir la abolición de una ley (si se establece previamente la vinculación), pero no puede aspirar a contrariar o suplantar la ley vigente, pues implica la suplantación del Poder Legislativo; tampoco puede resolver la

restricción de derechos humanos de ninguna persona o grupo ni pretender incrementar el bienestar de muchos a costa del bienestar de pocos, pues el orden constitucional es abstracto, impersonal y tiene por finalidad que prevalezca la justicia.

6. No concurrencia

Derivado de lo anterior, la convocatoria a la voluntad general para la elección de representantes de gobierno, materia de los MDR, en tanto tienen fines de *governabilidad*, no debe contaminar los MDD, que tienen fines de *governanza*. La convocatoria a MDD, al menos los vinculantes, no debe coincidir con la de MDR, pues la dirección social a las decisiones de gobierno estaría influenciada por la competencia partidaria en detrimento de la decisión individual y debidamente informada de las personas; además, resulta restrictivo para las autoridades electas en los MDR imponerles instrumentos normativos no contemplados en el marco constitucional vigente cuando se postularon. En suma, los MDD son instrumentos de participación política de la persona en atención a la *governanza*, a diferencia de los MDR que son instrumentos de participación colectiva para la *governabilidad*. Debemos recordar, además, que los referendos exigen la libre concurrencia con la debida información sobre el tema en cuestión; la concurrencia de ambos mecanismos impide cumplir cabalmente con dicho propósito. Esta tentación ha sido evidente, por ejemplo, en el caso de partidos políticos que en tiempo electoral hablan de aprobar una ley a favor de la pena de muerte: no obstante de ser evidentemente anticonstitucional y contrario a los tratados que ha firmado nuestro gobierno en materia de derechos humanos, es evidente que mantener en tiempos distintos consultas de diferente carácter permite que sea el trabajo legislativo el que permita una ponderación de las acciones de gobierno adecuadas al interés general antes que al interés partidario.

7. Quórum vinculatorio

El cumplimiento de las anteriores características determina el carácter vinculatorio o consultivo del resultado. Existen fuertes indicios de que en los MDD las propuestas de cambio tienen pocas probabilidades de éxito, a menos que exista una participación superior a la obtenida en los MDR; al mismo tiempo, las propuestas contrarias al cambio tienden a incentivar el abstencionismo para tener mayores probabilidades de éxito (Aguiar-Conraria-Magalhães, 2010). Al mismo tiempo, la dirección de

gobierno (la *gobernanza*) no puede ser impuesta por un quórum menor al del cuerpo electoral que designó a las autoridades responsables de la *governabilidad*, pues la minoría estaría en capacidad de imponer contenido de gobierno a la mayoría. De esta manera, el primer criterio pertinente consiste en que el carácter vinculante procede únicamente cuando la participación sea igual o superior al ejercicio inmediato anterior de MDR equivalente (federal, estatal o municipal). Así, en referendos constitucionales y de iniciativa ciudadana, correspondería pedir al menos la participación en la elección inmediata anterior de representantes del Poder Legislativo; en caso de ser una política *ad hoc*, la participación de referencia correspondería a la elección de titulares de poderes ejecutivos. La determinación de la opción ganadora corresponderá al porcentaje de votos en concordancia con el principio establecido en los MDR correspondientes (mayoría relativa o calificada).

IV. Reflexión final

Los siete principios enunciados son propuestas metodológicas para el examen de los MDD existentes en los regímenes democráticos. El caso mexicano, por ejemplo, contempla la consulta popular en determinados rubros. Los temas susceptibles de ser consultados pasan a segundo lugar cuando se constata que se hace coincidir la convocatoria de la consulta con alguna elección federal. De acuerdo con lo señalado arriba, esto no podría ser considerado un MDD (no concurrencia). Además, el quórum vinculante se determina en 40% del listado nominal de electores por principio de mayoría relativa. Así, las elecciones presidenciales su ubican con una participación promedio de 65% y de 45% en las intermedias: en ambos casos, el quórum solicitado está por debajo de la participación en los MDR. Por último, resultan ser mecanismos de arriba hacia abajo, pues en el caso de que se logre el requisito de cumplir con el porcentaje de firmas para que la consulta sea solicitada por la ciudadanía, en realidad está sujeta a la aprobación de la mayoría simple en las dos cámaras del Congreso de la Unión. Así, resulta ser un referendo que no se consolida como MDD.

El requisito solicitado para que los ciudadanos puedan tramitar una consulta popular (2% del listado nominal) contrasta con el requisito de 0.13% del listado nominal para tramitar una iniciativa ciudadana. La disparidad del criterio resulta arbitraria y estanca su procedencia en el mismo cuello de botella: la determinación de la mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión. Al establecer criterios discrecionales (que

implican abuso) y al no ampliar los derechos políticos de participación al imponer el patronato legislativo, no permiten hablar de MDD en el marco constitucional vigente.

La iniciativa ciudadana es restringida al procedimiento parlamentario, por lo que se asimila más a una forma sofisticada de petición ciudadana, pero no de participación efectiva: no existe garantía de que la iniciativa, una vez aceptada para trámite en comisiones, sea analizada y valorada en el pleno. En realidad, el tema de la iniciativa ciudadana en México requiere un debate profundo para establecer criterios con la intención de que la ciudadanía tenga capacidad real de iniciar o crear instrumentos normativos.

Otro tema para considerar estriba en la revocación o revalidación del mandato. De acuerdo con los principios propuestos, no puede ser considerado un MDD, sino un instrumento desdemocratizador. La remoción del gobernante procede cuando atenta contra la voluntad general, algo que por principio no puede suceder en un régimen democrático, a menos que se incurra en la comisión de un delito, lo cual es materia de un procedimiento de destitución ya contemplado en la ley. La democracia estipula en sus leyes de manera abstracta la duración del mandato de cada cargo sujeto a elección; la revocación del mandato altera ese principio de democracia representativa y, además, resulta un criterio de *gobernanza* que interfiere en la *governabilidad*: es una injerencia que limita la responsabilidad de gobierno al ponerla al arbitrio de la percepción de las personas. Como establecía Rousseau, la voluntad de todos no debe ser confundida con la voluntad general: para proceder a la alteración de ésta (manifestada originariamente para asignar el cargo) se requiere que la totalidad de las personas, de manera individual y con la información pertinente, se pronuncien de manera unívoca por esa determinación. Es decir, que la totalidad del electorado acuerde la remoción. Por último, la revocación del mandato opera sobre asuntos materia de MDR. Si se pretende que no existan periodos tan amplios en el mandato presidencial, entonces lo que procede es ajustar el periodo presidencial a cuatro años, como consignaba nuestra Constitución antes de 1934: la elección de autoridades en democracia es el mecanismo por antonomasia de los MDR, pues tiene como fin, precisamente, ratificar o revocar el mandato.

V. Fuentes documentales

- AGUIAR-CONRARIA, Luis *et al.*, “How Quorum Rules Distort Referendum Outcomes: Evidence from a pivotal voter model”, *European Journal of Political Economy*, vol. 26, núm. 4, Elsevier B. V., 2010.
- AGUILAR, Luis F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas, CLAD, octubre de 2007.
- ALTMAN, David, *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.
- BERGERON, Louis *et al.*, *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*. México, Siglo XXI, 1984.
- BIONDO, Francesco, “El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza”, *Revista Persona y Derecho*, núm. 67, Navarra, Universidad de Navarra, 2012.
- COHEN, Josua, “Democracia y libertad”, en ELSTER, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- DAHL, Robert Alan, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- OLIVARRÍA Y FERRARI, Enrique de, *México independiente. México a través de los siglos*, 17a. ed., México, Editorial Cumbre, vol. VIII, 1888.
- ELSTER, Jon, “La deliberación y los procesos de creación constitucional”, ELSTER, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997.
- IDEA, *The Global State of Democracy, Exploring Democracy’s Resilience*. Stocckholm, IDEA, 2018.
- INGLEHART, Ronald F. *et al.*, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash”, en *HKS Faculty Research Working Paper Series*, núm. RWP16-026, Harvard Kennedy School, agosto de 2016.
- KOOLMAN, Jan, *Governing as Governance*, Rotterdam, Erasmus University, SAGE Publications.
- LAGOS, Marta, *El fin de la tercera ola de democracias*, Santiago de Chile, Latinobarómetro, 2018.
- LIPSET, Seymour Martin, “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review*, núm. 59.

- MAINWARING, Scott *et al.*, “The Fates of Third-Wave Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 1, Johns Hopkins University Press, enero de 2019.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- MEANEY, Thomas *et al.*, “What was Democracy”, *The Nation*, núm. 2, Washington, D. C., The Nation, 2 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.thenation.com/article/179851/what-was-democracy?page=0,7>.
- MORALES NOBLE, Víctor, *Las representaciones sociales de la democracia en los libros de texto gratuitos mexicanos (1960-2018)*, tesis para obtener el título de doctor en ciencias políticas y sociales, México, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2019.
- MÜLLER, Beat, *Base de datos y motor de búsqueda para la democracia directa*. Creative Commons, 2019, Disponible en: <https://www.sudd.ch>.
- O'DONNELL, Guillermo, *Acerca del Estado en América Latina*, PNUD. *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, 2004.
- OCDE, *Gobierno abierto. Contexto mundial y el camino a seguir, aspectos clave*, Washington, D. C., OCDE, 2004.
- ONU, *Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas*, Asamblea General, 55o. periodo de sesiones, Nueva York, ONU, 27 de noviembre del 2000 (A/RES/55/43). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/562/00/PDF/N0056200.pdf?OpenElement>.
- PALMADE, Guy (comp.), *La época de la burguesía*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- PALMER, Robert Roswell, *The Age of the Democratic Revolution. A Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princenton, Princenton University Press, 2014.
- PASCUAL ESTEVE, J. M., *Los ayuntamientos ante la crisis: estrategia y nueva gobernanza para hacer más y mejor con menos. Elementos de innovación y estrategia*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2013.
- PLATTNER, Marc F., “Illiberal Democracy and the Struggle on the Right”, *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 1, Johns Hopkins University Press, enero de 2019.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a. ed., Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

- PNUD *et al.*, *Nuestra democracia*, México, OEA, PNUD, FCE, IFE, CI-DA-ACDI y AECID, 2010.
- PRUD'HOMME, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2012.
- PUDDINGTON, Arch *et al.*, "The Dual Threat of Populists and Autocrats", *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 2, John Hopkins University Press, abril de 2017.
- QVORTRUP, Matt, "The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, Johns Hopkins University Press, julio de 2018.
- ROSANVALLON, Pierre, *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, 2013.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, "Del contrato social o principios del derecho político", en ARMIÑO, Mauro (ed.), *Del contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- RUGGIE, John Gerard, "Global Governance and «New Governance Theory», Lessons from Business and Human Rights", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 1, enero-marzo de 2014.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, vol. 1, *El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- SCHMITTER, Philippe C. *et al.*, "Qué es... y qué no es la democracia", en DIAMOND, Larry *et al.*, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2a. ed., Barcelona, Ediciones Orbis, 1983, 2 ts.
- STEFAN FOA, Roberto, "Modernization and Authoritarianism", *Journal of Democracy*, vol. 29, núm. 3, Johns Hopkins University Press, julio de 2018.
- TALMON, Jacob Leib, *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Madrid, Aguilar, 1956.
- TALMON, Jacob Leib, *Mesianismo político. La etapa romántica*, México, Aguilar, 1969.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992.
- TILLY, Charles, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

- TOPALOFF, Liubomir, “The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, Johns Hopkins University Press, julio de 2017.
- UVALLE BERRONES, R., “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, núm. 19.
- VIGIL, José María, *La Reforma. México a través de los siglos*, 17a. ed., México, Editorial Cumbre, vol. X, 1889.
- WOOD, Gordon S., *The Radicalism of the American Revolution*, Nueva York, A. A. Knopf, 1992. Disponible en: <http://pbidi.unam.mx:8080/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02025a&AN=lib.MX001000995351&lang=es&site=eds-live>.