



UNA ESCALERA , 2015

[Signature]

La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino

Electoral political Reform 2013-2014. Citizen Participation midway

Rosa Ynés Alacio García¹

Recibido el 6 de mayo de 2015.
Aceptado el 6 de octubre de 2015.

Resumen

¿Funcionan los mecanismos de participación integrados en la reforma político-electoral 2013-2014? ¿Cuáles son las dimensiones sustantivas de la democracia? En este texto, se reflexiona sobre las dimensiones útiles para entender la construcción teórica de la democracia, y se contrasta con la democracia mexicana desde la dimensión de los mecanismos de participación, implementados en la reforma político-electoral 2013-2014. Los dos mecanismos formales de participación ciudadana propuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son la iniciativa popular y la consulta popular. Ambos, inaplicables. El primero porque deja al Congreso de la Unión la decisión de su viabilidad, en tanto que el segundo deja a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la interpretación de las ambigüedades legales en ambientes de elevada desconfianza ciudadana, lo que muestra las contradicciones entre una democracia ideal y la democracia real en México.

¹ Rosa Ynés Alacio García es doctora en Estudios Sociales con línea en Procesos Políticos. Labora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuauhtépec. Este texto se realizó con el apoyo económico del Programa de Investigación del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, con número de folio 029 del proyecto "La participación ciudadana: diseños institucionales y prácticas electorales". alacio@rosaynes.mx

Palabras clave

Democracia, participación ciudadana, iniciativa popular, consulta popular.

Abstract

Does it work the participation mechanisms implemented in the electoral political reform 2013-2014? What are the substantive dimensions of democracy? In this paper we examine the useful dimensions to understand the theoretical construction of democracy and contrasted with Mexican democracy from the perspective of participation mechanisms, implemented in the 2013-2014 electoral political reform. The two formal citizen participation mechanisms proposed in the Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos are: *iniciativa popular* and *consulta popular*. Both inapplicable: the former because it leaves to Congress the decision to its viability, while the latter leaves to the Suprema Corte de Justicia de la Nación, the interpretation of the legal ambiguity in environments with high public distrust, showing contradictions between an ideal democracy and real democracy in Mexico.

Keywords

Democracy, citizen participation, *iniciativa popular*, *consulta popular*.

Planteamiento del problema

¿Funcionan los mecanismos de participación implementados en la reforma político-electoral 2013-2014? ¿Qué opciones de participación ciudadana ofrece la democracia mexicana para influir en las decisiones de gobierno?

Hipótesis guía

La consulta popular no tiene posibilidad de instrumentarse en México debido a que falta claridad para definir cuáles son los temas de trascendencia nacional. Se deja a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la decisión final. En contraparte, la iniciativa popular se encuentra sujeta a la aprobación del legislativo, para transitar a una posible aceptación y/o modificación y/o rechazo. El tipo de participación ciudadana que se busca desde la democracia en México se basa en la elección de gobernantes, disociados de las demandas ciudadanas una vez asumido el poder de gobierno. El concepto social y legal de ciudadanía incluye a gobernantes y gobernados; sin embargo, el actuar frente al poder de gobierno o desde el poder de gobierno cambia los contenidos hacia la participación, en un contexto en que se defiende la bandera de la democracia.

Las dimensiones de la democracia

Platón no creía en la democracia como posibilidad de gobierno virtuoso porque le atribuía la decisión ignorante y engañada de las mayorías, quienes, además, se conducen desde la libertad de los excesos y abusos. Por el contrario, apostaba a la conformación de almas virtuosas, a las cuales les añadió el atributo de oro por ser sabias para gobernar, desprovistas de riquezas y de

deseos de posesión, y en búsqueda del bien de la *polis*.² Desde la filosofía, este griego identificaba en la democracia el desvío de la virtud, ya que conducía al pueblo a actuar desde la ignorancia y desde el engaño de calumniadores, quienes se tornaban auténticos oligarcas.³

Después de la segunda guerra mundial, la palabra democracia se puso de moda en dos ámbitos: los discursos desde el gobierno y los discursos desde el debate de las ideas, y en ambos dejó ganancias. La coyuntura de la guerra mostró los abusos en el uso del poder público, algunos surgidos desde procesos democráticos, tal como ocurrió en Alemania después de la llegada de Hitler al gobierno.

¿Qué entender por democracia? Más allá de la construcción simplista “*demos*” y “*kratos*”, o eso que se puede traducir como “el gobierno del pueblo”, Robert Dahl ubica en la democracia a la poliarquía, y formula una serie de hipótesis sobre su construcción, desde dos problemas: ¿qué actos consideramos suficientes para constituir una expresión de preferencias individuales en una etapa determinada del proceso de decisión? y ¿qué hechos debemos comprobar para saber en qué medida se utiliza la regla en la organización que examinamos?⁴

Sartori retoma el principio de soberanía popular, que sostiene: “todo el poder al pueblo”, pero advierte: “el problema del poder es el problema de su ejercicio”. Y para operar este ejercicio, es necesario un punto intermedio, de estructuras constitucionales, donde coexista el principio de la representación con la posibilidad de cambiar a quien está ejerciendo dicho poder.⁵ Añade, como una característica de la democracia, el ser un gobierno fundado desde la opinión, que responda a la opinión pública y al mismo tiempo exista la libertad para opinar en un contexto en que se realizan elecciones con intervalos distanciados, donde poco se sabe de los contenidos que tendrá el gobierno electo.⁶ El propio Sartori advierte las tres trampas de la democracia, basadas en discutir el concepto desconociéndolo, en asumir como válido sólo lo real, ignorando lo ideal, y en buscar el perfeccionismo.⁷

Tocqueville destaca las fortalezas del asociacionismo,⁸ en tanto que Bobbio ubica en la democracia la inevitable representación y la serie de trampas desde los poderes del representante, así como los contenidos de la representación. Añade que no todas las expresiones representativas son democráticas, ni todas las expresiones democráticas son representativas.⁹

Macpherson estudia la democracia como participación y destaca la inevitable representación debido al tamaño de las naciones modernas. Ubica en las tecnologías de las computadoras la posibilidad de activar la democracia participativa, y propone dos requisitos: el primero, la conciencia de la gente para abandonar su papel de consumidores y asumir una actuación desde el ejercicio pleno de sus propias capacidades, lo que aportaría el sentimiento de comunidad; el segundo se centra

2 Platón, *La República*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 281 y 301-309.

3 *Ibidem*, p. 309.

4 Robert Dahl, “La poliarquía”, en *Almond et al., Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 2001, pp. 80-92.

5 Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003, pp. 82-83.

6 *Ibidem*, pp. 87-89.

7 *Ibidem*, p. 31.

8 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 206-212.

9 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 53-56.

en la disminución de la desigualdad social y económica.¹⁰ Macpherson propone dos modelos: en el primero, basado en una democracia participativa piramidal, el punto de partida es la práctica de la democracia directa a nivel de barrio y/o fábrica, con debates totalmente directos y decisiones por mayoría, seguida en todos los demás niveles por prácticas de la democracia delegativa. Sin embargo, reconoce que el sistema piramidal “no establece una verdadera responsabilidad del gobierno hacia los niveles inferiores”,¹¹ ni tampoco funciona en ambientes con oposición de clases, producto de desigualdades sociales y económicas, ni en situaciones de apatía política. No obstante, al reconocer lo irrealista de su modelo, lo ubica viable en tanto los países promuevan las condiciones previas para la transición a democracias participativas. Para Macpherson, la salida se encuentra en el segundo modelo, que combina un mecanismo democrático directo/indirecto piramidal con un sistema de partidos competitivo, y reivindicaciones sólidas y coherentes, que recuperen la función necesaria de mediación entre intereses opuestos de clases existentes en la sociedad a partir de márgenes de transacción.¹²

En contraparte, trabajos actuales destacan tres abordajes del concepto: el primero, como régimen político que contendría una combinación de instituciones políticas liberales y mecanismos de democracia directa y participativa; el segundo, como la evolución legal que se desarrolla del concepto de lo participativo y como parte de un cambio cualitativo, y el tercero, como prácticas participativas de integrantes, activistas y funcionarios, en las que se expresan los distanciamientos entre teoría y práctica.¹³

Ippolito-O'Donnell establece dos modelos para estudiar la democracia directa: uno apunta a la consolidación del régimen; otro, contencioso e informal, se orienta a la democratización de la democracia. Para la autora, coexisten dos tipos de mecanismos: 1) los de carácter formal (presupuestas participativas, referéndums, consultas populares) y 2) los de carácter informal o mecanismos de control social, como las asambleas vecinales y las auditorías ciudadanas, que buscan fortalecer las capacidades de los ciudadanos¹⁴ para expresar sus preferencias y controlar las acciones de los gobiernos, y en los que resulta fundamental incorporar en el debate las condiciones sociales para garantizar un ejercicio efectivo de la ciudadanía. Si bien la democracia directa rebelde y contenciosa resulta fundamental para impulsar los derechos políticos, civiles y sociales, hay un gran déficit de deliberación para que los ciudadanos formulen opiniones y sean realmente escuchados; por tanto, los debates implícitos en la construcción de la democracia directa parten de las condiciones sociales de acceso a la participación y deliberación, del tipo de ciudadanía organizada o contenciosa, y del derecho de asociación libre de clientelismos.¹⁵

10 Crawford Brough Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, pp. 115-123.

11 *Ibidem*, pp.130-135.

12 *Ibidem*, pp.135-138.

13 Margarita López Maya, “Venezuela: de la democracia participativa al Estado comunal”, en Alicia, Lissidini, Yanina, Welp y Daniel Zovatto (compiladores), *Democracia en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, UNAM-III-Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2014, p. 277.

14 A lo largo de este artículo, cuando se mencione la palabra ciudadanos, se estará haciendo referencia a aquéllos de ambos sexos.

15 Gabriela Ippolito-O'Donnell, “Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

Yanina Welp reconoce en Suiza una de las democracias más consolidadas y estables, pues basa su sistema político representativo en el uso de mecanismos de democracia directa. Contrasta este caso con el de otros países donde el uso de dichos mecanismos se ha presentado en líderes autoritarios, quienes los han utilizado para legitimar, desde la farsa, sus acciones con mínimas libertades y poco acceso a la información. Para Welp, la democracia directa posibilita la toma de decisiones en las urnas, más allá de la elección de representantes, en la que se conjugan aspectos normativos y políticos.¹⁶

El régimen democrático construye una agencia¹⁷ promoviendo legalmente un sistema de efectivos y "respetuosos reconocimientos mutuos", y respaldando "el derecho a participar en redes dialógicas", así como en múltiples manifestaciones asociativas y expresivas que reproducen la diversidad social. Las reglas legales de la democracia dan sentido a la protección de derechos y afirman la dignidad de todos al aceptar la diversidad cultural y social.¹⁸ Por tanto, la democracia "es preferible a cualquier otro tipo de dominación política", pues "el poder y la autoridad ejercidos en y por un estado y sus gobiernos surgen de ciudadanos/as-agentes."¹⁹

No hay consenso al definir democracia; por tanto, su significado es "flotante". No obstante, "esto no autoriza una Babel conceptual". Por ello es necesario contar con referentes que permitan articular los desacuerdos en valores y prioridades, en los que "el funcionamiento real de las democracias no resulta sólo de las acciones de los individuos, sino también de entidades colectivas tales como partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, asociaciones de intereses, corporaciones, varias burocracias, y otros".²⁰

O'Donnell incluye tres componentes en la definición de la democracia política: las elecciones limpias, "los derechos positivos y participativos" para votar o para intentar ser electo y el conjunto de libertades y derechos de participación.²¹ La propuesta de O'Donnell presenta reflexiones importantes sobre la ciudadanía como agencia, desde la identificación del ser social que razona y reivindica o desalinea poderes; como portador del poder para elegir gobiernos o buscar ser electo, y como expresión de la diversidad social y cultural, que se autorreproduce desde el respeto a los derechos y a la dignidad.

Pierre Rosanvallon destaca dos dimensiones centrales útiles para comprender las diversas experiencias democráticas. La primera se basa en el funcionamiento y en los problemas de las instituciones electorales-representativas; la segunda, en abordar la constitución del universo de la desconfianza.²²

El principio de la construcción electoral de la legitimidad de los gobernantes y la expresión de la desconfianza ciudadana respecto de los poderes han estado

16 Nina Massüger y Yanina Welp, "La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana", en Báez Silva y Ríos Vega (coordinadores) *Los derechos políticos en el siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, México, 2014, p. 3.

17 Guillermo O'Donnell, *Democracia, agencia y estado*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, pp. 19-20.

18 Pierre Rosanvallon, *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2011, p. 271.

19 *Ibidem*, pp. 19-20.

20 *Ibidem*, p. 44.

21 *Ibidem*, pp. 37-38.

22 *Ibidem*, p. 24.

así prácticamente siempre vinculados [...] La legitimidad es entendida aquí como una cualidad jurídica, estrictamente procedimental, es producida de modo perfecto y absoluto por la elección. La confianza es mucho más compleja. Construye una especie de "institución invisible (...) Se han multiplicado en primer lugar las propuestas y las experiencias que buscan reforzar los condicionantes de la legitimidad procedimental. Se aumenta, por ejemplo, la frecuencia en que se recurre a las urnas, se desarrollan también mecanismos de democracia directa, se intenta además reforzar la dependencia de los elegidos. Lo que se busca en todos los casos es la mejora de la "democracia electoral". Pero paralelamente también se ha formado todo un entrecruzamiento de prácticas, de puestas a prueba, de contrapoderes sociales informales y también de instituciones, destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza. No se puede pensar la democracia y rehacer su historia sin ocuparse de estas últimas formas.²³

La confianza amplía la calidad de la legitimidad desde lo procedimental, lo moral y la dimensión sustancial del bien común, y al mismo tiempo presupone un carácter de continuidad de esa legitimidad en el tiempo, que permite ahorrar mecanismos de control y prueba, que actúan como un economizador institucional.²⁴ Fue la obsesión por prevenir la concentración de poderes lo que impulsó la formación constitucional norteamericana. Por esta razón se conforma un poder débil e institucionalizado en la sospecha. Por tanto, se protegió "al individuo de las invasiones del poder público antes que coronar al ciudadano".²⁵ Como nota a pie, en México hay una debilidad en la protección del individuo y, paralelamente, un fortalecimiento del ciudadano, sin importar su sexo, cuando se encuentra respaldado por el poder de gobierno, actitud contraria de cuando el ciudadano se encuentra frente al poder de gobierno.²⁶

Para Rosanvallon, la desconfianza "antigua" se origina en el "rechazo a los poderes arbitrarios impuestos a la sociedad", en tanto que la desconfianza "moderna", en los posibles equívocos de los "regímenes surgidos de la voluntad popular". Añade otro enfoque de la desconfianza, basado en el supuesto de "velar por que el poder sea fiel a sus compromisos, buscar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común".²⁷ Rosanvallon recupera la propuesta de Ulrich Beck en *La sociedad del riesgo*, quien propone tres tipos de desconfianza: de tipo tecnológico, macroeconómico y social.²⁸

En México, dos textos destacados sobre democracia la ubican desde perspectivas diferentes: *La democracia en México*, de Pablo González Casanova de 1965, se detiene a estudiar la estruc-

23 *Ibidem*, pp. 22-24.

24 *Ibidem*, p. 23.

25 *Ibidem*, p. 25

26 En México, actualmente, el texto constitucional tiene preponderancia normativa sobre cualquier acuerdo internacional de derechos humanos. Contradicción de tesis 293/2011. No obstante, en temas sensibles que cuestionan las acciones de los ciudadanos en el poder, las resoluciones de justicia se resuelven con mínimas afectaciones a posibles responsables desde el gobierno en México. Ejemplos: caso Ayotzinapa (desaparición forzada de 43 normalistas), Guardería ABC (incendio de archivos de pemex que se propagó a guardería aledaña), Casa Blanca (sospecha por uso de influencias para adquirir bienes por parte de funcionarios públicos).

27 Pierre Rosanvallon, *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2011, p. 26

28 *Ibidem*, p. 31

tura del poder y las estructuras social, política y económica. Allí se delinearán factores del poder en México más allá del presidencialismo sin límites: caciques y caudillos regionales, ejército, clero, latifundistas y empresarios.²⁹ En cambio, Gómez Tagle destaca que, más allá del voto, hay condiciones colaterales al concepto de democracia que garantizan una ciudadanía plena y con capacidad de participación; éstas son: libertad de expresión, respeto a los derechos humanos y a los derechos de las minorías, acceso a la justicia, existencia real de un Estado de derecho, acceso a información de calidad e impartición de justicia de manera eficaz.³⁰

Clasificar a los países en una dimensión lineal que vaya de un polo democrático a uno autoritario resulta un ejercicio difícil y quizás ocioso en primer lugar porque la democracia es un proceso complejo para lo cual habría que establecer una serie de núcleos (*cluster*) democráticos en un espacio multi-dimensional, donde se tomara en cuenta una combinación de factores como liderazgos, instituciones políticas, partidos, características de la ciudadanía, presencia de fuerzas armadas o crimen organizado, etc. Pero en esa complejidad de factores resultarán finalmente países con características únicas en vez de tipos de régimen con características afines. De tal suerte que es necesario mantener un nivel de generalidad que permita hablar de "democracia" frente a "no democracia" con un alto nivel de simplificación. El otro problema es la constante transformación que se presenta en las democracias por efecto de las instituciones que caracterizan al régimen".³¹

En otro texto, Jorge Carpizo considera el desarrollo económico tan importante como el desarrollo de la democracia, y sugiere analizar el tiempo, las instituciones, la cultura, la evolución política, el sistema electoral y de partidos; no obstante, centra su atención en el sistema de gobierno parlamentario y presidencial y su relación con la democracia. Define y separa el concepto de democracia como un fenómeno dinámico y expansivo, como método y como técnica, como libertad y derecho, como pluralismo y derecho a disentir, como diálogo, discusión y negociación política, como limitación y control del poder.³²

¿Cómo analizar las tensiones que operan en la democracia y en sus instituciones ciudadanas y de representación? Las dimensiones de democracia que se proponen en este documento son: 1) los tipos y las formas de participación real frente a las construcciones ideales; 2) las características reales e ideales de libertad de prensa, y las características reales e ideales de acceso libre a la información; 3) la posibilidad real de opciones para presentar la información sobre temas de interés público sin cerrar medios, y/o amedrentar opciones; 4) los tipos, las formas y las características de impartición eficaz de justicia frente a las construcciones ideales de aplicación de justicia; 5) los tipos de instituciones democráticas y las características de su desempeño real; contrastan los

29 Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 2005, pp. 45-123.

30 Silvia Gómez Tagle (editora), *Alternativas para la democracia en América Latina*, El Colegio de México- Instituto Nacional Electoral, México, 2015, pp. 10 y 64.

31 *Ibidem*, pp. 32-33.

32 Jorge Carpizo, "Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XI, núm. 119, mayo- agosto, México, 2007, pp. 328-363.

discursos de las acciones reales expresadas en resultados concretos frente a propuestas ideales;³³ 6) el tipo de poder público que se ejerce ante la posibilidad real de expresión de los gobernados para cambiar la dirección de los actos de gobierno; aquí se incluye la transparencia, la rendición de cuentas y la información disponible suficiente para analizar la hechura de las leyes, así como la observancia en su interpretación e instrumentación 7) los controles reales al poder público: legales, institucionales y contenciosos; 8) el contraste de los discursos y la realidad, en relación con temas de respeto a los derechos humanos, y las acciones que garanticen una vida sin violencia, con educación y con salarios suficientes para vivir con dignidad.

No se parte de un concepto unívoco sobre democracia. Sin embargo, se asumen dimensiones necesarias para su abordaje y se contrasta la democracia ideal con las formas de democracia real. No se desarrollan todas las dimensiones. Sólo se delimitan los controles del poder en la democracia, frente a las posibilidades reales de ejercer acciones participativas. Se parte de una caracterización del poder y su control, con la finalidad de centrar el estudio en la participación ciudadana, tomando como ejemplo la legislación nacional como una de las dimensiones para estudiar la democracia real en México y los candados reales a su realización, en contraste con los discursos ideales proyectados.

El poder, la participación ciudadana y la reforma político-electoral 2013-2014

¿Es posible el control del poder?, se pregunta Diego Valadés, quien considera dos niveles diferentes de acción: el primero es interno, porque se ejerce entre los órganos del Estado Federal desde el poder que se autoaplica, a partir de los procesos institucionales de separación de poderes (en donde, más que disminuir el poder, éste se potencializa); el segundo es externo, pues supone “la intervención de agentes de la sociedad, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores”, por tanto, es resultado de la actividad ciudadana.³⁴

En realidad, el trabajo de Valadés se centra en abordar el poder desde el Estado para estudiar si es posible su control analizándolo desde tres vertientes. Ubica el control como problema, como fenómeno y como proceso. En el primero, recupera a los partidos políticos en la dinamización de los controles y considera que el control entre los órganos del poder va más allá de revisar el marco normativo que rige esta relación. Concibe también los efectos institucionales de los medios, en los que “la percepción pública de la forma como los controles son ejercidos, tiene una gran importancia en la vida social”, pero reconoce la dificultad para establecer el nivel de influencia de los medios, “en el deterioro del sentimiento constitucional, el desprestigio de la actividad política, y la quiebra de la legitimidad de los procedimientos (administrativos, judiciales, normativos, electorales).”³⁵

La dupla gobierno-sociedad ciudadana es distinta ante el poder que en el poder. Ante el poder, se expresa a través de marchas, plantones, redes y agrupaciones de autodefensa, debido a diversas causas; la principal, cuando el gobierno garante de la seguridad pública se encuentra por debajo

³³ Garantía de elecciones limpias, competidas, con máxima publicidad y transparencia, y con márgenes de incertidumbre que permitan alternancias.

³⁴ Diego Valadés, *El control del poder*, Editorial Porrúa México-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pp. 1-3.

³⁵ *Ibidem*, págs. 8, 61, 91, 92.

del crimen organizado, sumado a otras garantías básicas de derechos humanos, como educación, salud y alimentación, en sus aspectos más básicos. El gobierno institucionalmente se sustenta en el ejercicio del poder desde el uso legítimo de la fuerza; en contraparte, la sociedad conformada por ciudadanos se encuentra ante el poder institucional, tratando —en muchos sentidos— de ser parte de éste, a fin de intervenir en momentos de toma de decisiones que impactan la esfera pública de su interés.

¿Cómo se integra la ciudadanía al poder institucional? Las figuras denominadas consejos ciudadanos, comités ciudadanos, consejos de pueblos, representantes de comunidad, representantes vecinales, representantes de manzana y consejeros ciudadanos, pretenden responder a este engranaje del funcionamiento institucional desde dos mecanismos para activar la participación ciudadana: a partir de un proceso de designación y/o a través de un proceso de elección; ambos, con reglas procedimentales específicas diferenciadas y establecidas desde el ejercicio de poder de quienes gobiernan. Estas son figuras de representación ciudadana. Y son distintas de los mecanismos de participación ciudadana. Los primeros son ciudadanos que representan a otros ciudadanos (en el entendido de que los gobernantes ya se olvidaron de representarlos); los segundos son mecanismos que se activan para aceptar y/o rechazar, acciones de gobierno.

Al referirse al poder, Valdés anota lo siguiente: "en su expresión práctica, uno de esos extremos conduce al totalitarismo, otro al anarquismo y, la vertiente racional, a la democracia".³⁶ En un sistema constitucional democrático el poder debe "a) estar distribuido, b) ser regulado, c) estar limitado, d) ser accesible, e) ser predecible, f) ser eficaz y g) estar controlado".³⁷

¿Es posible impulsar la participación ciudadana con posibilidad para ser parte de la toma de decisión de asuntos públicos?³⁸ Con la reforma al artículo 26 constitucional, se incorpora el término *mecanismos de participación*, con objeto de recoger las aspiraciones y las demandas de la sociedad, a fin de sumarlas tanto al plan como a los programas de desarrollo, como parte de los contenidos del plan nacional de desarrollo al que se sujetan los programas de la Administración Pública Federal.³⁹ En ese contexto fue presentada y aprobada, como parte de la reforma político-electoral 2013-2014, la propuesta de iniciativa popular y la consulta ciudadana.

Participar es un verbo que conlleva intensidades y formas en la acción misma, e implica resultados sociales y políticos diversos, con reglas y acuerdos previos, en los que la primera vía de análisis consiste en determinar cómo se participa. Estas formas de participación se encuentran moldeadas por el poder en la acción misma, que resulta del acto de participar y de las reglas que establecen los requisitos y procesos para hacerlo. En otras palabras, tres fases integran al posible acto de participar: la primera, conformada por las reglas y los acuerdos previos; la segunda,

36 *Ibidem*, p.6.

37 *Ibidem*, p.9.

38 La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como parte del Poder Judicial, determinó que "Las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá atender a lo que indica la norma constitucional." Contradicción de tesis 293/2011.

39 La redacción constitucional establece, como auxiliares del Estado, para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI) y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El primero, como organismo con autonomía técnica y de gestión, y el segundo, como órgano autónomo. El Presidente de la República propone la junta de gobierno del inegi, y ésta es aprobada por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en tanto que la dirección del coneval se integra por un presidente y seis consejeros votados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, con posibilidad de objetar por parte del Presidente de la República.

basada en el ejercicio de la participación, y la tercera, marcada por los resultados. La fase previa a la participación contiene las reglas jurídicas, institucionales y los acuerdos sociales, aceptados y reconocidos para hacer válida esta acción. En cambio, en la fase posterior al acto de participar, es posible ubicar los resultados concretos que se obtienen por dicha participación. El proceso de los resultados o incentivos que se generan puede motivar o desalentar esta acción. Los incentivos no son materiales; pueden ser sociales, educativos y/o políticos. Los resultados sí son materiales, tal como la realización de obras públicas o de apoyos con programas sociales.

La palabra participación no es verbo; no necesariamente conlleva acción, aunque supone una acción. Participación ciudadana implica un atributo reconocible territorialmente: la ciudadanía. Se puede participar sin ser ciudadano; se puede ser ciudadano sin participar. Una participación sin el derecho a la ciudadanía no es participación ciudadana; podrá ubicarse como participación política, pero no como participación ciudadana, aunque los resultados impacten a la ciudadanía del país del cual se trate. Por tanto, hay tres elementos constitutivos para ubicar la participación ciudadana: el territorio, el reconocimiento legal a la ciudadanía, con plenos derechos y obligaciones en dicho territorio, y la incidencia en el espacio público.

La participación ciudadana supone una combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual por participar.⁴⁰ Se define participación ciudadana como el derecho y la responsabilidad de la ciudadanía en un territorio determinado, con incidencia en el espacio público. Se trata de la acción material de acudir a sufragar por alguna de las opciones planteadas e incluso para determinar votar en blanco o anular el sufragio. En momentos no electorales, se participa para incidir en las decisiones de gobierno, en las distintas etapas de políticas públicas o en el diseño de alguna ley o normatividad, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de quienes integran una entidad federativa, un barrio o una colonia, sin que ello implique la búsqueda de un beneficio personal o un ascenso político. El participar es una acción influida por procesos de socialización.⁴¹

En el ejercicio de la participación ciudadana, se presentan tensiones propias de los procesos de socialización, en los que discursos y prácticas (acciones concretas) dan contenido a las relaciones políticas, que se articulan cuando los actores políticos buscan influir en la escena pública, y generan resultados en el comportamiento político de un sector de la población (y/o ciudadanía).

Los discursos y las acciones establecen los contenidos de las prácticas políticas desiguales, influidas por creencias, interpretaciones y experiencias de la vida pública, que orientan el rumbo democrático o no, desde las constantes tensiones normativas, valorativas y de acción.⁴²

Las diferentes expresiones de participación ciudadana se encuentran influidas por las tensiones en el proceso de socialización, así como por las posibilidades reales de generar un resultado, sea material o simbólico (resultado o incentivo). Por tanto, para que exista un interés por participar,

40 Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2003, p. 31.

41 Para definir participación ciudadana, se tomaron los trabajos de Héctor Tejera Gaona y Emmanuel Rodríguez Domínguez: "Imaginario legislativo, redes de poder y límites de la participación ciudadana: el caso de los comités ciudadanos en la Ciudad de México", y de Rosa Ynés Alacio García y Luis Eduardo Medina, "Comités ciudadanos en tres colonias del Distrito Federal en 2010: (...) la verdad no sé pero siempre vengo a votar cuando hay elecciones". Ambos trabajos se encuentran en Rosa Ynés Alacio García (coordinadora), *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, UACM-Tirant lo Blanch-Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, México, 2013, 343 p.

42 Héctor Tejera Gaona, "De la Cultura Política a la Cultura de la Política", en Víctor Alejandro Espinosa Valle y Luis Miguel Rionda (coordinadores), *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, Ediciones Gráficas Eón, El Colegio de la Frontera Norte-Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, a.c.-UAM-Universidad de Guanajuato, México, 2005, pp. 316-318.

lo que se traduce en una acción concreta para hacerlo, deberá existir algún contenido de poder en la transacción; esto significa alguna posibilidad real de impactar en la esfera pública, que incentive la acción misma. El acto de participar está determinado por las reglas para hacerlo, y por los resultados de esta acción. En otras palabras, por el poder potencial real de la acción, y no por el poder imaginario de ésta. Un poder potencial real de la participación es un resultado o un incentivo concreto, expresado en lo material o en lo simbólico, en momentos electorales y no electorales. Un poder imaginario de la participación es el conjunto de omisiones, candados, límites y lagunas operativas y procedimentales, con la finalidad de desalentar cualquier tipo de participación fuera de periodos electorales.

El poder de la participación ciudadana es la contraparte al poder existente en los niveles de gobierno. ¿En qué momento la ciudadanía puede influir en la esfera pública? Con el modelo de participación procedimental, las jornadas electivas en los gobiernos democráticos expresan el poder de la ciudadanía al elegir a los representantes que integrarán las figuras de gobierno. El poder del gobierno permanece consistentemente fortalecido hasta el siguiente periodo electoral, cuando la participación ciudadana recupera el poder para elegir. Es un juego oscilante en que el poder de la participación ciudadana sólo resulta evidente en cada jornada electoral, en tanto que el poder del gobierno permanece constante y sólo presenta un posible cambio en el momento cuando se entregan los resultados definitivos de la jornada electiva, y las constancias del cargo en disputa para generar una posible transición partidista, o transición de candidatos.

Para Welp, potenciar las instituciones de participación ciudadana no se limita a estudiar a los actores que las utilizan; significa empoderar a la ciudadanía y abrir canales de control y participación en los asuntos públicos, e idealmente fortalecer la rendición de cuentas y reducir distancias entre representantes y representados. Todo esto se logra debido a las características del diseño institucional del mecanismo, y a las condiciones para las prácticas democráticas que garanticen el cumplimiento de la legislación.⁴³

Los mecanismos de participación: ¿cómo la legislación cierra posibilidades?

Sobre los mecanismos de participación ciudadana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 35, como un derecho del ciudadano el poder iniciar leyes. El texto jurídico establece, en la iniciativa popular, el derecho a iniciar leyes o decretos, a partir de presentar proyectos con el respaldo de 0.13% de la lista nominal de electores (art. 130 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). Por su parte, la consulta popular es definida, en la legislación federal mexicana, como el mecanismo de participación para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto y opinen sobre uno o varios temas de trascendencia nacional; para su solicitud, es necesario el respaldo de 2% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 4 de la Ley Federal de Consulta Popular).⁴⁴

43 Yanina Welp, "Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate", *Revista de la Red Argentina del Presupuesto Participativo*, en prensa.

44 En el texto constitucional, se utilizan los sustantivos: "persona" en el art. 1, "ciudadano" (no ciudadana) en el art. 35, y "popular" en el art. 35.

A continuación, se presenta un cuadro donde se sintetiza la información más relevante sobre la iniciativa popular y la consulta popular. La redacción constitucional se encuentra en el artículo 35. Se anotan los requisitos, las limitantes legales y las etapas procedimentales, con el propósito de clarificar ambos decretos. El cuadro es de elaboración propia para esta investigación.

	Artículo constitucional	Requisitos	Respaldo ciudadano	Motivaciones
Iniciativa popular	Art. 35	Art. 130, 131 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso.	0.13% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, nombre completo, clave de elector o número identificador de la credencial para votar.	Derecho a iniciar leyes o decretos, a partir de presentar proyectos con respaldo ciudadano
Consulta popular	Art. 35	Art. 15, 16, 28, 33, 34 de la Ley Federal de Consulta Popular	2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores	Mecanismo de participación para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, y opinen sobre uno o varios temas de trascendencia nacional

Limitantes legales	Fase procedimental
<p>El Instituto Nacional Electoral debe validar el cumplimiento del apoyo ciudadano, en el que las fallas no superen 20% del total requerido por ley. A empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En estos casos, la cámara de origen será siempre la de Diputados. Si los integrantes de la comisión aprueban la propuesta, pasará a la Cámara revisora, y seguirá el procedimiento legislativo ordinario.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La propuesta debe ir acompañada del respaldo ciudadano, el nombre completo y domicilio del representantes que oír y recibirá notificaciones. Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma 2. Se presenta al Presidente de la Cámara de Diputados o Senadores, o ante el Presidente de la Comisión Permanente. 3. El Instituto Nacional Electoral (INE) debe validar el cumplimiento del apoyo ciudadano, en el que las fallas no superen 20% del total requerido por ley. 4. Si no se cumple el requisito, se regresa al Presidente de la Cámara, quien informará al Pleno, se publicará en la Gaceta Oficial y se dará por concluido el trámite. La resolución podrá impugnarse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 5. En caso de cumplimiento, el Presidente de la Mesa Directiva turnará la iniciativa ciudadana a la comisión correspondiente. Y el presidente de la comisión convocará al representante de los ciudadanos para que exponga en reunión el contenido de la propuesta; sin embargo, su asistencia no es determinante para dar curso legislativo al documento. Si los integrantes de la comisión aprueban la propuesta, pasará a la Cámara revisora, y seguirá el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, este mecanismo no sustituye la actividad legislativa.
<p>Art. 40 Constitucional. Excepciones a consulta: Materia electoral Ingresos y gastos del Estado Seguridad Nacional, así como organización y funcionamiento de la Fuerza Armada permanente. Restricciones a los derechos humanos El tema de la organización política de la República Mexicana, como sistema representativo, democrático, laico y federal.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar aviso de intención al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o Senadores, y llenar un formato. 2. El Presidente emitirá una constancia acreditando la presentación del aviso de intención, junto con el formato para obtener 2% de firmas solicitadas. Nombre del firmante, clave de elector o número identificador de credencial para votar vigente, tema de consulta (deberá ser de trascendencia nacional), propuesta de pregunta que deberá responderse con SI/NO sin juicios de valor o tendenciosos. Cada hoja tendrá un número de folio, y sólo serán admitidas a trámite las solicitudes que presenten formatos válidos. 3. Presentar la solicitud de consulta popular del 1 al 15 de septiembre del año previo a la jornada electiva federal. 4. Validación del INE del apoyo ciudadano. Regresa al Presidente de la Cámara, quien turna a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 5. La SCJN resolverá la constitucionalidad de la materia de la consulta. 6. Si se cumple el requisito de constitucionalidad, el Congreso por conducto de sus mesas directivas, emitirá la convocatoria, y notificará el INE, que tendrá la responsabilidad de aprobar lineamientos, formatos y documentación electoral. 7. Si la diferencia entre los votos a favor del SI y los votos a favor del NO es igual o menos a 1%, el consejo distrital deberá realizar recuento de votos en la totalidad de las casillas. <p>Si la votación de la consulta representa al menos 40% de los ciudadanos inscritos en lista nominal, el resultado es vinculatorio, con efectos durante los tres años siguientes a partir de la declaratoria de validez.</p>

Los límites de la reforma electoral en materia de participación

Los dos retos centrales de la participación son a) por parte de la ciudadanía, el conjuntar los intereses ciudadanos comunes para activar la participación ciudadana; b) por parte de los tres Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), generar la certeza jurídica y las garantías procesales, que abonen al ámbito de los derechos políticos y activen la participación en momentos electorales y no electorales.

¿Para qué sirve un mecanismo legal de participación ciudadana?

1. Para participar con el poder gobernante, a partir de incluir la opinión mayoritaria de la ciudadanía en la toma de decisiones, en las distintas fases de las políticas, que impactan el interés público, los recursos públicos y el espacio público.
2. Para fortalecer la construcción de sistemas democráticos, con énfasis en la transparencia, en el libre acceso a la información y en procesos reales de rendición de cuentas.
3. Para atender las demandas y expectativas que los ciudadanos tienen hacia los gobiernos, y hacia los gobernantes, en el diseño de leyes, en el diseño de programas de gobierno, así como en la ejecución de políticas públicas y de gobierno.
4. Para fortalecer la dupla gobierno y sociedad, y permitir a la ciudadanía intervenir en la toma de decisiones que impactan la esfera pública de su interés, conservando a un tiempo la gobernabilidad,⁴⁵ Y fomentando redes dialógicas verticales.⁴⁶

La red dialógica del discurso genera una construcción conjunta en la esfera pública, en la que es posible dirigirnos a otros ciudadanos agentes, en una red dialógica horizontal, y paralelamente a los gobernantes, en una red dialógica vertical; esta circunstancia posibilita interpelaciones en el ejercicio de derechos y libertades respaldadas por la ley y socialmente disponibles.⁴⁷

Los mecanismos de participación ciudadana deberían presentar las siguientes cuatro características jurídicas para facilitar la incorporación de la ciudadanía: 1) la posibilidad de dar poder ciudadano a quienes no forman parte del gobierno, a través de la obligación jurídica que permita vincular los resultados de la opinión mayoritaria de la ciudadanía en la toma de decisión de los poderes en el gobierno; 2) la redacción clara de procedimientos para incorporar y volver vinculatorios los mecanismos de participación ciudadana; 3) la certeza jurídica; 4) la obligatoriedad jurídica de rendición de cuentas,⁴⁸

45 Sin entrar en una discusión sobre el concepto de gobernabilidad, para usos de este trabajo se le define como la posibilidad de mantener el orden, a través de discursos jurídicos y de acciones de servidores públicos, que den certeza jurídica en condiciones de igualdad y de equidad, tanto a ciudadanos gobernados como a ciudadanos gobernantes. En un contexto en que la transparencia y la rendición de cuentas puede presentarse o no, dependiendo de la permisibilidad de las autoridades, donde, los ciudadanos gobernantes, sin importar su sexo, cuentan con la protección para ordenar el uso legítimo de la fuerza.

46 Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, pp. 190-191.

47 *Ibidem*, pp. 190-191.

48 Por rendición de cuentas se entiende "el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño". Ugalde toma esta definición de McLean, y la contrasta con otras, en Luis Carlos Ugalde, "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México". *Cuadernos de divulgación*, Instituto Federal Electoral, núm. 21, México, 2002, p. 12. A esta definición se agrega reparar el daño (renunciando).

máxima difusión,⁴⁹ transparencia en la toma de decisiones⁵⁰ y libre acceso a la información pública. Estas características no siempre se cumplen. El análisis de las leyes existentes en las entidades federativas muestran, en algunos casos, ambigüedad; en otros, omisiones; en otros más, se enumeran largos requisitos con dificultades procedimentales para ser cubiertos; finalmente, de acuerdo con la redacción de la ley, se decidirá si procede o no la solicitud. En tanto, habrá que preguntarse si para un ciudadano sin activismos partidistas tiene sentido invertir su tiempo para participar en estos ejercicios, con fases procedimentales estrictas y requisitos que significan una fuerte inversión de tiempo.⁵¹

La política mexicana se basa en la construcción de acuerdos, que excluye redes dialógicas verticales, excepto en momentos de elección. Los candados legales normativos o una larga lista de requisitos con tiempos limitados podrían dejar a los mecanismos de participación como una misión cumplida, como parte de las exigencias de los actuales modelos democráticos, y reforzar los discursos sobre el avance en esta materia. No obstante, en la realidad son nulas las posibilidades de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan el espacio público, lo que muestra la tensión de la ciudadanía en y frente al poder.⁵² Los incentivos para participar se desvanecen, y al mismo tiempo, no hay incentivos para que los gobernantes obligadamente rindan cuentas de sus actos, asuman las consecuencias de sus acciones, faciliten la supervisión de los actos de sus gobiernos y difundan el correcto uso de los recursos públicos.

¿Qué determina la participación ciudadana? Si el origen de la participación se encuentra en el derecho al ejercicio de la ciudadanía y no en el acto mismo, todos participamos aun no participando. Si el origen de la participación se encuentra en la acción de participar, entonces no hay ciudadanos totales. En la primera forma de análisis, donde se aborda el derecho a la ciudadanía, se propone que el abstenerse a participar es en sí mismo una forma de participar. En cambio, en la segunda supondría una negativa a participar, a ejercer la acción, por diversas causas, tanto racionales (tiempo, dinero, interés) como emotivas (confianza-desconfianza). Lo anterior da como resultado un ciudadano selectivo en los temas para ejercer su participación a partir del valor que le significa dicha acción.

Son los requisitos jurídicos los primeros que determinan la participación ciudadana, desde dos ámbitos concretos: el texto jurídico, que contiene los derechos y las obligaciones, y el ejercicio de estos poderes jurídicos, previamente establecidos en el marco normativo. Si bien la ley no hace ciudadanos participativos, sí establece las reglas para serlo, e indirectamente motiva o desalienta esta acción y contribuye a la dupla confianza- desconfianza.

49 Por máxima difusión se entiende, el derecho ciudadano a recibir información oportuna y veraz por todos los medios posibles, y la obligación de los gobernantes a dar cuenta de todas sus acciones como parte de su responsabilidad en el poder de gobierno.

50 Por transparencia en la toma de decisiones, se entiende la existencia de mecanismos que facilitan el acceso a las acciones de los gobiernos; al proceso en la toma de decisiones, y a la supervisión en el uso de los recursos públicos, de las concesiones, de las cesiones, de las licitaciones, de las contrataciones, de los apoyos y de los procesos de impartición de justicia.

51 Al comparar las legislaciones de las 32 entidades federativas, se encontró que no hay una equivalencia en el uso del concepto. Con la cita, instrumentos de participación ciudadana, se enumera una variada gama de opciones que pueden catalogarse de tres maneras: por su definición, por su concepto y por su clasificación. Hay una cuarta forma: las legislaciones que tan sólo mencionan. Recopilación de leyes con apoyo de la C. Margarita Castro Nava, pasante de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana, durante junio y julio de 2014.

52 Un ciudadano en el poder tiene diferentes vínculos con los integrantes en el gobierno, y en la estructura del poder político, o forma parte de ésta. Un ciudadano frente al poder carece de vínculos con estructuras del poder político; su único punto de defensa es la ley (una legislación con redacciones ambiguas en México), y la interpretación del texto legal queda en manos de quienes integran el poder judicial.

Consideraciones finales de la iniciativa popular

La posibilidad de aprobación de la iniciativa popular está determinada no sólo por el cumplimiento de los requisitos, sino también por la valoración de los legisladores integrantes de la Comisión respectiva, quienes la analizarán, en un primer momento, para considerar si el documento sigue el “procedimiento legislativo ordinario”.⁵³ En caso de ser aceptada, seguirá la ruta de procedimientos, cruzando las tensiones legislativas de los grupos parlamentarios. En este espacio, las tensiones entre normas, valores y acciones legislativas serán evidentes y entrarán en juego aspectos de racionalidad constitucional y racionalidad política.

Consideraciones finales de la consulta popular

¿Qué motivó la participación ciudadana de los mexicanos para presentar propuestas de consulta popular y quiénes impulsaron este ejercicio? Son preguntas que no se responderán en este documento.⁵⁴ El trabajo recupera el resultado de las cuatro propuestas de consulta popular que cumplieron los requisitos procedimentales y, no obstante, permanecieron en la fase de la procedencia debido a la constitucionalidad de la materia para consultar.⁵⁵ Este ejercicio evidencia el trabajo legislativo en México.⁵⁶ El artículo 5 de la Ley de Consulta Popular (LCP) establece que los temas de trascendencia nacional son objeto de consulta, y en el caso de las propuestas ciudadanas, deben pasar por la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). De esta forma, los magistrados de la Suprema Corte fueron quienes calificaron la constitucionalidad y la trascendencia nacional del objeto de consulta (art. 16, LCP). Sus resoluciones fueron definitivas e inatacables (art. 29, LCP).

53 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 132, inciso e, 2014.

54 David Vicenteño, “Corte declara inconstitucional consulta popular del PRI sobre ‘pluris’”, en *Excelsior Nacional*, 3 de noviembre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/03/990350>; Elena Michel, “Inconstitucional, la consulta del PRD, decide la SCJN”, en *El Universal*, 30 de octubre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/consulta-scnj-prd-energetica-corte-1050376>.; Mauricio Torres, “La Corte rechaza la consulta popular del PAN sobre salario mínimo”, *CNN México*, 29 de octubre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/10/29/la-corte-rechaza-la-consulta-popular-del-pan-sobre-el-salario-minimo>; Mauricio Torres, “La Corte dice ‘no’ a las consultas energéticas de PRD y morena”, en *CNN México*, 30 de octubre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/10/29/la-corte-rechaza-la-consulta-popular-del-pan-sobre-el-salario-minimo>

55 Cuatro fueron las peticiones de consulta para las elecciones federales del 7 de junio de 2015.

56 Con excepción de la jornada electiva, la simulación es recurrente en el tema de la participación ciudadana en México.

Petición de consulta popular

Petición de consulta popular: Expediente 2/2014. Revisión de constitucionalidad.
Fecha de acuerdo emitido por la SCJN: 29 de octubre de 2014.

Materia de consulta	Validación INE	Pregunta	Resolución
Cámara y solicitante: Ingreso digno para los trabajadores. El Tribunal establece que la materia de la consulta es modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo.	El acuerdo no especifica; sin embargo, es requisito cumplir con 2% de apoyo ciudadano para pasar a la SCJN	¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinado por el CONEVAL?	“Es inconstitucional la materia de consulta formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz y diversos ciudadanos.” ⁵⁷ “La materia tiene que ver con ingresos y gastos del Estado.” “En segundo término, este Tribunal considera que la materia de consulta también encuadra en la prohibición relativa al tema de la restricción de los derechos humanos.”

Elaboración propia

Petición de consulta popular

Petición de consulta popular: Expediente 3/2014, sobre las reformas a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Fecha de acuerdo emitido por la SCJN: día 30 de octubre de 2014.

Materia de consulta	Validación INE	Pregunta	Resolución
Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta	El número de ciudadanos es suficiente al 2% que marca la ley	¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?	“Se declara inconstitucional la materia de la consulta popular por involucrar ingresos del Estado.” ⁵⁸

Elaboración propia

57 Se votó por mayoría de seis votos de la siguiente manera: “Gutiérrez Ortiz Mena, por estar relacionada con una restricción de derechos humanos; Luna Ramos, por implicar un cambio a lo establecido en el artículo 123 constitucional y por incidir en los gastos del Estado; Zaldivar Lelo de Larrea por estar relacionada con una restricción de derechos humanos; Pardo Rebolledo por incidir en los ingresos y gastos del Estado; Aguilar Morales por incidir en los ingresos y gastos del Estado; y Sánchez Cordero de García Villegas por estar relacionada con una restricción de derechos humanos”. Votaron en contra Cossío Díaz, Franco González Salas, Pérez Dayán, y el Presidente Silva Meza. El ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión por licencia concedida.

58 Se aprobó por mayoría de nueve votos de Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y el Presidente Silva Meza. En contra y anunció voto particular Cossío Díaz. No asistió a la sesión por licencia concedida el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Petición de consulta popular

Petición de consulta popular: Expediente 1/2014.

Fecha de acuerdo emitido por la SCJN: 30 de octubre de 2014.

Materia de consulta	Validación INE	Pregunta	Resolución
Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta	El número de ciudadanos es equivalente a 2.90% de ciudadanos inscritos en lista nominal	"¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?"	"(...) es de concluirse que la materia de la consulta popular que se analiza se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos , en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o de la fracción viii del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad." ⁵⁹

Elaboración propia

59 Las negritas son del texto original. Por mayoría de nueve votos de Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Votó en contra Cossío Díaz. Por licencia concedida no asiste, Sergio A. Valls Hernández.

Petición de consulta popular

Petición de consulta popular: Expediente 4/2014.

Fecha de acuerdo emitido por la SCJN: 3 de noviembre de 2014.

Materia de consulta	Validación INE	Pregunta	Resolución
Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta	"(...) el número de ciudadanos solicitantes es suficiente para cumplir con el requisito de 2%"	"¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?"	"(...) se consideró que si bien la reducción de diputados de representación proporcional constituía un tema de definición orgánica del Poder Legislativo, lo cierto es que también implicaba un tema electoral" Fue declarada inconstitucional." ⁶⁰

Elaboración propia

Las evidencias muestran lo inaplicable de la consulta popular. En México, la ley federal en el tema de la participación ciudadana existe para no ser aplicada, y para justificar discursos sin evidencias de realización vinculatoria posible. La democracia mexicana no posibilita redes dialógicas verticales que impacten las decisiones de gobierno. La posibilidad de participación ciudadana se cierra a los procesos electorales para elegir gobernantes, sin una mayor profundidad en los contenidos hacia las formas de gobierno, situación que podría fomentar la desconfianza en las instituciones mexicanas, más allá de los decretos constitucionales y leyes de papel, detenidas en alguna fase procedimental, inaplicadas con principios jurídicos. El llamado constante a las urnas es la vía que sostiene la democracia mexicana, en la que los electores cuestionan la aplicación de justicia, la rendición de cuentas y las mínimas sanciones a los actos de quienes gobiernan México.

Consideraciones finales

¿Por qué no están funcionando los mecanismos de participación? Porque la redacción legal ata la iniciativa popular a la ruta legislativa tradicional en el Congreso. La consulta popular limita los temas de la consulta a confusiones interpretativas. Por tanto, ambas funcionan como una legislación decorativa, puesto que la redacción existe y es posible afirmar que se cuenta con legislación sobre participación, inaplicable, que permite cubrir la tabla de asistencia a leyes existentes sobre el tema.

60 Se votó por unanimidad de nueve votos de Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y el Presidente Silva Meza. No asistieron: por licencia concedida Sergio A. Valls Hernández y, con previo aviso a la Presidencia, Alberto Pérez Dayán.

¿Cómo se restringe la deliberación pública? Desde los diseños de leyes inaplicables, con redacciones confusas. La reforma político-electoral 2013-2014 en el tema de la participación permite identificar niveles de análisis diferenciados, sobre lo inoperante que resulta su realización en dos campos distintos: la consulta popular y la iniciativa popular.

Sobre la consulta popular, los niveles de análisis son tres:

El primero, basado en los diseños desde las ambigüedades jurídicas, a fin de opinar sobre los denominados “temas de trascendencia nacional” (art. 4, LCP).

El segundo, basado en las resoluciones desde el diseño de las preguntas, que fueron focalizadas en su formulación, cuando la ley establece “destacar el propósito de la consulta, argumentar la trascendencia nacional, y presentar una propuesta de pregunta sobre la temática de trascendencia nacional” (art. 16 y 21). No solicita la pregunta final, sólo la propuesta (genérica), para que la autoridad electoral la redacte (focalizada).

El tercero, desde los posicionamientos desiguales de los integrantes de la Corte, quienes no tenían claridad sobre la aplicación de la ley, y en el sentido de la votación, lo que muestra las diferencias interpretativas para resolver la procedencia de las solicitudes.

Sobre la iniciativa popular, los niveles de análisis son dos:

El primero, basado en los diseños jurídicos que determinan su procedencia desde dos escalones: el cumplimiento de los requisitos formales de solicitud y la aceptación de la iniciativa por parte de la Comisión receptora del documento.

El segundo, determinado por las tensiones de los grupos parlamentarios, como parte del llamado “procedimiento legislativo ordinario”, en el que se entrecruzan las normas, los valores, las acciones legislativas y los intereses.

Por tanto, son limitadas las opciones de participación ciudadana que ofrece la democracia mexicana. El tipo de participación ciudadana que se busca desde la democracia en México se basa en la elección de gobernantes, disociados de las demandas ciudadanas una vez asumido el poder de gobierno, lo que marca las distancias entre la ciudadanía en el poder y frente al poder. Este trabajo muestra cómo detrás de mecanismos democráticos se presentan contenidos no democráticos: los mecanismos de participación inaplicables que existen en las leyes mexicanas.

Villegas y el Presidente Silva Meza. No asistieron: por licencia concedida Sergio A. Valls Hernández y, con previo aviso a la Presidencia, Alberto Pérez Dayán.

Bibliografía

ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés y Luis Eduardo Medina, “Comités ciudadanos en tres colonias del Distrito Federal en 2010; (...) la verdad no sé pero siempre vengo a votar cuando hay elecciones”, en Rosa Ynés Alacio García (coordinadora), *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, UACM-Tirant lo Blanch-Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, México, 2013, pp. 289-316.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

CARPISO MCGREGOR, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XI, núm. 119, mayo- agosto, México, 2007, pp. 325-384. Consultado el 19 de noviembre

- de 2015 en <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex119/BMD000011903.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2015. Consultada el 15 de noviembre de 2015 en <http://www.orden-juridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>.
- COSSIO DÍAZ, José Ramón, "Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular 2/2014", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados-SCJN, 2014.
- CRAWFORD BROUGH, Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- DAHL, Robert, "La poliarquía", en Almond *et al*, *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel Ciencia Política, España, 2001.
- "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente", *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, 2014, México. Consultado el 20 de mayo de 2014 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, *Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular 4/2014*, SCJN, 2014.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia (editora), *Alternativas para la democracia en América Latina*, El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral, México, 2015.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 2005.
- IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela, "Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina", en Alicia Lissidina, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008.
- Ley Federal de Consulta Popular*, 2014. Consultada el 14 de marzo de 2014 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337123&fecha=14/03/2014.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales*, INE (Instituto Nacional Electoral), 2014. Consultada el 15 de noviembre de 2015 en http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/normatividad/LEY%20GENERAL%20EN%20MATERIA%20DE%20DELITOS%20ELECTORALES.htm.
- LÓPEZ MAYA, Margarita, "Venezuela: de la democracia participativa al Estado comunal", en Alicia Lissidina, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, México, 2014, pp. 275-298.
- LUNA RAMOS, Margarita Beatriz, "Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular 3/2014", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados- SCJN, 2014.
- MASSÜGER, Nina y Yanina Welp, "La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana", en Báez Silva y Ríos Vega (coordinadores), *Los derechos políticos en el siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, México, 2014.
- MELÉNDEZ, Florentín, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado*, Universidad del Rosario- Programa Estado de Derecho para Latinoamérica Konrad Adenauer Stiftung, Colombia, 2012.
- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de divulgación, núm. 4, Instituto Federal Electoral, México, 2003.
- MICHEL, Elena, "Inconstitucional, la consulta del PRD, decide la SCJN", en *El Universal*, 30 de octubre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/consulta-scnj-prd-energetica-corte-1050376.html>.
- O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, agencia y estado*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.
- PLATÓN, *La República*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- ROSANWALLON, Pierre: *la Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2011.

- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular 1/2014*, SCJN, 2014.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003.
- TEJERA GAONA, Héctor, "De la Cultura Política a la Cultura de la Política", en Víctor Alejandro Espinosa Valle y Luis Miguel Rionda (coordinadores), *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, Ediciones Gráficas Eón, El Colegio de la Frontera Norte-Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C.-UAM-Universidad de Guanajuato, México, 2005, pp. 285-324.
- TEJERA GAONA, Héctor y Emanuel Rodríguez Domínguez, "Imaginario legislativo, redes de poder y límites de la participación ciudadana: el caso de los comités ciudadanos en la Ciudad de México", en Rosa Ynés Alacio García (coordinadora), *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, UACM-Tirant lo Blanch-Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, México, 2013, pp.81-104.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- TORRES, Mauricio "La Corte dice 'no' a las consultas energéticas de PRD y MORENA", en *CNN México*, 30 de octubre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/10/30/la-suprema-corte-dice-no-a-la-consulta-energetica-de-morena>.
- TORRES, Mauricio, "La Corte rechaza la consulta popular del PAN sobre salario mínimo", *CNN México*, 29 de octubre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/10/29/la-corte-rechaza-la-consulta-popular-del-pan-sobre-el-salario-minimo>.
- UGALDE, Luis Carlos, "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México", *Cuadernos de divulgación*, Instituto Federal Electoral, núm. 21, México, 2002.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- VICENTEÑO, David, "Corte declara inconstitucional consulta popular del PRI sobre 'pluris'", en *Excelsior Nacional*, 3 de noviembre de 2014. Consultado el 7 de octubre de 2015 en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/03/990350>.
- WELP, Yanina, "Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate", *Revista de la Red Argentina del Presupuesto Participativo*, en prensa.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (ponente) y Arturo Bárcena Zubieta (secretario), *Contradicción de tesis 293/2011*, SCJN, 2011. Consultada el 15 de noviembre de 2015 en <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>.