

# NORMAS ILUSORIAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO: LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

## Illusory rules of the Mexican political regime: The mechanisms of participatory democracy

Francisco REVELES VÁZQUEZ<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 11 de enero de 2018.

Fecha de aceptación: 12 de abril de 2018.

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es demostrar que el establecimiento de mecanismos de democracia participativa en el sistema electoral mexicano fue producto del descrédito de las élites y partidos políticos y no de una auténtica convicción democrática. La inoperancia de la consulta popular y de la iniciativa legislativa popular así lo demuestra. En el caso de la primera porque varios de los requisitos son difíciles de cubrir (lo que se expresó en el hecho de que han sido partidos y no ciudadanos quienes las han solicitado) y por las restricciones temáticas, que impidieron la instrumentación de las sugeridas hasta ahora. En el caso de la iniciativa legislativa porque el control del procesamiento de las propuestas de ley están en manos de los legisladores, quienes por lo general son más cercanos al gobierno o a los partidos que a los ciudadanos.

*Palabras clave:* democracia, representación, participación, deliberación.

**ABSTRACT:** The objective of this article is to demonstrate that the establishment of mechanisms of participatory democracy in the Mexican electoral system was the product of the discrediting of elites and political parties and not of an authentic democratic conviction. The inoperativeness of the popu-

---

1 Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus libros más recientes son: *Saldo de la democracia: el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal y Ejercicio de gobierno en las delegaciones de la Ciudad de México: democracia e igualdad social*, ambos publicados por la UNAM y editorial Gernika. Correo electrónico: frevelesv@hotmail.com.

lar consultation and the popular legislative initiative demonstrates this. In the case of the first because several of the requirements are difficult to cover (what was expressed in the fact that they have been parties and not citizens who have requested them) and the thematic restrictions, which prevented the implementation of the suggested now. In the case of the legislative initiative because the control of the processing of the proposals of law are in the hands of the legislators, who in general are closer to the government or to the parties than to the citizens.

*Keywords:* democracy, representation, participation, deliberation.

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza la experiencia mexicana en materia de democracia participativa, considerando las figuras legales de iniciativa legislativa ciudadana y la consulta popular. Tales figuras institucionales se establecieron en la ley como consecuencia de la concepción negativa que los ciudadanos tienen hacia las organizaciones partidistas y, en consecuencia, del desencanto con la forma de gobierno democrática.<sup>2</sup>

El objetivo es demostrar que este tipo de mecanismos en México se establecieron más como respuesta a las críticas hacia la partidocracia que como resultado de la convicción de los legisladores o de los gobernantes en funciones al respecto. El momento en el cual se emitieron las primeras normas (al final del sexenio 2006–2012), la tardanza de los legisladores en la reglamentación, las restricciones impuestas para su instrumentación y la cuasi nula defensa programática de la democracia participativa de parte de la mayoría de los partidos han dado como resultado magros avances en cuanto a participación ciudadana. Todo ello sin dejar de lado la parte de responsabilidad que le corresponde a la ciudadanía al no responder positivamente al uso de tales recursos de representación.

Se hace una revisión general del proceso legislativo que siguieron dichas figuras, donde se distingue claramente el retraso de los legisladores en reglamentarla. Se estudia cuáles han sido hasta ahora los avances de su puesta

<sup>2</sup> Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Opinión Pública: Representación Política y Participación Electoral, realizada por el CESOP en mayo de 2015, a la pregunta de si los ciudadanos se sentían representados por los partidos políticos, el 74 por ciento respondió que no (CESOP, 2015: 7).

en práctica (o más bien, los intentos de su instrumentación). Destacamos la escasez de iniciativas ciudadanas y las frustradas solicitudes de consulta popular que hasta ahora se han presentado.<sup>3</sup> Al final se hace una recapitulación sobre las partes que componen el trabajo, para abundar en argumentos que ensalzan el valor de las figuras institucionales de participación y la necesidad imperiosa de darles mayor consistencia, flexibilizar los requisitos, ampliar las materias susceptibles de ser afectadas por una iniciativa o una consulta y otorgarles un carácter vinculante.

En las conclusiones se reivindica la democracia participativa, pese a la malograda experiencia mexicana. Es la única manera que se percibe para fortalecer a la democracia, sin abrir la puerta para estrategias rupturistas y estimulando la participación ciudadana en la toma de decisiones. Los problemas más apremiantes de la sociedad requieren de la atención de los gobernantes, quienes han cerrado los ojos hacia la lacerante pobreza y la enorme desigualdad social que se padece en la mayor parte del país. Una forma de presionar a las élites es, precisamente, a partir de la acción cívica mediante la recuperación de los mecanismos de democracia directa. Sin el concurso de los ciudadanos, la simulación de democracia y, lo que es peor, la partidocracia, continuarán imperando, sin que haya modo alguno de presión social hacia los gobernantes.

## I. ANTECEDENTES DE LA FIGURAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

El sistema electoral mexicano prevaleciente durante la etapa de democratización del régimen político (1977 a 2012) se constituyó a partir de un conjunto de reformas que definieron sus pilares fundamentales. La organización de las elecciones por parte de un órgano autónomo frente al gobierno y los partidos se definió en 1996. Desde 1911 se había establecido el derecho a votar de manera directa, pero a partir de 1946 solamente podrían ser votados quienes fueran postulados por un partido. El principio de la proporcionalidad complementó al predominante sistema de mayoría en la composición de los congresos federal y locales y de los ayuntamientos desde 1977. Los partidos políticos se convirtieron en protagonistas fundamentales gracias a esto, a un generoso

3 Sobre candidaturas independientes, consultar los interesantes trabajos de Sainez (2014); Ramírez (2014); Medina (2015); Arellano (2015); Cárdenas y Reveles (2015).

financiamiento público y a un conjunto de prerrogativas (como el monopolio de las candidaturas) y privilegios heredados del régimen autoritario (como salarios excesivos, falta de transparencia y rendición de cuentas).

En paralelo, la democratización no trajo consigo el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos. La pobreza y la desigualdad social siguieron imperando, producto en parte del ajuste del modelo de desarrollo desde 1982 y también del funcionamiento irregular por decisiones equivocadas o por el vaivén de la economía internacional.<sup>4</sup> Incluso en contextos locales donde gobiernos no priistas instrumentaron políticas sociales amplias (como en la Ciudad de México con la gestión del Partido de la Revolución Democrática), los avances en materia de pobreza y desigualdad son apenas perceptibles para la mayoría de la población.<sup>5</sup>

Lograda la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000, el Partido Acción Nacional fue incapaz de desmontar las bases del régimen autoritario (Zamítiz, 2008). Por el contrario, las refuncionalizó en su beneficio, y tal vez sin proponérselo, en favor del todavía presente Partido Revolucionario Institucional. Por ejemplo, las negociaciones entre panistas–priistas y entre panistas y líderes sindicales corporativos, dificultaron la posibilidad de cambio en la industria petrolera, aunado a la eliminación de un enclave autoritario —como es el corporativismo sindical— todavía leal al otrora partido hegemónico.<sup>6</sup>

El panismo también abdicó de lo que presumía como uno de sus principales atributos: la honestidad. Los panistas en el poder se beneficiaron con prácticas corruptas de diversos tipos: tráfico de influencias, desvío de recursos

---

4 Las mediciones del CONEVAL señalan un incremento de la pobreza particularmente entre 2010 y 2014, para después reportar una reducción porcentual de tres puntos en 2016, pero con una metodología distinta (muy cuestionada por los especialistas) (CONEVAL, 2017). Aun con esa reducción, los avances son exiguos si se compara con el éxito que tuvieron varios países latinoamericanos (como Argentina, Bolivia o Ecuador) en la reducción de la pobreza y la marginación en el mismo periodo (CEPAL, 2015).

5 Los datos de la mayoría de las entidades, independientemente del partido o coalición en el gobierno, revelan la falta de mejora sustancial en cuanto a condiciones de bienestar social entre 2010 y 2016, de acuerdo con datos de CONEVAL (2017).

6 El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) sobresale entre las grandes organizaciones de trabajadores en México debido a la cantidad de agremiados (más de un millón 200 mil) y a su capacidad de influencia en las campañas electorales a través de una extensa red de escuelas públicas que abarca todo el país. No se debe dejar de lado, naturalmente, su influencia en la formación política de los educandos desde el nivel básico (preescolar, primaria y secundaria). El presidente Vicente Fox cedió la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública al yerno de la líder nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo, signando una alianza que perduró hasta el sexenio siguiente (De la Madrid, 2012).

del gobierno para beneficio propio, uso del erario para campañas, compra de votos y clientelismo, entre otros (Reveles, 2008). El desprestigio social fue uno de los factores que explicaron la derrota del partido en 2012 y también, en parte, su falta de crecimiento como fuerza política nacional.

Los partidos minoritarios tuvieron mala fama en el pasado,<sup>7</sup> trasladándose a los emergentes en la época de la democratización. El poco aprecio ciudadano hacia los partidos se expresa en la percepción que se tiene de varios de ellos como negocios familiares, franquicias, rémoras del sistema, clanes al servicio de intereses extraños o claramente particulares.

El desprestigio de los partidos en un nuevo contexto se mantuvo, y la desafección hacia la democracia se acrecentó conforme fue adoleciendo de resultados, tanto en lo político como en lo económico.<sup>8</sup> La alternancia no trajo mayor democratización ni tampoco mejores condiciones de vida. En la sucesión presidencial de 2006, el comportamiento de los actores políticos tampoco fue motivo de elogio. Por el contrario, sirvió para demeritar no solo a los partidos sino a la democracia misma. En 2009 hubo expresiones sociales en contra del sistema de partidos y a favor de la anulación del voto, como forma de protesta hacia las élites políticas. En el 2012, el regreso del PRI a la presidencia de la República representó un fenómeno que generaba sentimientos encontrados: para algunos, la oferta de una “nueva generación” del PRI que además “sí sabía gobernar” era promisoria; para otros su reapropiación del poder implicaba un riesgo de regresión autoritaria (o incluso una regresión en sí misma). En suma, los partidos y la democracia misma fueron puestos en tela de juicio por amplios sectores de la sociedad.

El presidente Calderón hizo un último intento de debilitar al PRI e impedir su retorno al poder al presentar al congreso un conjunto de propuestas de modificaciones al sistema electoral y, en menor medida, al régimen político, mismos que parecían afectar sus intereses: el gobierno de coalición, la iniciativa legislativa preferente, la iniciativa ciudadana, la candidatura independiente y la consulta popular. La segunda vuelta en la elección presidencial fue otra de las propuestas del segundo presidente panista, pero no sumó los votos suficientes para ser aprobada por el poder legislativo. Lo mismo ocurrió con una propuesta en torno a la democratización de los sindicatos, componentes fundamentales del poderío priista de vuelta en el poder desde el 2012.<sup>9</sup>

7 Cuando fueron llamados comparsas, títeres, patiños o “paraestatales”.

8 Así lo registran las Encuestas Nacionales de Cultura Política, que se pueden consultar en: [encup.gob.mx](http://encup.gob.mx).

9 Cabe recordar aquí que el PRI es un partido corporativo, cuya estructura está basada en grandes organizaciones de trabajadores entre las que destacan: la Central de Trabajadores

Las élites políticas pugnaron por la introducción de figuras de democracia participativa. Distante de la tradición corporativa mexicana, carente de un proyecto global de transformación del sistema electoral (confeccionado para funcionar, como ya se dijo, con base en partidos políticos y no con otras formas de organización y participación políticas) las modificaciones no alteraron las condiciones de competencia en 2012 ni tampoco la relación entre los partidos y la sociedad de 2009 a 2014.

Los legisladores tardaron en reglamentar las figuras de democracia participativa aprobadas en la última legislatura del sexenio 2006–2012. Otras reformas se colocaron por delante de las de materia política. El Pacto por México fue un acuerdo extraparlamentario entre las dirigencias de los partidos mayoritarios y el poder ejecutivo federal (Zamitiz, 2016). Los grupos parlamentarios asumieron los compromisos de sus líderes, lo que significó algunos conflictos entre sus corrientes en los casos del PAN y el Partido de la Revolución Democrática. De suerte que las reformas político–electorales pesaron menos en la negociación, siendo incluso “monedas de cambio” para las modificaciones que más interesaban al presidente y su partido: la energética, la fiscal y la educativa. Siendo ésta una posible razón para la falta de celeridad por parte de los legisladores por normar los mecanismos de democracia participativa.

## II. MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA EXPERIENCIA MEXICANA

Por democracia participativa se entiende aquí a la acción de los individuos de “tomar parte” de manera autónoma y espontánea en las decisiones políticas, sin intermediarios. Es democracia directa en el sentido de que «carece de representantes y de correas de transmisión representativas» (Sartori, 1997). La concepción participativa se finca en la democracia directa, que fue caracterizada por Aristóteles como una forma de gobierno donde:

---

de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y grandes sindicatos de industria o de trabajadores al servicio del estado entre los que sobresalen los petroleros y los de los burócratas al servicio del estado. Estas organizaciones han servido más para el control político y social de los agremiados que para la defensa de sus intereses de clase. Y en la arena electoral han sido sustanciales para sumar el voto de las mayorías. Ningún otro partido tiene tal cantidad de organizaciones o militantes como el PRI (que hacia 2016 sumaba poco más de nueve millones y medio de afiliados) precisamente por esa estructura interna que data de los años treinta del Siglo xx.

...se elijan todos los cargos entre todos; que todos manden sobre cada uno y cada uno alternativamente sobre todos; que se sorteen los cargos ...; que las magistraturas no dependan en absoluto de la renta o de una renta mínima; que el mismo no desempeñe dos veces ninguna magistratura o en raras ocasiones...; que sean de poca duración los cargos...; que administren justicia todos los elegidos de entre todos y sobre todo tipo de cuestiones...; que la Asamblea tenga autoridad sobre todos los asuntos o sobre los de mayor importancia...

...igualdad es que no manden más los pobres que los ricos ni tengan autoridad sólo ellos, sino todos de acuerdo con una igualdad numérica; ya que así podría pensarse que hay igualdad y libertad en el régimen (Aristóteles, 1986: 158).

En la actualidad, como se sabe, no hay democracia directa pero sí formas de participación directa que se han establecido en las leyes. En algunos países su instrumentación es añeja, mientras que en otros su existencia es reciente. En América Latina se establecieron luego del fin de los regímenes totalitarios y autoritarios, por lo que en su mayoría son experiencias primigenias (Zovato, 2014; Reveles, 2017); en algunos países exitosas y en otros no tanto, como sucede en México.

## LA CONSULTA POPULAR

La falta de reconocimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones ha sido signo característico de los gobiernos mexicanos a lo largo de todo el proceso democratizador. Presente en los discursos, está ausente en las prácticas de casi todos los gobiernos.

En la historia del país no había experiencias de este tipo. En el régimen político autoritario era impensable, pero con una sociedad más informada y con el uso de nuevas tecnologías, pocos gobernantes buscaron dar cabida a la participación ciudadana en la toma de decisiones mediante plebiscitos o referendos.

En la lucha por la democracia hubo un plebiscito impulsado por la sociedad civil y algunos partidos políticos de oposición en 1993, cuya bandera fundamental fue la transformación del Distrito Federal (DF) en el estado 32 de la federación. Carente de gobernantes electos por voto directo desde 1928, líde-

res políticos y sociales de la capital impulsaron el ejercicio sin que fuera vinculante ni reconocido legalmente. Una de las consecuencias del plebiscito fue la reforma al DF, que incluyó esencialmente la elección del titular del ejecutivo local mediante el voto directo de los ciudadanos y no por la designación del presidente de la República.

Durante el proceso de cambio político hubo demandas de parte de la sociedad civil a la realización de consultas populares para dirimir asuntos trascendentales y sumamente polémicos (fueron los casos de la reforma en materia indígena, el rescate bancario, la despenalización del aborto, la reforma al marco legal de la producción petrolera, cambios en el sistema fiscal o el destino del régimen de pensiones). Sin embargo, los gobernantes desecharon la propuesta y no buscaron darle respaldo a sus iniciativas o acciones de gobierno a través de este recurso.

En el ámbito local, por su trascendencia en el sistema político, se deben mencionar las experiencias de consultas populares en el df en torno a materias que escalaron de lo local a lo nacional: fue el caso del establecimiento del horario de verano en 2001, la construcción de vialidades (el llamado “segundo piso” del Anillo Periférico en 2002), el incremento al boleto del metro en 2002 y la reforma a PEMEX en 2008. Ninguna de ellas tenía bases legales ni sus resultados fueron vinculantes. Mención aparte merecen los referendos realizados por el gobierno del DF para ratificar o revocar el mandato del Jefe de Gobierno en 2002 y 2004. Tampoco estaban establecidos en la ley ni sus resultados eran vinculantes. De cualquier manera, los ejercicios organizados por el propio gobierno fueron favorables a la permanencia de Andrés Manuel López Obrador en el cargo (Reveles, 2016: 354).

La concepción del perredismo sobre la participación política parecía proyectar (desde 1997, año de su llegada al poder en el DF) una extensa apertura a la ciudadanía en la toma de decisiones. Sin embargo, no fue así, en parte por la exigua respuesta de los ciudadanos a las figuras reconocidas en la ley. En 1999 la elección de consejos vecinales sumó una cantidad de votantes menor a la del primer proceso. Los gobernantes optaron por impulsar las asambleas vecinales en lugar de los consejos, dándoles una cantidad de recursos para que decidieran su destino en obras de infraestructura en las colonias, barrios o unidades habitacionales. Fue hasta el sexenio 2006–2012 cuando se recuperó el presupuesto participativo, tratando de generar una participación mayor, sin que se incrementaran sensiblemente los



recursos destinados para ello. En tales condiciones, la participación siguió siendo limitada (Reveles, 2016).

En el ámbito local ya había antecedentes normativos de la consulta popular. En 2014, de 31 estados, 25 de ellos reconocían el plebiscito, 27 el referéndum y 26 la iniciativa popular. En 27 había leyes de participación ciudadana (Monterrubio, 2014: 42). A estas cifras se debe agregar el caso del DF, donde también había reconocimiento legal.

De acuerdo con Monterrubio, las materias que no son motivo de plebiscito en el plano local son las siguientes: egresos, régimen interno de la organización de la administración pública estatal; asuntos financieros, fiscales o tributarios; nombramiento o destitución de servidores públicos de los poderes del estado, de organismos autónomos y de los municipios (Monterrubio, 2014: 45-46). Respecto a los referendos, las materias vedadas son más. A las ya señaladas se agregaron las siguientes: reformas a la constitución y a leyes locales, así como aquellas que impliquen cambios en la constitución federal.

El porcentaje de firmas de ciudadanos empadronados que se requieren para solicitar la consulta va de 0.2 a 20 por ciento. Las leyes son muy variables en cuanto a esto y su sentido vinculatorias (Monterrubio no señala qué porcentajes).

A partir de estos antecedentes, en 2012 la consulta popular se introdujo en la constitución, quedando como un derecho ciudadano en el artículo 35. La Ley de Consulta Popular (LCP) se aprobó dos años después, tardanza justificada simplemente por la falta de interés de los legisladores para darle cuerpo y curso a este tipo de participación. La Cámara de Diputados aprobó la ley por 362 votos a favor, 57 en contra y cero abstenciones el día 6 de marzo de 2014. El presidente de la República, Enrique Peña Nieto, emitió el decreto el 13 de marzo de 2014 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente.

Los ciudadanos (al menos el 2 por ciento del padrón) tienen también el derecho de demandar la realización de una consulta. En propuestas iniciales había la obligación de que los apoyos se distribuyeran territorialmente en el plano nacional de manera más o menos homogénea, pero eso finalmente salió de la ley. Por otro lado, el ciudadano puede apoyar la petición de más de una consulta en cada jornada electoral, pero las propuestas no deben ser respaldadas por más del 20 por ciento de los mismos ciudadanos cada una. Es una regla para evitar el uso de un mismo grupo de ciudadanos para fines diversos, pero

es una restricción a su libertad de expresión y de participación sobre temas diversos frente a los cuales los ciudadanos tienen o pueden tener una postura a favor. Otros convocantes pueden ser el presidente de la República o, al menos, un tercio de legisladores de cualquiera de las cámaras, pero en estos casos la petición debe ser aprobada por la mayoría de cada cámara del congreso.

El hecho de que no se exija una distribución territorial del porcentaje de firmas de apoyo es importante en términos de flexibilidad, pero el 2 por ciento es una cifra elevada, considerando lo dispuesto en otras normatividades latinoamericanas (Zovato, 2014).

De acuerdo con la ley correspondiente (LCP), son «objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional» (art. 5), dejando en manos del congreso, y en el caso de las iniciativas ciudadanas, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los asuntos objeto de consulta. Los legisladores tuvieron el cuidado de proteger ciertos temas: la forma de gobierno; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; los derechos humanos (en caso de que se pretendieran restringir) y la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas. Como se aprecia, los temas son numerosos y sumamente relevantes. No es posible proponer cambios al presidencialismo o a los otros poderes, lo cual está en contradicción con lo que señala el artículo 39: «El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno». Tampoco se puede alterar el sistema electoral para, por ejemplo, reducir el financiamiento a los partidos o bien al régimen de partidos, para tal vez modificar los requisitos del registro. Es impensable discutir impuestos o gastos del gobierno pese a la trascendencia e impacto de estas medidas para los habitantes de una comunidad. La protección a los derechos humanos es una garantía conveniente, pero el tema se entrelaza con el del funcionamiento de las fuerzas armadas, el cual no puede ser tocado pese a los potenciales riesgos de, por ejemplo, un ejército que no respetara ni los derechos humanos ni al gobierno legítimo.

Advirtiendo la posible ambigüedad de los temas y preocupado por la imaginación e iniciativa de la sociedad, el congreso estableció que en el caso de las propuestas de referendo provenientes de los ciudadanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestaría su “constitucionalidad”, es decir, la pertinencia de la materia. Los temas deben tener repercusión nacional e impactar a una parte “significativa” de la población. La ley finalmente evitó aclarar que se

podía consultar a la población sobre la «creación, modificación o eliminación de políticas públicas» o bien «legislar sobre nuevas leyes o modificaciones a las existentes» (como se planteaba en una de las primeras iniciativas al respecto). Aquí los legisladores evitaron una potencial intervención ciudadana en el trabajo del congreso, considerando la puesta en debate de las leyes. De haber sido así, habría cabido la posibilidad de echar abajo una ley o una reforma a la misma. Tal como quedó es bastante dudoso que esto pudiera ocurrir.

Cualquier propuesta de consulta debe contener una sola pregunta, sin embargo la ley plantea que se debe señalar todos los preceptos legales que se modificarían a partir de su resultado. La propuesta deber ser, por lo tanto, bien elaborada, completa, clara y con una pregunta concisa, libre de valores y para nada tendenciosa.

La máxima autoridad electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE), tiene 30 días naturales para revisar las firmas de los peticionarios. En caso de cubrir el requisito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene 20 días naturales para declarar la “constitucionalidad” de la materia, lo que determina también que la pregunta no puede ser modificada por el Poder Legislativo.

Superada positivamente esta fase, el INE organiza la consulta (que se efectuará en la misma fecha de las elecciones constitucionales correspondientes) y anuncia los resultados, que son vinculatorios si participa al menos el 40 por ciento de los ciudadanos empadronados (Constitución, 2014).<sup>10</sup> Uno de los problemas principales de la ley es que prohíbe la promoción de la consulta en medios. La propaganda en pro de la participación la hace solamente el ine, pero los interesados no pueden adquirir tiempos en radio y televisión «dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular» (LCP, 2014: art. 41). Con esta disposición se pierde gran parte del sentido del referéndum, que es precisamente la deliberación más extensa, en distintos medios, con diversos recursos, con los planteamientos en pro y en contra, para una mayor instrucción y compenetración de los ciudadanos en el debate público.

Llama la atención que, cuando se discutió la reforma que abrió la puerta a la consulta popular, los ciudadanos se expresaran a favor y por una participación amplia en temas diversos. En la encuesta de 2014 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados federal, el 97.3 por ciento de los ciudadanos cuestionados consideraron como importante que los

<sup>10</sup> Vigente en 2017.

gobernantes tomaran en cuenta su opinión; el 74 por ciento estuvo de acuerdo con la aplicación de las consultas populares en temas de todo tipo.<sup>11</sup>

Las malogradas experiencias de consulta popular se habían dado en el espacio local y no en el plano nacional.<sup>12</sup> Por eso sorprendió desde el principio la disposición de los legisladores en aprobar la nueva figura de participación. Lo normal es que ningún actor propusiera una consulta popular sino rumbo al 2015, cuando se buscó aprovechar el proceso electoral para buscar la discusión de temas de gran relevancia.

## LAS FRUSTRADAS CONSULTAS POPULARES EN EL 2015

El debate político nacional se intensificó en 2013 con motivo del impulso del Pacto por México. Uno de los contenidos más importantes fue el de la reforma energética, donde se hallaba la apertura de PEMEX a una mayor inversión privada en la explotación del petróleo. Tema polémico por definición, que incluso había generado una polarización social en 2008, lo que de nueva cuenta ocurrió e hizo reaccionar a sectores tradicionalmente sigilosos en la expresión de sus puntos de vista. No era gratuito: el PRI sumaba entonces apoyos suficientes para aprobar su iniciativa, gracias a la colaboración del PAN, de una parte del PRD y del Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza, sus tradicionales aliados entre los partidos minoritarios. Andrés Manuel López Obrador, exlíder nacional y dos veces candidato presidencial por el PRD, encabezando entonces un nuevo partido: Movimiento Regeneración Nacional (Morena), desde donde se impulsaron manifestaciones en contra de lo que consideraron la “privatización” del petróleo. De igual manera, destacados integrantes del PRD expresaron su rechazo, entre ellos Cuauhtémoc Cárdenas, líder histórico del partido que siendo hijo del presidente mexicano que nacionalizó la industria petrolera (Lázaro Cárdenas, 1934–1940), sostenía una postura estatista sin cortapisas. Por separado, la dirigencia perredista y

---

11 El 68 por ciento de los encuestados consideró “muy necesario” que el gobierno federal llevara a cabo consultas para decidir sobre la creación de impuestos; el 74 por ciento por que lo hiciera para “definir en qué gastar el dinero del gobierno”; el 79 para reformar el sistema de justicia; el 87 por ciento para combatir el crimen organizado; y el 75 por ciento igualmente consideró “muy necesario” consultar para “modificar las reglas y formas de trabajo de diputados y senadores” (CESOP, 2014).

12 Un breve recuento de las consultas populares en los estados se encuentra en Romero y Morales, 2017: 259–261.

Morena propusieron la realización de una consulta popular para decidir sobre el tema. El PRD presentó el respaldo de dos millones 479 mil 914 ciudadanos (cuyas firmas fueron verificadas por el INE)<sup>13</sup> y Morena dos millones 712 mil.<sup>14</sup> Respecto de la segunda, la postura de la Ministra Olga Sánchez Cordero fue elocuente:

...la propuesta de realización de consulta popular que se analiza está encaminada a que sea el texto vigente de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo, y 28, párrafos cuarto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se someta a consulta popular para cuestionar a la población si está de acuerdo o no con el establecimiento, a nivel constitucional, de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos. Aquí, cabe hacer mención que la Constitución nunca habla de concesiones, siempre de asignaciones y de contrataciones. Una vez identificado el propósito de la consulta, en el proyecto se sostiene que, en el caso, se actualiza uno de los supuestos constitucionales que impide llevarla a cabo, al estar relacionada su materia precisamente con los ingresos del Estado...no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma por disposición constitucional expresa; además, por ser una función reservada al propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.<sup>15</sup>

Al final, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó con los mismos argumentos las propuestas de Jesús Zambrano (por el PRD) y de Martí Batres (por Morena).

En medio de cuestionamientos al Pacto (después de aprobadas las cuestiones impulsadas por el gobierno), el PAN quiso llamar la atención con la propuesta de una consulta popular en torno a un tema sensible para amplios sectores de la población: el aumento del salario mínimo para satisfacer las necesidades básicas

13 *El Financiero*, 14 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/valida-ine-firmas-para-consultas-populares.html>. Consultado el 20 de abril de 2018.

14 *El Financiero*, 16 de septiembre de 2014. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/mas-de-15-millones-firmaron-las-consultas.html>. Consultado el 20 de abril de 2018.

15 SCJN. 2014. *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular derivada de la solicitud formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos*. 30 de octubre de 2014. Disponible en [http://207.249.17.176/PLENO/ver\\_taquigraficas/30102014PO.pdf](http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/30102014PO.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.

de una familia. Su petición de consulta fue apoyada por un millón 789 mil 842 ciudadanos (según verificación del INE). Como se sabe, la falta de crecimiento y las crisis cíclicas de la economía han generado una situación laboral lamentable; primero, por la falta de empleos, luego por la proliferación del subempleo o del empleo informal y, en términos generales, por la supeditación del ingreso a los requerimientos del funcionamiento de la macroeconomía (la limitada capacidad de compra con el salario mínimo oficial es una realidad desde hace décadas). La democratización no significó mejoras en las condiciones de vida de los mexicanos, y eso es otro déficit crucial. En los discursos es posible que los políticos manejen demandas de más empleos y mejores salarios pero no hay un compromiso claro ni en sus gobiernos o en sus iniciativas de ley. En esta línea se inscribió la propuesta del PAN de consulta popular acerca de un ingreso salarial suficiente y satisfactorio. Aunque algunos ministros estaban de acuerdo con la propuesta, al final la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la desechó, debido a que la materia estaba vedada por la ley.<sup>16</sup>

Dichas propuestas hechas por los principales adversarios partidistas del PRI, significaron un ataque político. Por ello, en respuesta, se recabaron las firmas de aproximadamente seis y medio millones de personas para solicitar una consulta popular para decidir la eliminación de una parte de la representación proporcional en el poder legislativo: 100 diputaciones y 32 senadurías. De hecho esta fue una de las propuestas de campaña del entonces candidato presidencial, Enrique Peña Nieto. Su intención era resolver de manera expedita la falta de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, habida cuenta de la inconsistencia de sus relaciones a lo largo del periodo 1994–2012. En otras palabras, su propuesta se justificaba en la búsqueda de mayor eficacia en el trabajo del presidente, para no tener que enfrentar los problemas de sus antecesores producto del “gobierno dividido”, del hecho de que su partido no contara con la mayoría en el congreso para hacer avanzar sus iniciativas de ley más relevantes. Tal propuesta de modificación de la proporcionalidad del sistema electoral fue debatida en la reforma política, sin que finalmente hubiera un acuerdo al respecto.

Para el PRI, la representación proporcional había cumplido su cometido de dar espacio al pluralismo y construir o consolidar oposiciones fuertes –existente

16 SCJN. 2014a. revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular, derivada de la solicitud formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz. 29 de octubre de 2014. Disponible en [http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/29102014PO.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/29102014PO.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.

desde 1977–, se descartaba la necesidad de la proporcionalidad para los partidos. De hecho ese era otro de los argumentos que se debatieron recurrentemente para sostener la propuesta: el hecho de contar con cámaras legislativas que contenían una 40 por ciento y la otra 50 por ciento de legisladores producto de listas de candidatos elaboradas por las dirigencias de los partidos, candidatos que no hacían campaña, no eran reconocidos en sus territorios ni necesariamente los representaban (de manera notoria en el caso de los aspirantes al Senado). En suma, eran legisladores que no estaban comprometidos con los intereses de la sociedad. Finalmente, otro de los razonamientos para sostener la eliminación de los plurinominales eran los abundantes recursos gastados en los representantes populares. De sobra conocido eran los abultados ingresos de los legisladores mexicanos, fuesen de mayoría o de representación proporcional, así como la falta de rendición de cuentas que ejercían sobre los mismos. De modo que la idea del ahorro que representaría eliminar a los diputados plurinominales también era atractiva y, de hecho, fue bien recibida por una parte de la sociedad. Según el sondeo de opinión del CESOP, el 89 por ciento de los ciudadanos estaba de acuerdo con reducir de 128 a 96 senadores y el 90 por ciento con disminuir el número de diputados de 500 a 400 (CESOP, 2014).

El PRI sumó las firmas necesarias para solicitar el referéndum. De igual manera que las otras, la del PRI tampoco avanzó gracias a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la declaró inconstitucional, dado que tocaba el sistema electoral e incluso el régimen de gobierno, por lo que tampoco era materia de consulta popular.<sup>17</sup>

Senadores del PAN y del PRD trataron de impulsar una consulta sobre la reducción de salarios del Presidente de la República y de altos funcionarios de la administración pública federal, que fue rápidamente rechazada por el Senado, ni siquiera fue enviada a la SCJN para valorar su constitucionalidad.<sup>18</sup>

La esencia de los mecanismos de democracia directa es estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones. En el caso de las consultas populares, fue notorio y desalentador que hayan sido los partidos políticos y

17 SCJN. 2014b. Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular derivada de la solicitud formulada por César Octavio Camacho Quiroz y diversos ciudadanos. 3 de noviembre de 2014. Disponible en [http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/03112014PO.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/03112014PO.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.

18 La votación fue muy cerrada en el senado: 44 a favor y 40 en contra. *El Economista*, 4 de noviembre de 2014.



no la ciudadanía quienes solicitaran sendas consultas rumbo a los comicios de 2015. Es probable que a esto contribuyera no sólo el desinterés o escepticismo de la ciudadanía, sino también los requerimientos necesarios para formularla, procesarla y finalmente instrumentarla. En 2015 hubo solamente tres propuestas de ciudadanos, todas ellas frustradas: «una relativa al horario estacional en la República mexicana, presentada por la ciudadana Araceli Rojas Tenorio como representante de la art Fundación Cultural, A. C. Y otra sobre la asignación de candidatos independientes en diputaciones federales y senadurías, presentada por los ciudadanos, Eduardo Pérez Ventura y Gerardo Rodarte Soria». En estos dos casos sus autores no presentaron las firmas de apoyo necesarias y por lo tanto fueron automáticamente descartadas.<sup>19</sup>

Hubo una petición de consulta dirigida a la reducción del financiamiento público para los partidos políticos. Tema igualmente sensible para la sociedad mexicana. El poder legislativo no dio trámite a la solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutiera sobre su pertinencia.

En suma, la ciudadanía quedó al margen de los intentos de consulta popular en el 2015. Es cierto que los partidos buscaron su apoyo mediante firmas, tal como lo dictaba la reglamentación (que solicita mínimo el 2 por ciento de empadronados, lo que a marzo de 2014 implicaba recabar un millón 541 mil 503 firmas). Todos los partidos superaron este margen pero los ciudadanos no se animaron a realizar esta tarea. Hubo poco interés por participar por iniciativa ciudadana propia para presentar una solicitud de consulta. Es probable que los ciudadanos ni siquiera sepan que es uno de sus nuevos derechos, producto de las reformas recientes aprobadas por el Legislativo. Este es otro problema para la forma de gobierno democrática: el desconocimiento ciudadano de las posibilidades que tienen de incidencia en la política (lo cual es un derecho, no una concesión ni una oferta de campaña). El reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos es ajeno a la mayoría de los individuos, tanto por su desafección hacia la política como por la ineficacia misma de sus representantes, incapaces de difundir y hacer realidad este tipo de reglas, estos derechos políticos.

---

19 Además de las mencionadas, hubo dos propuestas Cfr. comunicado oficial en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2014/09-Septiembre/17/8093-Infirma-Mesa-Directiva-que-concluyo-plazo-para-presentar-solicitudes-de-consulta-popular>. Consultado el 20 de abril de 2018.



## LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES

La iniciativa legislativa popular no tenía antecedentes en la historia de nuestro país, aunque sí en el ámbito local. Por ejemplo, en el Estado de México, la legislación local permitía la presentación de propuestas legislativas de parte de cualquier ciudadano de la entidad. La experiencia, sin embargo, mostró tanto un exiguo número de piezas como de contenidos: muchas de ellas no apuntaban a temas claves ni de trascendencia.<sup>20</sup> Es difícil saber qué tipo de tratamiento merecieron de parte de los legisladores, pero parece complicado que hayan mostrado interés en su aprobación. Pese a todo, el 93 por ciento de los ciudadanos veían positivamente la figura en la normatividad (CESOP, 2014).

Los legisladores introdujeron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes (art. 71). Sus propuestas deben ser respaldadas por el 0.13 porciento de la lista nominal de electores. La iniciativa se presenta ante cualquiera de las dos cámaras en cualquier momento y debe ser acompañada de los nombres, firmas y claves de elector y de CURP de los ciudadanos. No se definió un plazo preferente para darle curso a las propuestas y expresamente se señaló que los legisladores no están obligados a aprobarlas. Las iniciativas pueden tratar cualquier tema que sea materia de trabajo del congreso de la unión.

La reforma se publicó el 20 de mayo de 2014. Fue aprobada por la Cámara de Diputados con 358 votos el 9 de abril de 2014; 27 legisladores votaron en contra y 7 se abstuvieron.<sup>21</sup>

En el régimen autoritario el gran legislador era el presidente de la República. Su partido y el resto de los integrantes de las cámaras aprobaban ampliamente

---

20 En la legislatura 2006–2009 del Congreso del Estado de México, por ejemplo, se presentaron 11 iniciativas ciudadanas, seis fueron aprobadas, una desechada y cuatro quedaron en comisiones. En comparación, el gobernador presentó 43, de las cuales 34 fueron aprobadas y 9 quedaron en comisiones. Los asuntos considerados en las iniciadas por los ciudadanos y que fueron aprobadas fueron los siguientes: introducción de los principios de igualdad, justicia y legalidad en el funcionamiento de la autoridad judicial; equidad en la propaganda de los partidos en medios de comunicación; prohibición a los presidentes municipales de contratación o promoción como servidores públicos a personas con parentesco hasta el cuarto grado con servidores públicos de elección popular; definición del maltrato físico o mental como causal de divorcio; canalización del 1 por ciento del Fondo Auxiliar de la Dirección General de Administración a los colegios y asociaciones de abogados; y creación de un espacio denominado “Muros de honor” en el recinto oficial del congreso del estado (Reveles, 2012: 235–236).

21 Previamente en el senado se aceptó con 99 a favor, 4 en contra y una abstención.

sus iniciativas, por lo que una proveniente de la sociedad civil era impensable. Después, ya en la instauración democrática, como ya se dijo, los partidos se afianzaron como exclusivos representantes de la sociedad. De modo que ellos fueron los protagonistas de un poder legislativo *in crescendo*. Así fue y así ha continuado siendo hasta ahora, por lo que las iniciativas de los ciudadanos no han tenido un buen final. De hecho, la reforma de 2012 en la materia estableció una serie de requisitos que complican su presentación y su procesamiento. Antaño no era necesario sumar firmas para sostener una iniciativa, simplemente un ciudadano interesado en la política podía presentar una pieza para su discusión por los legisladores. Ahora es necesario ese respaldo con firmas de ciudadanos empadronados y su destino no está asegurado debido a todas las vicisitudes de su procesamiento para, en su caso, ser convertida en ley. De nuevo, es probable que las maquinarias electorales de los partidos y sus extensos y costosos equipos de asesores de su trabajo parlamentario hagan caso omiso o pasen por encima de cualquier iniciativa ciudadana, por bien intencionada que sea o por más que verse sobre un tema de actualidad.

En 2013 se presentó una iniciativa legislativa para garantizar el servicio de internet gratuito en todo el país. Fue presentada por varias organizaciones de la sociedad civil, como Artículo 19, Causa en común, Propuesta Cívica y Al consumidor, entre otras, encabezadas por Jesús Robles Maloof, Antonio Martínez y Oscar Mondragón. Los iniciadores presentaron 127 mil firmas ciudadanas. Sin embargo, carecía de atractivo para muchos mexicanos en condiciones de pobreza, sin acceso a los mínimos de bienestar y carentes de un empleo permanente. Los mexicanos en condiciones de pobreza extrema difícilmente tienen necesidad de conexión con el mundo mediante las redes digitales. Por lo tanto, era una propuesta políticamente correcta, sin interés para la mayoría de los mexicanos y que no ha sido procesada por el Legislativo.

Después de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información presentó una iniciativa de Ley Convergente en Materia de Telecomunicaciones y radiodifusión, por considerar que lo aprobado era insuficiente.<sup>22</sup> Al parecer no alcanzó a ser presentada como iniciativa legislativa ciudadana porque algunos legisladores advirtieron su inconsistencia y su falta de oportunidad, debido a que ya se había regulado el asunto. El hecho es que diversos representantes de la

22 Disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/radio\\_tv\\_cine/docs/Iniciativa\\_AMEDI.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/radio_tv_cine/docs/Iniciativa_AMEDI.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.

sociedad civil o no habían sido consultados o no se les había escuchado en el proceso legislativo correspondiente.

La percepción ciudadana que separa al gobierno de la sociedad se profundizó con el caso de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos en Ayotzinapa, en el estado de Guerrero, y con la respuesta de las instituciones y de las élites políticas ante las demandas sociales. El gobierno y los partidos siguieron con sus mismas agendas: para ellos el principal suceso era la preparación y desarrollo del proceso electoral de 2015. No fue extraño que hubiera pocos candidatos independientes o que las iniciativas legislativas populares brillaran por su ausencia.

La separación entre sociedad y gobierno hace daño al régimen porque debilita su legitimidad, pero también lastima a la sociedad porque no se aprovecha al máximo la posibilidad de incidir en la toma de decisiones. De modo que para nadie es provechoso que se continúe en la misma ruta. Las críticas condiciones de la economía mexicana que se avizoran en el futuro inmediato no son nada alentadoras para el gobierno, que difícilmente será capaz de ofrecer otra cosa que no sean paliativos para la precaria condición de vida de millones de mexicanos. Es decir, que será complicado obtener legitimidad en el ejercicio del poder en el corto plazo. Por lo tanto, se requiere responder a las demandas de la sociedad desde ahora, estimulando su participación y reconociéndola mediante la consolidación de las figuras de democracia directa que por el momento permanecen como decoraciones de una democracia electoral supuestamente de avanzada. Elecciones bien organizadas no hacen una genuina democracia. Son los gobiernos quienes tienen la gran responsabilidad de ejercer el poder en beneficio de la mayoría. Y es la sociedad la que tiene el derecho de intervenir en la toma de decisiones en todo momento en una forma de gobierno democrática.

### III. POR EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

La crisis de la representación política en las sociedades de nuestro tiempo es reconocida por propios y extraños. No sólo los partidos, sino la forma de gobierno democrática son cuestionados en sus fundamentos y por sus resultados. Su esencia procedimental deja mucho que desear para quienes propo-

nen una presencia más extendida de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. Y el buen funcionamiento de la democracia incluso en contextos regionales poco propicios para hacerlo no ha arrojado los resultados esperados en materia de igualdad social. Es cierto que para muchos tal cosa no es responsabilidad de la democracia, haciendo énfasis en su concepción como forma de gobierno y no como forma de vida. El debate sigue abierto, pese a la evidencia de las inapropiadas y desventajosas condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad, incluso en naciones con democracias consolidadas.

En México la pobreza y la desigualdad social siguen presentes como a finales de la década de 1970, cuando comenzó la transición a la democracia; de hecho se han incrementado. Adicionalmente las crisis recurrentes que se vivieron; primero, de acuerdo con los tiempos sexenales del régimen y después a consecuencia de los vaivenes económicos internacionales que afectaron negativamente las condiciones de vida de los sectores medios. Los sondeos de opinión evidencian una desafección a la democracia por factores políticos y económicos. Los ciudadanos no relacionan positivamente la democracia con un futuro mejor y mientras más tiempo pasa, las dudas sobre sus cualidades parecen incrementarse.

Las élites políticas se esforzaron por dar prueba de su sensibilidad hacia esta percepción ciudadana institucionalizando en las leyes algunas figuras de democracia participativa. La tardanza del poder legislativo en reglamentarlas reveló su falta de convicción para llevarlas a la práctica. Por ello, el primer problema a resolver es reformular el marco legal de las consultas populares para hacerlas realizables y asequibles, *so pena* de dar más razones a los ciudadanos para desconfiar de sus representantes electos y de los mecanismos legales que pretenden incentivar su participación.

La experiencia internacional demuestra que para la puesta en práctica de estos mecanismos un elemento muy importante es la voluntad de los tomadores de decisiones. Lo que implica perder una parte de su poder para cederlo a los ciudadanos, al tiempo que representa un credo democrático sólido, lo cual se adquiere a lo largo de una trayectoria política donde los valores democráticos se practiquen día a día. Y, por otro lado, está el hecho de que las decisiones en torno a la apertura o fortalecimiento de la participación ciudadana no sean responsabilidad exclusiva de una sola persona, una institución u órgano unificado, cohesionado, sin divisiones.

La voluntad de los políticos no es susceptible de construirse o reconstruirse fácilmente pero es necesario reconocer su precario fervor democrático en la mayoría. Primero por la falta de democracia en el partido hegemónico, con una larga trayectoria de 86 años, característica que impregnó al régimen y al sistema político en su conjunto (especialmente a través del sólido y amplio corporativismo estatal). Segundo, porque el principal partido de oposición, Acción Nacional, es de tendencia conservadora y neoliberal, partidario de la democracia en el ámbito legal, poco caso hace de las propuestas que trasciendan ese nivel para llevarlo hacia la igualdad social. En tercero, si bien el discurso de las izquierdas legales es prodemocrático, sus prácticas suelen carecer de consistencia y de legitimidad inclusive en su vida interna.

El contexto en el cual se desenvuelven las élites tampoco es propicio para el fortalecimiento de sus convicciones democráticas. El corporativismo sobrevivió a la alternancia por la disposición de los gobernantes panistas para tolerarlo y usarlo para sus fines. A ello se ha sumado el clientelismo, practicado primero por la izquierda en la capital del país y después integrado a los hábitos de todos los partidos (principalmente en tiempos electorales). Por otro lado, la participación de los ciudadanos en organizaciones sociales o partidos, así como en mecanismos participativos formales da cuenta de su escepticismo, incluso después de varios años de experiencia de gobiernos electos democráticamente. La desconfianza hacia las instituciones es una de las razones por las cuales los ciudadanos tienen “oídos sordos” ante las convocatorias de consultas y también explica en parte su falta de interés por presentar propuestas de iniciativas de ley o consultas populares.

Incentivar tales valores democráticos en las élites es una tarea difícil de emprender, tanto como la instrucción de tales valores en la sociedad. Lo que queda es propiciar la participación a partir de su definición en la ley como parte de la concepción legal de la forma de gobierno, la definición de la participación como un derecho y una regulación de la las figuras flexible, que estimule y no que inhiba la participación. Para ello se requiere de una sociedad más activa y más demandante y no contestataria y reactiva.

Lo primero es la materia legal, y esa corresponde a los legisladores y a los gobernantes. En cuanto a las iniciativas legislativas ciudadanas, hace falta asegurar su procesamiento expedito, abrir la puerta a una mayor participación y a más temas. Los legisladores tendrían que ver a los ciudadanos como un

agente susceptible de cabildeo, tan o más importante que cualquier otro actor político-social con quienes practican regularmente la negociación de leyes. Sobre todo si el respaldo ciudadano es numeroso y hay fundamentos objetivos para conceder la aprobación de una nueva ley o reforma. Los sondeos de opinión serían un sostén sólido para la toma de decisiones, sondeos imparciales y objetivos, que contribuyan a la confección de mejores leyes y no sirvan para justificar decisiones ya tomadas o un estado de derecho precario.

Los proyectos ciudadanos carentes de solidez o de técnica legislativa habrían de ser reelaborados por los cuerpos parlamentarios de asesoría, sin menoscabo o manipulación de la propuesta original. El cuerpo legislativo por completo se debe a la sociedad y no a un partido, a una coalición o a una facción política en particular.

Para el caso de las consultas populares, es menester la revisión seria de los requisitos establecidos en la ley, en aras principalmente de ampliar las materias en las que se puede postular una propuesta. Las excepciones son las más importantes: el modelo económico, el régimen político y el sistema electoral. Una definición más precisa de todos los asuntos por abordar abriría la posibilidad a temas sustantivos y que despierten el interés ciudadano por ocuparse de ellos. También es recomendable especificar la posibilidad de que las consultas sean utilizadas para aprobar una ley ya consensada en el congreso. Incluso la revocatoria de mandato sería un instrumento plausible, con todas las normas adecuadas para evitar su uso político. La rendición de cuentas mediante un instrumento extremo como éste genera preocupación por presumibles amenazas a la estabilidad política. Sin embargo, si se formula adecuadamente su marco legal, sería un potente recurso para que los ciudadanos cristalicen su derecho de sancionar a sus representantes.

Las malogradas propuestas de consultas populares en México expresaron temas sensibles para la población. Llamó la atención la relativa rapidez con la que el PAN o el PRI sumaron las firmas suficientes para sustentar sus respectivas peticiones. Un aumento al salario (como proponían los panistas) siempre será bien recibido en un país con topes que han disminuido el poder adquisitivo de la población. De igual manera, la reducción del número de legisladores es una propuesta priista que responde a un contexto donde los legisladores generalmente son criticados por sus excesivos ingresos. Asimismo la reducción del financiamiento a los partidos es aceptada por muchos que ven dicha prerrogativa

como uno más de los privilegios de una clase política distante de la sociedad. Si estas situaciones de vida cotidiana no existieran, no habría malestar ciudadano ni, por lo tanto, respaldo a tales posturas. Pero las hay y es mejor reconocerlas que ignorarlas, *so pena* de ver incrementada la desafección a la democracia y el aumento de la presencia de actores extrainstitucionales o antisistema.

En otras palabras, es necesario que las élites adquieran conciencia de su falta de atención a problemas tangibles por la sociedad. La respuesta ya no puede ser la simulación, la posposición o la inacción, puesto que los cuestionamientos son cada vez mayores. Está claro que en materia económica uno de los asuntos que polarizan a la sociedad es el de la reforma energética. El debate público, si bien se ha impulsado, no ha sido plural ni, en el último de los casos, tomado en cuenta a cabalidad. Al final, los gobernantes tendrían que asumir el sentir ciudadano en torno de este tema pese a no coincidir con su proyecto para el país. Es la única forma de no detonar conflictos sociales de gran envergadura que pongan en duda la eficacia institucional, la legitimidad del régimen e impugnen sus fundamentos institucionales.<sup>23</sup> El hecho de que el sindicato petrolero sea una corporación controlada por el PRI y dispuesta a la negociación no implica una aceptación del gremio ni mucho menos refleja la posición de los mexicanos en su conjunto. Por encima del buen funcionamiento de la economía está la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la sociedad, inmersa en condiciones lacerantes de pobreza.

El decremento del poder adquisitivo es consecuencia de las políticas neoliberales que tienen más de veinte años de vigencia, a lo que se agregan las preocupantes cifras de desempleo y el incremento exponencial del empleo informal. La situación de los trabajadores ha permanecido precaria a lo largo de varias décadas. La alternancia en el poder ejecutivo federal no trajo mejoras sensibles en el mundo laboral ni en el plano nacional y mucho menos en el plano local. Por ello el tema genera que los ciudadanos expongan demandas en pro del incremento salarial y por más empleos estables y, de igual manera, bien remunerados. No hay manera de hacer ejercer presión social para ello sino es mediante un mecanismo nuevo como sería la consulta popular, al margen del corporativismo o de los arreglos de políticos y empresarios.

El sistema electoral ha sido reformado en innumerables ocasiones desde 1977. Como puntal de la democratización, también ha sido cuidadosamente con-

---

23 Eso pasó no con la reforma energética pero sí con la laboral en el 2014 y 2015.



feccionado o modificado por legisladores y expertos. La eficacia institucional para la organización de elecciones se debe justamente a este saber especializado usado para su conformación. Sin embargo, uno de sus elementos que cuestiona su legitimidad es el excesivo gasto que se ejerce para sostenerlo (Elizondo y Casar, 2012). En eso se incluye, de manera esencial, el desmesurado financiamiento a los partidos políticos. La posición de los ciudadanos se afina en un desprestigio histórico de los partidos, y en la falta de resultados en la era democrática reciente. Los partidos se han resistido a abandonar su condición de privilegio, heredada del autoritarismo. Desde 1988, todos los partidos con registro gozan de un estatus inigualable, con ingresos, prerrogativas y privilegios que no perciben ni reciben ningún otro sector de la sociedad. De todo ello se deriva un fuerte interés por eliminar o al menos reducir el financiamiento a los partidos, ya sea descontando sensiblemente sus prerrogativas (que incluyen recursos monetarios) o bien reduciendo o eliminando la representación proporcional.

Como se aprecia, los temas que trataron ser motivo de consulta popular aluden a asuntos de carácter económico, cuestión que toca algunas de las fibras más sensibles para la población, misma que padece la pobreza y la desigualdad tanto más que al principio de la democratización. Tal vez antes que reformular las consultas populares, las iniciativas ciudadanas o las candidaturas independientes, los legisladores harían bien en buscar soluciones para este problema en especial. En segundo término, también es una obligación para ellos atender y resolver los problemas que tienen relación con su condición. Tal vez de ese modo no sería necesario poner a debate público ninguno de ellos.

Aun así, hay muchos otros asuntos sobre los cuales la ciudadanía tendría algo que decir. Dar espacio para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones no sería una concesión, sino una manera de fortalecer la endeble democracia existente.

## CONCLUSIONES

Desde hace al menos dos décadas, la democracia padece una crisis de representación. La sociedad ve a los partidos como los principales responsables. Los avances de las democracias realmente existentes en materia de desarrollo



económico ponen en duda su vigencia, particularmente en contextos como América Latina. En varios países de la región las condiciones de vida de los ciudadanos en democracia no han mejorado o tardaron mucho en hacerlo. A los problemas políticos de las democracias en construcción o reconstrucción se sumaron los económicos, menguando la legitimidad de la forma de gobierno.

Algunas naciones optaron por introducir una concepción participativa de la democracia desde su marco constitucional, o al menos en leyes o reglamentos. La eficacia de las figuras de participación es diversa y tiene limitaciones a veces infranqueables. No obstante, los avances en materia de participación son notables en varias naciones puesto que los ciudadanos han influido sin intermediarios en las políticas públicas, legislaciones e incluso en la duración de mandatos de gobierno.

En México las figuras de democracia participativa se introdujeron recientemente en los ordenamientos legales. Su instrumentación es incipiente dados los diversos obstáculos a sortear para cristalizarlas y que cumplan con su cometido. El sistema de representación política está construido con base en el predominio de los partidos políticos. No hay una concepción de la participación ciudadana como parte de la forma de gobierno, ni es un derecho reconocido legalmente. Asimismo, los legisladores introdujeron las figuras sin convicción propia; su acción fue producto de los cuestionamientos sociales hacia su proceder. Los líderes partidistas formularon las figuras, pero no cedieron la parte de poder necesaria para hacerlas atractivas para la población. En los casos en que sí se logró el involucramiento ciudadano, en su mayoría fue a convocatoria de los mismos partidos; después, en general las élites políticas dieron respuesta negativa, generando frustración, como ocurrió con las malogradas consultas populares o las poco exitosas candidaturas independientes en 2015.

Para darle mayor autenticidad a la democracia mediante las figuras de democracia participativa es necesario, primero, evitar la simulación. En segundo lugar, revisar la experiencia internacional para evitar errores y emular cualidades. Una genuina convicción en pro de la democracia sería también recomendable, aunque eso no depende de las leyes. Lo más indispensable es la participación ciudadana, sin ella los partidos aprovecharán los nuevos espacios para cumplir sus propios intereses. No habría problema si esto los acercara a la sociedad. Pero las experiencias no reflejan tal cosa, sino más bien una

propensión a utilizar prácticas corporativas o clientelares, que difícilmente fortalecen la democracia.

Se requiere no sólo el reconocimiento del derecho a participar directamente en la toma de decisiones, sino que los ciudadanos se apropien del mismo. Sin eso no habrá manera de emitir reclamo válido hacia las élites o hacia la partidocracia.

## REFERENCIAS

- AMEDI. 2013. *Iniciativa de ley convergente de telecomunicaciones y radiodifusión*. México. Disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/radio\\_tv\\_cine/docs/Iniciativa\\_AMEDI.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/radio_tv_cine/docs/Iniciativa_AMEDI.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.
- ARELLANO Trejo, Efrén. 2015. *Mecanismos de democracia directa en América Latina*. México: CESOP–Cámara de Diputados, serie: “En contexto”. 50 (12 de junio de 2015).
- ARELLANO Trejo, Efrén y PÉREZ Alemán, Leonardo. 2014. *Conviven en la democracia mexicana amplia participación electoral, escasa confianza en las instituciones y muy baja participación en organizaciones*. México: CESOP–Cámara de Diputados, serie: “En contexto”. 47 (18 de diciembre de 2014).
- ARISTÓTELES. 1986. *Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL. 2016. *Panorama social de América Latina*. CEPAL.
- CESOP. 2011. *Encuesta de opinión sobre la reforma política*. México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Opinion-sobre-la-Reforma-Politica-Abril-de-2014>. Consultado el 20 de abril de 2018.
- CONEVAL. 2016. *Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas*. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>. Consultado el 20 de abril de 2018.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Consultado el 20 de abril de 2018.
- ESCAMILLA, Alberto y GONZÁLEZ Madrid, Miguel (Coords.). 2015. *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*. México: UAM Iztapalapa.
- GUTIÉRREZ Terán, Mónica y BERNAL Vargas, Rodolfo Ernesto. 2014. *Visos generales a la reforma electoral*. En Centro de Estudios Políticos y de Opinión Pública. *Reformas*

- estructurales y glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)*. México: CESOP, Reporte CESOP, 79 (septiembre de 2014): 3–12.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Ley federal de consulta popular*. México: 14 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>. Consultado el 20 de abril de 2018.
- MONTEERRUBIO Redonda, Anavel. 2014. Derecho comparado en materia de democracia directa en la legislación de las entidades federativas. En Centro de Estudios Políticos y de Opinión Pública. *Apuntes sobre la reforma política*. México: CESOP, Reporte CESOP, 73 (marzo de 2014): 42–48.
- MORÁN Torres, Enoc Francisco. 2010. La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad. En REVUELTA, Benjamín y PATRÓN, Fernando (Coords.). *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*. México: Universidad de Guanajuato–Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Centro para el Desarrollo Democrático–ife: 133–162. Disponible en [http://seciudadano.ife.org.mx/CDD\\_DemocraciaParticipativa\\_2010.pdf](http://seciudadano.ife.org.mx/CDD_DemocraciaParticipativa_2010.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.
- REVELES Vázquez, Francisco (Coord.). 2008. *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, UNAM.
- REVELES Vázquez, Francisco. 2012. La labor parlamentaria en el Congreso local: pluralismo y unanimidad. En REVELES, Francisco (Coord.). *El poder legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario*. México: UNAM–UAEM–IEEM–Gernika: 183–249.
- REVELES Vázquez, Francisco. 2016. *Saldos de la democracia. Los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*. México: UNAM–Gernika.
- REVELES Vázquez, Francisco. 2017. “Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana”. En *Andamios*, 35 (septiembre–diciembre): 71–97.
- SARTORI, Giovanni. 1997. *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*. México: Alianza Editorial, tomo I.
- SCJN. 2014. *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular derivada de la solicitud formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos*. 30 de octubre de 2014. Disponible en [http://207.249.17.176/PLENO/ver\\_taquigraficas/30102014PO.pdf](http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/30102014PO.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.
- SCJN. 2014a. *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular, derivada de la solicitud formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz*. 29 de octubre de 2014. Disponible en [http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/29102014PO.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/29102014PO.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.

- SCJN. 2014b. *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular derivada de la solicitud formulada por César Octavio Camacho Quiroz y diversos ciudadanos*. 3 de noviembre de 2014. Disponible en [http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/03112014PO.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/03112014PO.pdf). Consultado el 20 de abril de 2018.
- ZAMITIZ, Héctor. 2008. Transición democrática interrumpida, cambio sin contenido y continuismo, signos del gobierno presidencial de Vicente Fox en México 2001–2006. En ZAMITIZ, Héctor (Coord.). *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001–2006*. México: UNAM–Gernika: 25–76.
- ZAMITIZ, Héctor. 2016. Presidente y congreso: la dinámica de la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México. En ZAMITIZ, Héctor (Coord.). *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013–2014*. México: UNAM–La biblioteca: 143–164.
- ZOVATO Daniel. 2014. Las Instituciones de la Democracia Directa. En ZOVATO, Daniel; LISSIDINI, Alicia y WELP, Yanina (Comps.). *Democracia en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas–unam: 13–70. Disponible en <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf>. Consultado el 20 de abril de 2018.