



LA PARTICIPACION CIUDADANA EN MÉXICO A LA LUZ DE LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL.

*(Versión corregida y revisada de la ponencia originalmente presentada para la mesa:
Reflexiones sobre la participación: repensando qué funciona y qué no funciona).*

Ricardo de la Peña.

Indagaciones y Soluciones Avanzada, S.C.

RESUMEN.

Durante 2013 y 2014 se reforma la legislación electoral federal en México, estableciéndose nuevas normas para la participación ciudadana en los procesos electorales y regulando nuevas fórmulas de participación que pretenderían ir más allá de la pura emisión de votos para la elección de gobernantes, rumbo al establecimiento de nuevas fórmulas para la expresión de la voluntad ciudadana en torno a asuntos de interés general.

En esta presentación se aborda esta nueva legislación, partiendo de una reflexión sobre los principios generales que han definido desde hace casi medio siglo los mecanismos y alcances de la participación de los ciudadanos en México y su constancia o variación a lo largo de este período, la precisión de los procedimientos ahora vigentes y su eventual alcance y su impacto

inmediato en el ánimo ciudadano respecto a la satisfacción con la democracia y las expectativas de participación en las fórmulas establecidas, tanto las de carácter tradicional como las nuevas opciones recientemente abiertas. Para ello, se recurre a algunos datos producto de encuestas nacionales anteriores y posteriores a la reforma política más reciente. Se cierra con una crítica respecto a las limitaciones de las fórmulas para la participación ciudadana adoptadas, que dibuja un inventario de adecuaciones potenciales pendientes.

MARCO GENERAL.

“La historia de la democracia como forma de gobierno ha sido marcada por una tensión perpetua entre su expresión ideal y su realidad concreta” (Prud’Homme, 1997).

Para reflexionar sobre la democracia y su concepción, idealmente habría que remontarse al modelo de ciudades-estado de la Grecia clásica y a los procesos de afianzamiento de formas de representación para realizar la voluntad popular en la Europa renacentista. Pero ese recorrido, ya muchas ocasiones realizado, no podría ser materia de una presentación como esta.

Es en la modernidad decimonónica y sobre todo durante el siglo pasado cuando se define en Occidente y luego se expande a otras latitudes el recurso a procedimientos electorales periódicos para la selección de representantes de la población encargados de la administración de los asuntos públicos y de la formación de leyes.

Como sustento lógico de la formación de un gobierno representativo está el logro simultáneo de un acotamiento a la perpetuación de los gobernantes y de sus potenciales abusos mediante la ratificación periódica de quiénes serán los encargados del gobierno, sin pérdida de una deseable estabilidad en las decisiones públicas y un cambio ordenado de políticas y funcionariado.

Sin embargo, este modelo de democracia representativa no estuvo, no está, exento de cuestionamientos que exponen sus limitaciones. Antes de su consolidación como fórmula con pretensiones universales, desde Francia emergieron pensadores que apuntaron las contradicciones conceptuales entre el diseño de la representación política y el anhelo de soberanía popular.

Más adelante, el énfasis crítico se puso en los límites prácticos del modelo electoral intermitente como método de formación de la representación,

destacando el hecho de que los representantes, una vez electos, gozan de elevada autonomía respecto del mandato popular, dándose una alienación de los ciudadanos respecto de la toma de decisiones.

¿Cómo mediar entonces entre el requerimiento de representación en sociedades complejas y de gran tamaño con la demanda de intervención regular y efectiva de los ciudadanos en la formación de leyes y el ejercicio de gobierno?

La solución ha sido promover el complemento de los mecanismos de elección periódica, sumándoles instrumentos de algo llamado “democracia deliberativa”, como son los procedimientos de consulta y de iniciativa popular, con lo que se pretende equilibrar la lógica de la representación con el establecimiento de procesos de toma de decisión con vocación universal, regidos por principios de neutralidad, imparcialidad y racionalidad.

Con ello se busca eliminar la intermediación de una representación del pueblo para la toma de decisiones en asuntos relevantes, permitiendo la expresión directa de la población respecto a ellos, como manifestación de un anhelo de vuelta al espíritu ateniense clásico de la asamblea colectiva para la deliberación de los asuntos públicos.

Detrás de las afirmaciones anteriores, puede descubrirse la adopción de un esquema clasificatorio por quien suscribe este texto. Y todo esfuerzo taxonómico supone asumir determinados criterios que es conveniente explicitar.

Así, en la literatura de la ciencia política suele tomarse el concepto de “democracia directa” para contraponerlo al de “democracia representativa”, entiendo por “democracia directa” a una forma de gobierno en la cual “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” (Sartori, 1988).

Empero, al hacer un recuento de los procedimientos posibles de sumar a la elección de representantes para la “democracia directa”, suelen incluirse formas que apelan a un objetivo distinto.

Así, las formas de “democracia directa” suelen agregarse en tres básicas (Butler y Ranney, 1978): el referéndum, mecanismo que implica la participación del pueblo en el proceso legislativo por medio de consultas directas sobre temas relevantes; la iniciativa popular, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado; y la revocación de mandato, variante

invertida de la elección de representantes en la que se somete al voto ciudadano antes del término de un mandato la permanencia o remoción de un representante previamente electo.

Empero, la revocación de mandato no es más que una fórmula de acotamiento, mejoramiento o corrección del procedimiento formal de la “democracia representativa”. Por ende, sería un elemento a añadir a los mecanismos para la generación de la representación y no un procedimiento de suyo deliberativo, con una intención distinta a la de generar representación.

Y si excluíamos del paquete de formas a la revocación de mandato y nos quedamos exclusivamente con las formas de participación ciudadana en la formación de leyes mediante la promoción de su inicio, al través de la iniciativa popular, y para su ratificación definitiva como final de un proceso normativo, mediante la consulta popular, es preferible ver en dichas formas variantes de mecanismos deliberativos sociales que se sumarían a los procedimientos de producción de la representación y no como formas de una mal llamada “democracia directa”.

Las ventajas sustentados de la adopción de formas de participación ciudadana para la deliberación democrática es permitir la expresión directa de los intereses de los ciudadanos respecto a los contenidos legislativos, logrando con ello no sólo la pérdida del monopolio de los representantes en la formación de leyes y la capacidad del pueblo de revocación de normas que no gocen de aceptación mayoritaria, lo que sería expreso, sino además un acotamiento de la acción regular de los legisladores, al forzarlos a atender los movimiento de opinión en la ciudadanía.

Los promotores de complementar las formas de representación con mecanismos deliberativos suelen ver en éstos, procedimientos para la solución de diferencias reales, de particiones que teniendo un origen en la colectividad se reflejan como impasses legislativos y polarizaciones inter-partidarias.

Llevar los temas que reflejen partición y propicien polarización al espacio de la consulta popular puede darles solución legitimada y propiciar un debate público que eventualmente permita un corte transversal o convergencias que vayan más allá del formato del sistema de partidos existente en una sociedad.

Así, desde esta perspectiva, la legitimidad de las decisiones sería consecuencia de la deliberación pública de los ciudadanos. Esta deliberación

debe fundarse en la disposición de información por los decisores sobre los asuntos a debatir, y dotarlos de esta información sería tarea de las instituciones públicas, cuyo encargo sería paliar los diferenciales de “capital cultural” entre los propios ciudadanos para la definición de sus preferencias.

Este modelo de deliberación supone entonces el establecimiento de un circuito para la toma de decisiones que comunica a políticos y técnicos con la opinión pública, entendida como las preferencias de la ciudadanía respecto a asuntos de su interés. Al través de la deliberación democrática se intentaría conseguir que los representantes se sometan a una solución tomada por la mayoría de las personas.

Luego, las formas deliberativas tenderían a favorecer una aproximación del gobierno con sus electores, al estimular la participación activa y directa e incrementar la percepción de eficacia del ciudadano y al mismo tiempo obligar a los representantes a atender y responder a la opinión pública.

En contraparte, la implantación de estas propuestas suelen encontrar resistencias de quienes apuntan que lo pertinente es dejar las decisiones en manos de quienes cuentan con un saber técnico (Habermas, 1981): representantes electos y sobre todo los cuadros profesionales que los apoyan, frente a las limitaciones del pueblo para resolver sobre temas que demandan un saber especializado.

De hecho, los críticos de las formas deliberativas van más allá, pues ven en la adopción de dichos mecanismos un riesgo de debilitamiento de las instituciones democráticas, al restar responsabilidad al gobernante y disminuir los incentivos a los legisladores para que cumplan cabalmente con su encargo.

Además, en vez de ver las formas de deliberación como vía para superar contraposiciones, ven en la decisión plebiscitaria un mecanismo que alienta la polarización, dado el carácter dicotómico que se suele adoptar para dicho procedimiento, lo que impide la búsqueda de soluciones concertadas, hoy típicas en los procesos legislativos, que permiten recuperar no sólo la decisión mayoritaria, sino introducir matices aportados por las opciones minoritarias, reflejando con ello la pluralidad de puntos de vista sin la reducción requerida por un proceso de consulta directa a los ciudadanos.

Al final de cuentas, como menciona O'Donnell (2007), en toda democracia la ciudadanía enfrenta una contradicción entre la demanda de que quienes

están responsabilizados de tomar decisiones lo hagan con efectividad y las aspiración de que existan controles sobre estos decisores para proteger a los ciudadanos de las consecuencias de sus actos. Lograr un equilibrio entre estos dos aspectos redundaría en la aproximación de las decisiones políticas con la voluntad ciudadana. A ello puede coadyuvar la adopción de procedimientos deliberativos como recurso para la participación ciudadana en una democracia.

MARCO HISTÓRICO.

Luego de la revuelta armada de principios del siglo pasado, México vivió un complejo proceso de formación de instituciones para el establecimiento de un régimen no propiamente democrático. Desde la cuarta década de ese siglo predominó un partido con vocación de cobertura total del espectro social de lo permitido, proscribiéndose del orden normativo los extremos y las fuerzas emergentes que pudieran poner en riesgo esa hegemonía.

Pero este sistema autoritario enfrentaría tensiones crecientes, derivadas de la contención de fuerzas opositoras, la privación de libertades ciudadanas y, para los setenta, de un aislamiento creciente del régimen respecto de intereses reales y una pérdida de legitimidad y funcionalidad del esquema partidario.

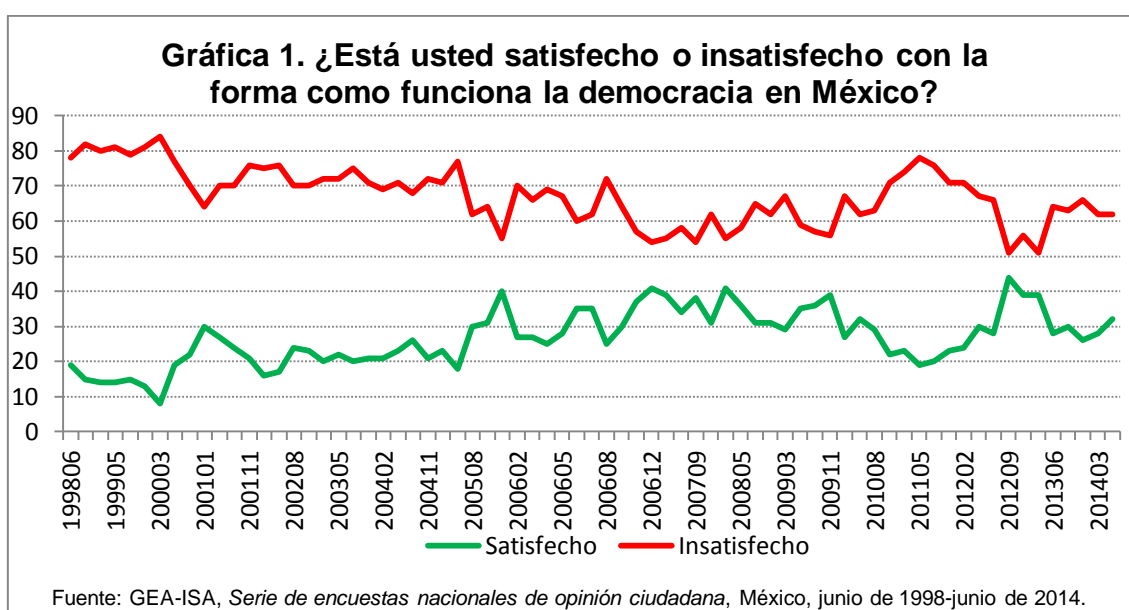
En ese contexto, en 1977 se inicia una reforma político-electoral que permitiría la incorporación a la participación política pacífica e institucional de organizaciones políticas hasta entonces marginadas de la legalidad, adoptando novedosos esquemas para garantizar la representatividad de las minorías partidarias en los órganos legislativos. Además, la propuesta original considera la posibilidad de otorgar derechos políticos a los ciudadanos de la capital del país, entre los que se considera la adopción de una forma plebiscitaria (Aguirre, 1985), lo que nunca se reglamenta, pero que sí refleja la primera intención de sumar a mecanismos de formación de una representación, procedimientos propios de la democracia deliberativa.

El espíritu de reforma nacido en ese momento llevaría a tres décadas de un cambio paulatino en las regulaciones político-electorales de México, que dan cuenta de un proceso complejo, no exento de vaivenes, que refleja la pluralidad y diversidad del país y que permite, finalmente, el arribo a un régimen fundamentalmente apegado a formas de representación democrática,

con contiendas con relativa equidad, donde la alternancia en el poder es viable y efectiva.

Empero, los logros de este proceso dejan de lado el desarrollo de mecanismos de contención al ejercicio de los mandatos y de rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía.

Así, si la apertura y competitividad electoral han aportado una nueva base de legitimidad al régimen y a los representantes emanados de comicios, la legitimidad de la democracia no se ha alcanzado cabalmente (Gráfica 1).



Paradigma de lo anterior es el hecho de que en las elecciones federales de 2009 se expresara un movimiento “anulista” del voto, que aunque con alcances limitados, reflejó una visión de distanciamiento entre partidos políticos y ciudadanía, con un sistema político que no permite que los representantes escuchen y atiendan los planteamientos de la sociedad y al que no se han incorporado mecanismos eficaces para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y ejerza un control efectivo sobre los representantes (Alonso, 2010).

En contraparte, durante este siglo se van creando normas que abren al menos la posibilidad de ejercicio de nuevos mecanismos de participación ciudadana, tanto en el ámbito federal como en el de los estados, adoptando figuras propias de una democracia deliberativa, como son el referéndum, el

plebiscito y la iniciativa popular, aunque la carencia de leyes secundarias generalmente imposibilita su aplicabilidad.

Asimismo, aunque no trataremos de este punto en el ensayo, como fórmula para el control ciudadano de la acción de gobierno, se establecen regulaciones para crear instituciones y procedimientos que favorezcan la transparencia del ejercicio gubernativo y el acceso de los ciudadanos a la información.

Es así como en diciembre de 2009 el Ejecutivo federal envía al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma política que incluye la propuesta de adopción de diversos mecanismos de participación ciudadana propios de una democracia deliberativa, en particular la figura de iniciativa ciudadana y la propuesta de someter a referéndum reformas constitucionales como requisito para su entrada en vigor (Presidencia de la República, 2009).

El proceso legislativo realiza diversas adecuaciones a la iniciativa, que modifican y redefinen el carácter de la reforma en materia de participación ciudadana (Martínez, 2012): en el Senado acotan los mecanismos a la iniciativa ciudadana y la consulta popular (Senado de la República, 2011), lo que en la Cámara de Diputados se precisa como establecimiento de un requisito de 0.25 por ciento del listado nominal de electores como cantidad de firmas para respaldar una iniciativa ciudadana y un porcentaje de uno por ciento de dicho listado para que se solicite la realización de una consulta popular (Cámara de Diputados, 2011).

Finalmente, la reforma política concretada en abril de 2012 –además de otros aspectos que son materia de adecuaciones a las formas de participación democrática representativa, como la reelección legislativa y las candidaturas independientes, entre otros aspectos que rebasan las intenciones de este texto- establece la figura de iniciativa ciudadana, fijando que se necesita 0.13 por ciento de la lista nominal de electores para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión; y la consulta popular sobre temas legislativos y administrativos, que se realizará cuando lo solicite dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que será vinculante, es decir que obligara a las autoridades a acatar el resultado, cuando tenga el aval del 40 por ciento de los electores (Cámara de Diputados, 2012).

En consonancia con lo anterior, en agosto de 2012 se reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a los ciudadanos el derecho a presentar iniciativas de ley y elevando a rango constitucional la figura de consulta popular “sobre temas de trascendencia nacional”, estableciendo el procedimiento de su ejercicio (Secretaría de Gobernación, 2012).

A la letra, dicha reforma establece, en su fracción VII, como derecho del ciudadano “iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso”, otorgando las facultades en la materia al instituto (antes federal, ahora nacional) electoral.

La fracción VIII regula el derecho ciudadano a “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”, las que se sujetarán en lo fundamental a lo siguiente:

1º. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República o de un tercio de los integrantes de cualquiera de sus cámaras, previa aprobación de mayoría, o por al menos dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, sin necesidad de aprobación legislativa;

2º. Cuando la participación total en la consulta corresponda al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3º. Se determina que no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; la forma de constitución de la República establecida en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Adicionalmente, fija que será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4º. Deja a cargo del instituto electoral la verificación del requisito de firmas de ciudadanos para iniciar una consulta, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5º. Determina que la consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.

Como derivación de la reforma constitucional referida, y a pesar de que el límite original para su reglamentación había sido originalmente fijado un año después de dicha reforma, el 14 de marzo de 2014 se expide la *Ley Federal de Consulta Popular* (Cámara de Diputados, 2014).

Entre las principales precisiones que establece esta ley a la norma constitucional señalaríamos:

- a) La precisión de que “se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como que repercutan en la mayor parte del territorio nacional y que impacten en una parte significativa de la población” (artículo 6);
- b) La precisión de que el instituto electoral “promoverá la participación de los ciudadanos en la consulta popular a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral”, debiendo dicha promoción ser imparcial y no dirigirse a influir las preferencias de la ciudadanía, aunque esta instancia promoverá también la “discusión informada”, no pudiendo ninguna otra persona contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta (artículo 41); y
- c) La definición de que necesariamente la consulta deberá presentar la pregunta contenida en la convocatoria previamente aprobada por el Congreso de la Unión (artículo 43), aunque será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la instancia que deberá “revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo”, pudiendo “realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios” anteriores (artículo 26).

SITUACIÓN ACTUAL.

Desde 2012 y a partir de 2014, al disponerse de reglamentación que da posibilidades reales de aplicación, los ciudadanos mexicanos cuentan con dos formas de participación de carácter deliberativo: la iniciativa de ley y la consulta popular.

La primera de ellas permitiría romper la condición de monopolio de los representantes, previamente existente, para iniciar los procedimientos que pudieran derivar en la formación de leyes.

La segunda abriría las puertas para que los ciudadanos de manera directa puedan expresar su opinión sobre temas de “trascendencia nacional”. Sin embargo, tras la aparente apertura, se encuentran diversas limitaciones que serían reflejo de la persistencia de voluntades de control desde las instituciones públicas de estos derechos ciudadanos:

Primero, la determinación de que sea la máxima instancia del Poder Judicial de la Federación la que resuelva sobre la procedencia de la consulta en razón a su constitucionalidad, partiendo de una definición aún imprecisa de cuando un tema es de trascendencia nacional y de un acotamiento laxo de los límites sobre lo consultable.

Segundo, al establecer que la redacción de la pregunta será inicialmente definida por el Congreso de la Unión, lo que pudiera establecer distancias entre la voluntad de los ciudadanos demandantes originales de la consulta y el cuestionamiento tamizado por la perspectiva e intereses de sus representantes, aún y cuando dicha redacción sea revisada por el máximo órgano del Poder Judicial de la Federación.

Tercero, al constreñir a espacios y métodos definidos por la autoridad electoral el debate público sobre el tema materia de una consulta, limitando con ello los espacios para ventilar los argumentos críticos sobre el cuestionamiento a consultarse y que los votantes potenciales tengan una posición plenamente informada que sustente su toma de decisión sobre el sentido de su voto para la consulta sobre un tema.

Al restringir el derecho de promoción de la consulta a los tiempos y espacios que defina la autoridad electoral federal y obligar a ésta a difundir solamente información sobre la consulta necesariamente neutra, lo que por

demás es obviamente demandable a dicha autoridad, se restringe la posibilidad de que las organizaciones políticas, legítimamente interesadas en el tema y con una posición pertinente susceptible de exposición pública, y los propios ciudadanos, al través de los medios que desearan, generen libremente un auténtico diálogo argumentativo que sustente las decisiones.

Detrás de esta limitación se encuentra un pertinente temor del legislador de que las actividades que pudieran emerger desde la sociedad organizada para la promoción de una determinada postura frente a un tema sujeto a consulta respondan a intereses partidarios ocultos o sean controlados por poderes fácticos cuya intervención en los asuntos públicos asumen como indeseable, por ser potencialmente deformadora de la voluntad popular.

Sobre ello, cabría hacer al menos dos observaciones: si bien la eventual intervención de grupos de interés en el debate público sobre temas bajo consulta pudiera generar sesgos en la exteriorización de posiciones respecto al posicionamiento real de la ciudadanía, la proscripción de todo mecanismo de difusión de opiniones por los propios ciudadanos de manera autónoma a las instituciones públicas pareciera contradecir la pretendida intención de apertura a una participación e intervención más directa de los ciudadanos en los procesos conducentes a una toma de decisión.

Por ello, si bien debieran acotarse los mecanismos de intervención de grupos de interés, en vez de una lógica de proscripción pudieran buscarse mecanismos que auspiciaran, más allá de las capacidades de la autoridad electoral, el establecimiento de un debate público abierto, libre de coacciones, para la deliberación colectiva de temas asumidos como de trascendencia nacional.

El actual marco normativo pudiera derivar en una sucesión de reclamos y conflictos entre partidos y de estos con instancias de la sociedad civil en torno a la legalidad de casi cualquier pronunciamiento sobre el tema materia de una consulta y en múltiples procedimientos para denunciar la expresión de posturas o la manifestación de ideas u opiniones en torno al tema.

Finalmente, existirá un problema una vez que se conozca el resultado oficial de la consulta en caso que la expresión de la voluntad ciudadana sea contraria al sentido de alguna norma vigente al momento de su realización. Aunque la legislación establece el carácter vinculatorio del resultado de una

consulta si se rebasa una proporción mínima requerida de 40 por ciento de electores, no es expreso que una consulta deba referir a la manifestación de la opinión ciudadana respecto de una norma específica, sino que será relativa expresamente a un tema.

Tampoco resulta claro, a reserva de que se legisle pronto al respecto, cuál será el procedimiento para cumplir la condición vinculatoria, pues implica, siguiendo lo señalado por el Consejero Electoral Benito Nacif (2014) en un artículo reciente, que el resultado de una consulta, en el supuesto de ser vinculatoria, primero debiera traducirse en una iniciativa que luego debiera seguir el trámite legislativo que se establezca.

Y ante ello, el legislador tiene que optar entre obligarse a votar a favor de una iniciativa cabalmente concordante con el resultado de una consulta, subordinando al legislador a la voluntad popular expresada en las urnas, o solamente a ponerla a consideración de los representantes, pudiendo éstos votar por una norma que no responda necesariamente a la manifestación de la voluntad popular acopiada al través de la consulta.

Y si el tema objeto de una consulta implica potenciales reformas a nivel constitucional, la nueva legislación en la materia no solamente tendría que aprobarse por mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión, sino que los cambios deberían posteriormente pasar por las legislaturas de los estados, que no están obligadas a aplicar las normas de la Ley Federal de Consulta Popular expedida y que, como constituyentes de la Federación, son soberanas para votar sobre cualquier cambio en la Constitución.

Es menor el problema si los cambios corresponden a leyes secundarias, pero aún así no es obvio que la derogación sea automática y que no se pueda demandar previamente la aprobación de una nueva legislación que deberá gozar de un voto mayoritario en ambas cámaras del Congreso de la Unión, lo que no se obtendrá necesariamente en toda propuesta de modificación a las leyes contrarias a los resultados de la consulta.

Mientras se aprueban los cambios que respondan al sentido de la expresión popular en una consulta, no es necesariamente cierto que las leyes contrarias a la voluntad popular expresada en una consulta dejen de tener vigencia ni que los actos derivados de su aplicación carezcan de legalidad y menos que deban revertirse cuando se adecue la normatividad.

Así, aunque la nueva normatividad es un avance al posibilitar ejercicios de democracia próximos a lo deliberativo, la ciudadanía enfrentará la toma de decisión sobre un tema que pueda motivar una solicitud de consulta a su previa aprobación por el órgano supremo judicial federal; y de darse, al acotamiento de lo que se preguntara a la decisión de los representantes federales y a un marco de información pública reducido a la enunciación de la existencia y el tema de la consulta y a espacios de discusión definidos por la autoridad, lo que restringe el debate democrático sobre los pros y contras hacia lo consultado.

La dilación en el proceso de regulación en la materia, desde la presentación de la iniciativa original del Ejecutivo federal en 2009, hasta la reglamentación cinco años después, refleja tanto la complejidad de regular estos asuntos, en la que existían múltiples iniciativas presentadas por diversos legisladores, como la dificultad de resolución entre quienes se orientaban por la permisividad y quienes se resistían a la adopción de procedimientos de democracia deliberativa como complemento de las formas representativas tradicionalmente existentes en el país.

Ello lleva a tener que leer lo aprobado como una suerte de mediación entre ambas posturas, como el resultado de un esfuerzo de acercamiento entre extremos, pero como una fórmula intermedia cuyas alcances y limitaciones efectivas estarán por verse.

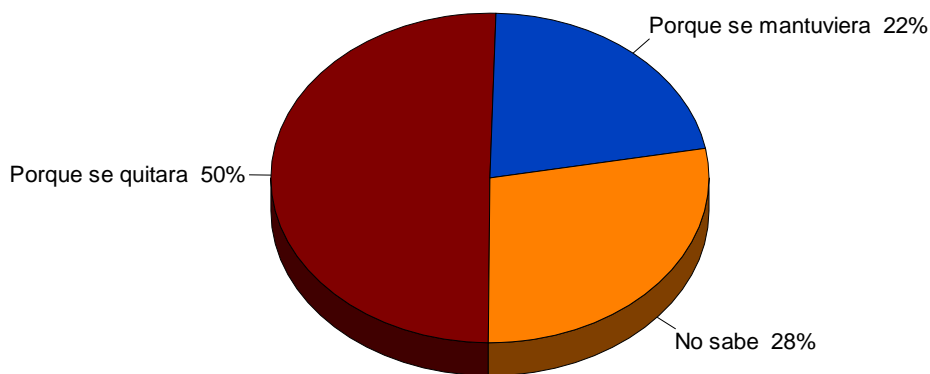
Aunque los motivos de esta norma restrictiva pudieran encontrarse en los debates legislativos, no dejamos de ver en ello una visión elitista de los representantes, que asumen que cuentan con el saber técnico requerido para decidir lo pertinente sobre una materia, pero no suponen la eventual capacidad de los ciudadanos para tener una opinión pertinente y fundada. Y además un temor del legislador a efectivamente abrir a cabalidad la posibilidad de que los ciudadanos debatan en el ágora pública sobre los temas de interés para ellos.

Si algo resulta ser de “trascendencia nacional” una vez visto por la Suprema Corte, ¿por qué no quitarle al Congreso de la Unión el derecho de intervenir en la formulación de la pregunta, si es una instancia que sería acotada eventualmente por el ejercicio de consulta? ¿Por qué no dar mayor apertura al uso de tiempos y espacios, regulados en todo caso por la autoridad electoral, para la libre exposición razonada de posiciones a favor o en contra de una decisión ciudadana sobre el tema?

Veamos algunos datos recientes, producto de encuestas, que dan cuenta de la actitud ciudadana ante la eventualidad de una consulta. No es sobre un tema fortuito, pues existe la intención y se ha dado marcha a un procedimiento que pudiera permitir que en las próximas elecciones federales, de junio de 2015, se llevara a efecto una primera consulta popular sobre el tema de la regulación en materia energética, luego de las reformas en este tema tanto a nivel constitucional como en leyes secundarias (Gráfica 2).

Desde luego, no suponemos que la redacción de la pregunta planteada en esta encuesta pudiera corresponder en forma alguna con el sentido o redacción de la pregunta que en momento, de considerarlo pertinente por razones constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formularía el Congreso de la Unión. Simplemente tiene que ver con la opinión general de los ciudadanos con relación a esta reforma y sobre la orientación inicial de un voto sobre el tema.

Gráfica 2. Usted en lo personal, ¿votaría porque se mantuviera o se quitara la reciente reforma constitucional en materia energética?



Fuente: GEA-ISA, Encuesta nacional de opinión ciudadana México, junio de 2014.

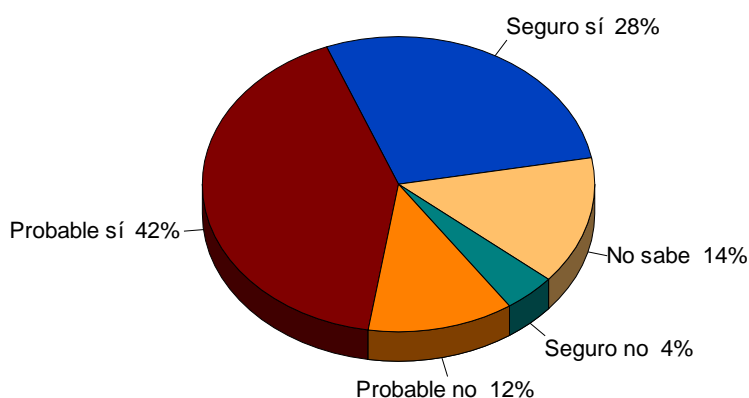
De hecho, al momento de la revisión final de esta ponencia, posterior a la fecha formal de entrega, existían cuatro propuestas de posibles preguntas a consultarse simultáneamente a las elecciones federales de 2015. Dos versan sobre el tema energético: la presentada por el PRD, cuya redacción original es “¿están de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica

publicado el 20 de diciembre de 2013?”, mientras que Morena propone preguntar si “¿está 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?”

Otras dos preguntas son sobre temas distintos. El PAN propone preguntar a los ciudadanos si “¿están de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el Coneval?”. Por su parte, el PRI propone que se pregunte si “¿estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de los 200 diputados federales plurinominales y 32 senadores por el principio de representación proporcional?”

Dejando de lado por el momento la discusión sobre asuntos de fondo y forma de las preguntas propuestas, lo que en todo caso deberá ser trabajo de las autoridades calificadas conforme a la nueva norma para hacerlo, cada una de estas propuestas obligará a sus emisores a coleccionar más de 1.6 millones de firmas de ciudadanos con credencial de elector vigente antes del próximo 15 de septiembre para que se de curso a su propuesta.

Gráfica 3. Si el próximo año, junto con las elecciones para diputados federales, se consultara a la población para conocer su opinión respecto a la reciente reforma constitucional en materia energética, ¿qué tan factible es que fuera usted a votar en esa consulta?

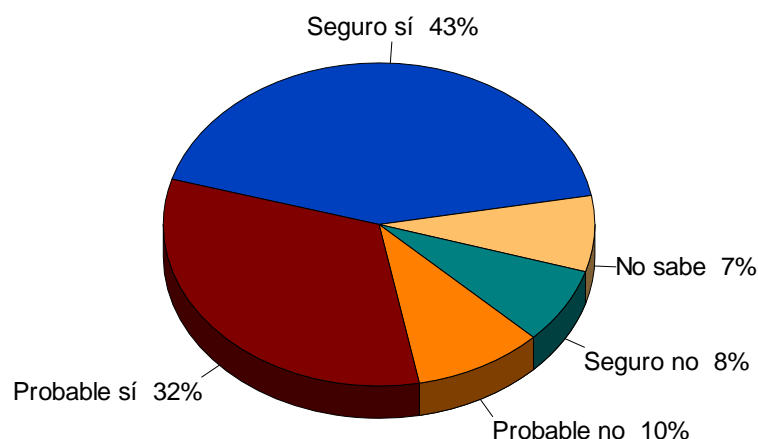


Fuente: GEA-ISA, Encuesta nacional de opinión ciudadana México, junio de 2014.

Asimismo, sobre la posibilidad de que una consulta en la materia pudiera ser vinculante, antes de una resolución sobre la procedencia de la consulta,

antes de la definición sobre el reactivo que se consultaría y previamente a la difusión de la propia consulta que debiera realizar la autoridad electoral federal en caso que se hiciera, más de la cuarta parte de electores estarían seguros de participar en una consulta sobre el tema y siete de cada diez ven en principio posible hacerlo (Gráfica 3).

Gráfica 4. ¿Qué tan factible es que vaya usted a ir a votar en las elecciones para diputados federales del próximo año?



Fuente: GEA-ISA, Encuesta nacional de opinión ciudadana México, junio de 2014.

Y dado que se reguló que una consulta popular sería simultánea con las elecciones federales, existiría una propensión declarada a participar en los comicios que pareciera suficiente para que el resultado de una consulta simultánea fuera vinculatorio para los órganos de gobierno de la Federación (Gráfica 4), pues más de 40 por ciento de los electores se declaran ya seguros de ir a votar en los próximos comicios federales.

A pesar del optimismo respecto al saldo que se pudiera tener de un primer ejercicio de consulta popular, en términos de que llevaría al electorado a participar en magnitud suficiente para que su resultado fuera vinculatorio para los representantes, no todo lo que pudiera concluirse sería necesariamente brillante respecto a esta reforma que abre la posibilidad a mecanismos de democracia deliberativa.

Votar lo que decidan los legisladores sin debatir libremente el tema no es precisamente una forma avanzada y eficaz para fundamentar y conocer la opinión de los ciudadanos. El miedo al ágora, por definición un espacio abierto,

puede dejar sin respuesta el reclamo ciudadano por un mayor acercamiento entre representantes y representados; las nuevas opciones de participación pudieran luego no ser la respuesta esperada por los ciudadanos para influir realmente en la toma de decisiones y ejercer un control efectivo sobre los representantes.

Y como en todo lo político desde hace décadas en el país, es posible que el éxito relativo, pero los límites que a la vez se muestran en los primeros ejercicios de consulta, deriven en nuevas reformas que busquen atenuar las limitaciones observadas, pero resistiéndose a una efectiva apertura, por lo que se buscará caminar por enmedio, probar un nuevo modelo, volver a corregirlo y así, sin atender a la esencia de lo deseado y reclamado por los ciudadanos: la intervención real en las decisiones sobre los asuntos de interés públicos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguirre, Javier *et al.* (1985), *El Partido de la Revolución. Historia, estructura y predominio del Partido Revolucionario Institucional*, México, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Distrito Federal.
- Alonso, Jorge (2010), "El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI", en: Revista Espiral, Vol. XVI, Núm. 47, México, enero-abril.
- Butler, David y Austin Ranney (eds.) (1978), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Cámara de Diputados (2011), *Boletín Número 4172: Que aprueba la Cámara de Diputados en lo general cambios constitucionales sobre la reforma política*, México, 25 de octubre.
- Cámara de Diputados (2012), *Gaceta Parlamentaria*, número 3494-III, México, 19 de abril.
- Cámara de Diputados (2014), *Ley Federal de Consulta Popular*, México.
- GEA Grupo de Economistas y Asociados e Indagaciones y Soluciones Avanzadas, Serie de encuestas nacionales de opinión ciudadana, México, junio de 1998-junio de 2014 (<http://www.isa.org.mx>).
- Habermas, Jürgen (1981), *Teoría de la acción comunicativa*, 2 volúmenes, Madrid, Taurus.

- Martínez López, Cornelio (2012), *Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura*, Documentos de Trabajo 130, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Nacif, Benito (2014), “Lo efectos inciertos de la consulta popular”, *El Universal*, 21 de agosto de 2014.
- O’Donell, Guillermo (2007), “Calidad de la democracia. La institucionalización legal de la desconfianza política”, en: César Cancino e Israel Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Presidencia de la República (2009), *Iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Prud’Homme, Jean-François (1997), *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 15, México, Instituto Federal Electoral.
- Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia*, 2 volúmenes, México, Alianza Editorial.
- Secretaría de Gobernación (2012), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de agosto.
- Senado de la República (2011), *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política*, México.