

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Citizen Participation in the First Constitutional Activation of Direct Democracy Mechanisms in Mexico

*Rosa Ynés Alacio-García**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
MÉXICO

✉ rosa.ynes.alacio@uacm.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-6487-8897>

RESUMEN

Los mecanismos de democracia directa (MDD) implican la participación a partir del voto, desde las formas jurídicas de consulta como referéndum, plebiscito, revocatoria de mandato, aunque pueden abarcar otras graduadas definiciones que van, desde lo minimalista, hasta concepciones de mayor amplitud, tal como la intervención en recursos fiscales y la auditoría ciudadana. El sistema legal garantiza orden. Los diseños jurídicos son el primer escalón para transitar al uso institucionalizado de los MDD, como posibilidad de incidencia de los gobernados en las decisiones públicas. Las formas para incidir son distintas en cada país, no sólo por el diseño jurídico en sus niveles de gobierno, también por la ciudadanía y sus características, producto del contexto histórico de construcción del Estado, que imprime particularidades para su uso. ¿El poder político se comparte y con cuál objetivo? Los MDD en el Sur del continente exceptuando Chile y Uruguay, se han institucionalizado debido a coyunturas políticas de conflictividad social (como en Bolivia y Ecuador), por escasa movilización social (como Argentina y Perú), por inestabilidad institucional baja (como sucedió en Colombia), media (tal como Venezuela, Bolivia y Argentina), y alta (Ecuador y Perú), y sólo en Bolivia la clara incorporación fue por una demanda social. En este sentido, los MDD resultan útiles ¿para qué y para quién? ¿se puede influir en las decisiones públicas desde los MDD? Legislar mecanismos de democracia directa y activarlos, no es suficiente para dar un sentido de empoderamiento ciudadano

* Doctora en Estudios Sociales con línea en Procesos Políticos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I en México. Profesora-Investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Plantel Cuauhtpec.

a estos formatos de la democracia participativa. El método utilizado es cualitativo documental, a partir de las dimensiones política, jurídica, social, institucional, electoral, con ayuda de sistemas de información geográfica (SIG).

PALABRAS CLAVE: *mecanismos de democracia directa, participación, decisión pública, ciudadanía, poder político.*

ABSTRACT

The mechanisms of direct democracy involve the participation through voting, from the legal forms of enquiry such as referendum, plebiscite, revocation of mandate, though it can include other graded definitions that go from the minimalist to wider conceptions such as the intervention in fiscal resources and the civic audit. The legal system ensures order. Legal models are the first step to move on to the institutionalized use of DDM as a possibility of influence of the governed ones on public decisions. The ways to influence are different in each country, not only because of the legal model in its government levels, but also because of the citizenship and its characteristics, product of the historical context of construction of the state which brings distinctive features for its use. Can political power be shared? And what is the purpose? The mechanisms of direct democracy in the south of the continent with the exception of Chile and Uruguay, have been institutionalized due to political circumstances of social conflict (as in Bolivia and Ecuador), because of scarce social mobilization (like Argentina and Peru), because of low institutional instability (as occurred in Colombia), medium (like Venezuela, Bolivia and Argentina), and high (Ecuador and Peru), and just in Bolivia the clear incorporation took place due to a social demand. In this sense, What DDM are useful for? And for whom? Is it possible to influence public decisions based on the DDM? Legislating direct democracy mechanisms and activating them is not enough to give a sense of civic empowerment to these forms of participatory democracy. The method used is qualitative documentary, based on analysis of the political, legal, social, institutional, electoral dimensions, with the help of geographic information systems (GIS).

KEYWORDS: *direct democracy mechanisms, participation, public decision, citizenship, political power.*

Introducción

La democracia se ha estudiado como tipo de gobierno y como propuesta hegemónica que “implicó una restricción de las formas de participación y soberanía ampliadas”, con énfasis en el consenso de los procedimientos electorales como base para formar gobiernos (De Sousa & Avritzer, 2005, p. 35). El debate ha sido sobre sus condiciones estructurales, sus vínculos con el capitalismo y sus variaciones que fueron cambiando los términos (De Sousa & Avritzer, 2005, pp. 36–37).

Jonh Dunn distingue la democracia que ocurre desde el flujo de la información restringida por parte del gobierno, bajo el control de aquello que puede conocerse entre los ciudadanos para aminorar los reclamos y generar menores respuestas de la ciudadanía a la autoridad; y la democracia basada en el acuerdo para elegir en el gobierno legítimo a unos cuantos que deciden todo, a partir de economías capitalistas y ambientes con desigualdad (Dunn, 2014, pp. 292–293).

La literatura clásica focaliza la discusión en el diseño de la estructura interior del gobierno y en la importancia de la división del poder para equilibrar los riesgos y reprimir los posibles abusos: "La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición", lo que se busca es generar un mecanismo de contrapesos al poder, para proteger "a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte", y en donde, en "una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo, se coloca bajo la administración de un solo gobierno". En resumen, el poder se comparte al interior del diseño político, sin intervención de la ciudadanía (Hamilton, Madison & Jay, 2001, pp. 219–222). Desde esta perspectiva la participación no formó parte de las discusiones para conformar la decisión de los gobiernos, donde la mecánica central estuvo basada en el equilibrio de los poderes al interior de la misma estructura gubernamental.

La diferencia en el diseño está en la posición cognitiva para construir las instituciones del Estado desde la propuesta del gobierno democrático, que en la implementación tiene consecuencias. "¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia?" (Subirats, 2007, p. 33). La democracia justifica una forma para ejercer el poder político. La "lucha por el poder, lucha contra el poder y lucha en el poder" ocurre a partir de formas distintas, la primera como predominio, la segunda como modificación y/o dilución, y la tercera a partir de quienes "buscan adueñarse" (Valadés, 1998, pp. 3–5). El poder funciona aún sin decisión política, no obstante, la decisión política no funciona sin poder (Deutsch, 1971, p. 139). El poder como divisa de intercambio conecta al sistema político con los subsistemas de la sociedad para coordinar probables sanciones, así se garantiza la obediencia, utilizando la autonomía en la forma de tratar los símbolos de la información y retroalimentar la secuencia de decisiones (Deutsch, 1971, p. 149).

La transformación radical de la democracia representativa ocurre cuando el mayor control de la información genera una disminución en la balanza de aquello que conocen los ciudadanos sobre el desempeño de sus gobiernos (Dunn, 2014, pp. 292–293). "¿Qué grado de compromiso con el bien común tienen los ciudadanos de nuestras democracias representativas?" (Resnick, 2007, pp. 155–157).

Los mecanismos directos pueden funcionar como formas de control hacia la clase política y, paralelamente, como necesarias válvulas de escape (Resnick, 2007, p. 99). No es un nuevo tipo de democracia, sino la ocupación de otras formas y de nuevos espacios, que anteriormente eran exclusivos de centros de poder no democrático, tal como las organizaciones jerárquicas y burocráticas,

por tanto, el desarrollo democrático involucra el aumento en el número de sedes políticas para participar e, incluso, ejercer el voto en un contexto en el cual la dominación del poder jerárquico se ubica en la administración pública (Bobbio, 2000, pp. 63–66).

De esta forma, la democracia estuvo en la discusión del siglo XX, ante el reto de hacerla avanzar hacia lo participativo desde una mayor articulación entre lo local con lo global, un aumento del “experimentalismo democrático” y un “fortalecimiento de la demodiversidad” (De Sousa y Avritzer, 2005, p. 70). No obstante, la baja capacidad para resolver problemas y tomar decisiones, los formalismos, la opacidad, el distanciamiento entre gobernados y gobernantes, aunado a las asimetrías en el uso de los recursos, dejan en entredicho las alternativas participativas (Subirats, 2007, p. 33). El escepticismo ante la participación está en la lentitud para tomar decisiones, en el aumento en los costos por tiempo y recursos, en el nivel contrastante de conocimiento con visiones a corto plazo que no mejoran el proceso decisional y provocan un exceso de particularismos sobre las problemáticas. Del lado contrario está la posibilidad de erosionar la legitimidad y la autoridad de las instituciones y de los partidos, abonando a la desconfianza sobre la capacidad de representación; y es que los ciudadanos “a la hora de la verdad” no “quieren implicarse realmente en el proceso complicado y fatigante”, donde existen asimetrías en la información (Subirats, 2007, pp. 37–38).

El proceso de avances democráticos se ha caracterizado por sumar mecanismos y figuras de participación como parte de una mayor oferta de opciones, que no necesariamente ha implicado un empoderamiento de la ciudadanía gobernada. Los MDD se han utilizado en gobiernos autoritarios y en gobiernos democráticos¹, mostrando una diversidad de resultados. Por ejemplo, mientras el referéndum en Chile aceleró la apertura a la democracia, contrariamente, en Panamá legitimó la actuación de un gobierno autoritario (Welp & Serdült, 2008, p. 34).

Los MDD se implementan con una creciente tendencia como “parte esencial de la democracia representativa moderna” (Kaufmann, 2008, p. 9). Su aumento ha sido significativo, en parte, porque la legitimidad ha entrado en una etapa de crisis de la democracia representativa, y como respuesta a esta problemática, se han incluido MDD en las constituciones de los países (Ruth-Lovell, Welp & Whitehead, 2017).

Los MDD han vivido un proceso de difusión notable en América Latina en los últimos años (Altman, 2005; Barczak, 2001; Zovatto, 2014; Lissidini, Welp & Zovato, 2008). Los MDD pretenden ofrecer una oportunidad de apertura al poder y a la incidencia en la toma de decisión sobre asuntos de interés público dentro del diseño de los Estados democráticos. ¿Cómo ocurre esto? Una primera ruta se presenta desde los diseños constitucionales e institucio-

¹ Un importante hallazgo de los estudios latinoamericanos consistió en identificar procesos de transición diferenciada en los países (O’Donnell & Schmitter, 1994).

nales que detallan el camino para implementar MDD y lograr la participación ciudadana.

La problematización y la metodología

Lissidini encontró como patrón de la incorporación de MDD a las constituciones en el Cono Sur, un proceso previo deslegitimación de los representantes y una descomposición del Estado, estas legislaciones buscaron corregir los fallos de la democracia representativa, canalizando el descontento social, y motivando a la participación, aunque en otros casos los MDD fueron utilizados para reforzar las decisiones del Poder Ejecutivo (2008b, p. 44). ¿Qué ha sucedido en México con la institucionalización de los MDD? ¿Se puede influir en las decisiones públicas desde los MDD? Legislar mecanismos de democracia directa y activarlos no es suficiente para dar un sentido de empoderamiento ciudadano en esta práctica de democracia participativa mexicana.

La metodología combina –sin profundizar el trazado de la trayectoria de la ciudadanía en el régimen político mexicano– el encuadre ¿qué está pasando aquí? Concretamente, ¿qué está pasando con el primer MDD activado por parte del Estado mexicano, y dónde está la ciudadanía por entidad federativa? El método es cualitativo documental a partir de ubicar las dimensiones política, jurídica, social, institucional y electoral, con ayuda de sistemas de información geográfica (SIG).

Este artículo centra su discusión en los MDD como parte de las democracias actuales, y posibilidad de incidencia de la ciudadanía gobernada en la toma de decisiones. Veamos qué sucedió en México.

Los diseños institucionales y las prácticas

La desconfianza hacia las instituciones de la democracia representativa ha sido alimentada por la distancia que existe entre los intereses de los ciudadanos y las decisiones de los gobernantes. En contraparte, también se han presentado mecanismos de control al poder y a la promoción de acciones colectivas (Lissidini, Welp & Zovatto, 2014, p. 5). ¿Contribuyen los mecanismos de democracia directa a aumentar la confianza democrática o encarnan nuevas formas de clientelismo? ¿Tiene la ciudadanía el poder a través de su ejercicio o son simbólicas las instituciones participativas? (Lissidini, Welp & Zovato, 2014, p. 5).

Existen tantas tipologías de democracia directa como investigadores sobre el fenómeno, no obstante, ubicar al disparador del mecanismo ha ayudado en el ordenamiento de los datos y en las comparaciones (Altman, 2008, pp. 63–64). Valdría la pena también identificar los casos de ocurrencias de MDD y los intentos para activarlos (Altman, 2005, p. 210). La diferencia de los MDD consiste en distinguir quién dispara el mecanismo y desde qué poderes se emana

la acción política, desde abajo o desde arriba. Si es desde abajo, se fuerza al gobierno a un cambio, evidenciando el éxito potencial del propio mecanismo (Altman, 2005, p. 213; Altman, 2008, p. 64).

La motivación institucional está en el interés para mejorar la relación gobernantes-gobernados, en tanto, desde el enfoque de la ciudadanía gobernada es la rendición de cuentas sobre el desempeño y sobre los resultados de sus gobiernos. El debilitamiento del poder de los representantes previamente electos, la imposibilidad del ciudadano para tomar decisiones racionales informadas sobre los problemas complejos, la existencia de participaciones aisladas, sin discusión, que no permiten medir la intensidad de las opiniones, los juegos de suma cero, donde una postura gana todo con el riesgo de la manipulación de la élite, o riesgos corporativistas, son argumentos en contra de los MDD (Altman, 2005, pp. 206–208). Posturas a favor de los MDD defienden la incorporación en la toma de decisiones, generando una ciudadanía cívicamente virtuosa, y un mayor compromiso con la democracia, todo esto como parte del impulso a la inclusión, que disminuye la participación de intermediarios, combate la apatía y la enajenación, y posibilita gobernar con eficacia (Altman, 2005, pp. 208–210).

La democracia directa puede definirse como una forma de participación que se otorga a la ciudadanía de manera extraordinaria en el proceso jurídico, concediendo un máximo de determinación política (IOPD, 2023). La democracia directa forma parte del sistema político suizo, permitiendo expresar las opiniones del electorado a través de iniciativas y referendos a la Constitución y al trabajo del Parlamento (About Switzerland, 2023). La democracia directa cierra la brecha entre el trabajo de los legisladores y la ciudadanía, a través de un sofisticado camino de participación que da estabilidad al sistema político en Suiza (Swiss Democracy Passport, 2022/2023, p. 14).

El diseño culmina con los resultados de una jornada de votación distinta a la del proceso de elección de los gobernantes, donde la respuesta es dicotómica (sí/no). No hay acuerdos para ubicar los MDD, pues cada legislación delinea el procedimiento y la forma de entenderle. En este artículo, se ubica por MDD a plebiscitos, referendums, revocatorias de mandato, consultas (populares y ciudadanas), porque cada uno tiene finalidades diferentes, incluso para ubicar su posible incidencia en las decisiones de los gobernantes.

Los MDD son diseños institucionales complejos a partir del armado jurídico que lo sustenta, no obstante, la característica de un mecanismo de democracia directa es la jornada de votación ante una pregunta. Por ejemplo, un MDD reconocido en distintos países es el referéndum.

La clasificación del referéndum a partir de quien lo presenta distingue tres tipos: el referéndum obligatorio –automático por ley–, el referéndum presentado por el legislativo o por titulares de las secretarías –de arriba hacia abajo–, y el referéndum ciudadano –de abajo hacia arriba– (Serdült & Welp, 2012, pp. 69–71). El referéndum ciudadano promovido de abajo hacia arriba puede ser utilizado como concentración de poder, cuando es una estrategia del gobierno

–en donde las firmas las colecta la oficina del ejecutivo, algún grupo de legisladores, o el partido en el gobierno–; como estrategia partidista –que funciona para dar visibilidad al partido, para generar oposición gubernamental, o para colocar temas en la agenda–; y como empoderamiento ciudadano o empoderamiento de la sociedad civil –como alternativa para distribuir el poder en las democracias representativas– (Serdült & Welp, 2012, pp. 74–75). El referéndum ha sido utilizado para consolidar democracias (en su giro positivo), pero también para fortalecer la concentración del poder y movilizar masas (en su giro negativo) (Welp & Serdült, 2012).

Existe una “torre de Babel” jurídica de MDD, relacionada con la diversidad de conceptos y definiciones. Al respecto, Lissidini anota lo siguiente:

Vale aclarar que las denominaciones (plebiscito, referendo) varían entre las constituciones y entre los investigadores, por ello preferimos hablar de consultas populares. (Lissidini, 2008b, p. 14)

Cada país ha implementado los MDD por iniciativa de sus gobernantes y desde la mecánica de sus instituciones en momentos históricos concretos. Los MDD se fueron incorporando en las constituciones nacionales de manera desigual, por ejemplo, en Chile y en Ecuador se añadieron en la legislación en 1978, en Uruguay en 1980, en Panamá en 1983, en Argentina en 1984, en Colombia en 1990, en Brasil y Perú en 1993, en Guatemala en 1994, en Venezuela en 1999, y en Bolivia fue en el año 2004 (Welp & Serdült, 2008, pp. 37–44). Comparativamente con América Latina, los mecanismos de democracia directa se añadieron tarde en la legislación nacional mexicana.

La participación ciudadana en México

El México del siglo pasado estuvo marcado por una disminución real de contrapesos partidistas (Silva-Herzog, 1999, pp. 17–18). La ausencia de “válvulas de escape para destensar las presiones del combate político” formó parte de las deficiencias institucionales, pendientes por resolver en el país (Silva-Herzog, 1999, pp. 59–60). Tanto el régimen como el sistema político mexicano se construyó desde los contrastes porque fue autoritario pero civil, no competitivo y con elecciones periódicas, hiperpresidencialista y con marcada continuidad institucional, hegemónico pero revolucionario con ideología flexible, corporativo y sectorialmente incluyente (Silva-Herzog, 1965, p. 18). Por tanto, el eje del sistema político mexicano fue de control desde la estructura gubernamental hacia la ciudadanía gobernada, diluyendo las posibilidades de empoderamiento.

En relación con el poder autorregulado desde el mismo Estado, uno de los contrapesos al poder presidencial se presentó con la aparición de los gobiernos divididos. Un gobierno dividido ocurre cuando el Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Poder Legislativo (Lujambio, 1996, p. 9).

El primer gobierno dividido a nivel federal ocurrió con la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en la cual el partido del Presidente Ernesto Zedillo (Partido Revolucionario Institucional –PRI) ocupó la primera minoría; tres años después Vicente Fox (del Partido Acción Nacional –PAN) ganó la Presidencia de la República en el año 2000 con la primera alternancia federal, y una conformación en las Cámaras de Diputados y Senadores donde el PAN alcanzó la segunda minoría, situación que en la elección intermedia de 2003 se mantuvo (Solano, 2006, p. 57). El significado de estas fechas electorales 1997, 2000 y 2003 es que representaron el paso del partido hegemónico priista a una posibilidad de contrapesos en el gobierno federal desde la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el paso de los gobiernos unificados al inicio de los gobiernos divididos.

Paralelo a esta transición en el sistema político mexicano ocurrió una mayor legislación favorable a los MDD en las entidades federativas. Los congresos locales fueron sumando MDD en sus legislaciones en tres momentos diferentes: el periodo pionero que abarcó los años previos a la elección del año 2000, el periodo de auge que ocurre entre los años 2000 y 2012 –momento de los gobiernos panistas en la Presidencia de la República–; y el periodo tardío, de 2013 a 2016, cuando el Partido Revolucionario Institucional regresó a la Presidencia de la República (Alacio-García, 2018b, p. 37).

Los primeros MDD subnacionales se presentaron en la Ciudad de México y Jalisco en 1998, donde los gobernadores fueron oposición al gobierno federal, PRD y PAN respectivamente. En contraste, también se los legisló en el Estado de México con un gobierno Priista. Mientras que en la Ciudad de México y en Jalisco se han presentado ejercicios de consulta a la ciudadanía, en el Estado de México los MDD sólo permanecieron en la legislación.

El aumento de MDD sub-nacionales² se acompañó de una diversidad de conceptos y definiciones, y de una muy baja implementación. Las legislaciones presentaron diferencias por tres motivos: primero, debido al momento de su incorporación (periodo pionero, de auge o tardío); segundo, por la diversidad de conceptos y variantes para nombrar a los MDD; tercero, debido a las distintas definiciones jurídicas, los procedimientos establecidos y los requisitos a partir de las figuras para solicitar la activación, y en caso de la ciudadanía gobernada por el cumplimiento del porcentaje (Alacio-García, 2018b, p. 37).

Las entidades federativas han sumado los MDD en las leyes con una diversidad de combinaciones, tal como: el plebiscito estatal, el plebiscito municipal, el plebiscito regional, el plebiscito para crear o suprimir municipios, el referéndum, el referéndum constitucional, el referéndum reglamentario, el referéndum legislativo, la iniciativa popular, la iniciativa popular legislativa, la iniciativa popular en materia administrativa, la iniciativa ciudadana, la

² La Ciudad de México es la jurisdicción que alberga los poderes federales. Constitucionalmente no es estado, sino entidad federativa, sin embargo, cuenta con experiencias participativas y movilización política.

consulta ciudadana, la consulta popular, la consulta popular en su modalidad de plebiscito (Alacio-García, 2018, pp. 76–81). Estas posibilidades de MDD han conformado un diseño jurídico e institucional diverso en cada nivel del gobierno mexicano, como una suerte de abanico de ocurrencias legales con mínima aplicación (Alacio-García, 2017, pp. 14–18, 21–33, 37–42).

La voluntad política es una condición necesaria encontrada desde la metodología del Análisis Cualitativo Comparado (QCA) para activar MDD en México (Alacio-García, 2018, p. 95). Los gobernantes son quienes –juntamente con las autoridades de las entidades federativas– han obstaculizado desde el diseño legal, y también han facilitado la activación cuando abona a sus agendas de gobierno en los juegos del poder de gobiernos divididos y unificados.

Por otra parte, los eventos de protesta no son centrales para activar exitosamente mecanismos de democracia directa en el país, si bien visibilizan los problemas de interés público, resultan una condición suficiente, pero no necesaria (Alacio-García, 2019, p. 90).

La tensión sobre el uso de los MDD ocurre en dos sentidos: el primero es histórico a partir del poder que en el México de la primera mitad del siglo pasado y hasta los noventa se conformó desde el sufragio electoral para elegir gobernantes. La segunda se ha presentado lentamente con la incorporación jurídica de MDD y con su pausada implementación. Mientras que en Suiza son constantes las activaciones de las iniciativas y los referendos, en México existe una variedad de opciones legales sub-nacionales bajo estos MDD, debido a la conformación federada del Estado Mexicano, que permite a los municipios establecer sus normativas territoriales a partir del artículo 115 de la Constitución. También cada entidad federativa a través de sus congresos locales tiene la posibilidad de legislar en cada estado, y lo hacen en las constituciones estatales, en los códigos electorales, y en las leyes sobre participación ciudadana. Con este abanico legislativo, la diversidad de opciones se contraponen con las experiencias exitosas para la población gobernada. Y es que, a pesar de su existencia en la ley, se limitaron las activaciones en los estados y municipios.

En el ámbito federal, la Carta Magna es la principal construcción jurídica en el territorio, también conocida como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este acuerdo están los principios del pacto legal federal, del cual emanan las leyes estatales y las normas municipales, en sus atribuciones de creatividad para los diseños de la democracia participativa.

En México, una de las posibilidades discursivas para abrir las opciones al participar se coloca en la activación de MDD, no obstante, los requisitos, las condiciones de activación y los resultados han dejado un conjunto de experiencias de desgaste sobre este proceso de institucionalización, y sus huellas en la ciudadanía gobernada (Alacio-García, 2016, pp. 94–95; Alacio-García, 2017, pp. 14–18, 21–33, 37–42). Los contrapesos partidistas ocurridos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal durante el periodo 2012–2015 lograron el debate para impulsar distintas reformas e incorporar la consulta popular a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos en el año 2014, no obstante, la lista de requisitos y las condiciones para su activación significaron un porcentaje necesario de colecta de firmas para la ciudadanía como primera limitante, y las acciones de inconstitucionalidad como segunda barrera (Alacio-García, 2016, pp. 94–95; Alacio-García, 2017, pp. 246–247).

Añadir la consulta popular a la Carta Magna fue posible debido al paquete de cambios a las leyes político-electorales en el nivel federal como producto de las negociaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo 2013–2014. La consulta popular fue incorporada al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 10 de febrero de 2014, durante la etapa de Enrique Peña Nieto del PRI, quien tuvo un gobierno dividido³. La Ley Federal de Consulta Popular⁴ se decretó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

El 20 de diciembre de 2019, en el contexto de la alerta sanitaria por pandemia, se añadió la revocación de mandato a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador de Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), con un gobierno unificado. La Ley Federal de Revocación de Mandato se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021.

La elección concurrente, ocurrida en el año 2018, marcó el momento de una nueva alternancia en el Poder Ejecutivo Federal abanderada por MORENA, y una nueva conformación en el Congreso federal que inicialmente fue gobierno unificado de 2018 a 2021, y cambió a gobierno dividido en la Cámara de Diputados de 2021 a 2024⁵. En este contexto político se presentaron dos activaciones de MDD en el país. Este artículo muestra los porcentajes de participación de la primera experiencia institucionalizada.

La primera etapa constitucional de los MDD en México

De esta incorporación de la consulta popular a la Carta Magna, se presentaron cuatro solicitudes de activación que fueron rechazadas por inconstitucionalidad de la materia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –SCJN (Alacio-García, 2016, pp. 99-101). Los requisitos y las condiciones para activar el mecanismo dejaron en la colecta de firmas el primer obstáculo a vencer por parte de la ciudadanía, en tanto, la evaluación sobre la constitucionalidad de la

³ El PRI contaba con 214 (de 500) diputados federales en la LXII Legislatura (2012–2015). Fuente: https://www.senado.gob.mx/informacion/senadores/LXII_LXIII

⁴ La última reforma a la Ley Federal de Consulta Popular se realizó el 19 de mayo de 2021.

⁵ Con 252 diputados de 500 en la LXIV Legislatura, y 201 diputados en la LXV Legislatura. Fuente: https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXV.html https://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html

MORENA tuvo en el Senado 60 de 128 legisladores en la LXV Legislatura. Fuente: <https://www.senado.gob.mx/65/senadores/integracion>

consulta fue la segunda barrera de esta primera experiencia institucionalizada (Alacio-García, 2016, pp. 94–101).

El tema no fue menor, porque reforzó el significado bajo el cual se construyó la maquinaria del régimen político mexicano, principalmente las contradicciones: autoritario y civil, hegemónico pero revolucionario con ideología flexible, corporativo y sectorialmente incluyente (Silva-Herzog, 1965, p. 18). La transición ocurrida en el año 2000 con la alternancia modificó tanto el ambiente no competitivo, con elecciones periódicas, como el hiperpresidencialista, con marcada continuidad institucional de control a los contrapesos en los poderes Ejecutivo-Legislativo y Judicial. A pesar de esta transición del Estado mexicano donde la participación de las instituciones tuvo mayores contrapesos, desde afuera, el empoderamiento ciudadano sólo ocurrió a partir de la votación para elegir gobernantes.

No obstante, la lucha por el poder se mantuvo al interior del mismo régimen político, limitando la incidencia de la ciudadanía al sufragio para elegir puestos de gobierno⁶. Y es que el eje del sistema político mexicano fue de control desde la estructura gubernamental hacia la ciudadanía gobernada, diluyendo sus posibilidades de empoderamiento. Con la alternancia partidista en el Poder Ejecutivo Federal, ocurrida en la elección del año 2000, se transitó a una oposición más activa desde la confrontación política y discursiva, que sumó y utilizó la fuerza ciudadana como posicionamiento desde la arena electoral.

La primera transición, ocurrida en México entre la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, fue en la división de poderes, que transitó de la ausencia de contrapesos a una separación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo-Judicial. En este contexto, ¿cómo se presentó el primer intento de activación de MDD del Estado Mexicano? La implementación se presentó desde la relación en cinco dimensiones: la jurídica, la institucional, la política, la social, y la electoral.

⁶ El poder se autoaplica de dos maneras, interno concentrado e interno desconcentrado. El primero se ejerce “dentro de un mismo órgano”, mientras que el segundo se ejerce entre los órganos del Estado Federal (Valadés, 2006, p. 3). Por otra parte, “los controles externos suponen la intervención de agentes de la sociedad, como los medios de comunicación, las organizaciones ciudadanas y los electores”, las demostraciones más evidentes se presentan durante los procesos electorales, y a través de consultas desde la activación de plebiscitos y referendos (Valadés, 2006, p. 3). “Lo habitual es que quienes luchan por el poder o lo ejercen, también enaltezcan sus virtudes, en tanto que quienes ocupan una posición exactamente inversa, hagan de él objeto de descalificación [...] Para atenuar los efectos de la lucha contra el poder, el constitucionalismo transfirió al espacio normado una buena parte de esa contienda; le impuso reglas y límites, y le llamó ‘separación de poderes’. Así, ahora tenemos el tercer género de lucha: la lucha en el poder.” (Valadés, 2006, pp. 6–7)

El diseño jurídico

La reforma a la Constitución para incorporar los MDD a nivel federal incluyó un diseño de gobernanza basada en una relación entre distintas instituciones y poderes. Es decir, la Constitución estableció una relación entre el Congreso de la Unión quien recibe la solicitud, el Instituto Nacional Electoral (INE) quien tiene la atribución para validar el porcentaje de firmas y llevar todo el proceso de votación, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) quien dictamina la procedencia de la consulta⁷.

La legislación permite la activación de los MDD a petición de los gobernantes con relativa facilidad (de arriba hacia abajo), sin embargo, existe una acotada activación a la ciudadanía gobernada (de abajo hacia arriba), primero por el requisito de firmas del listado nominal. Por otra parte, en el artículo 35 de la Carta Magna se rechazan los siguientes temas a consulta: 1. La restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal; 2. La materia electoral; 3. El sistema financiero, incluido el presupuesto de egresos, los ingresos y los gastos de la federación; 4. La seguridad nacional y el funcionamiento de la fuerza armada permanente; 5. La organización política de la República, en su diseño representativo, laico, federal y democrático.

La dimensión institucional

Las instituciones forman parte del diseño del Estado Mexicano como contrapeso de poderes, pero también se acompañan de organismos autónomos que responden a atribuciones determinadas por el erario público. El INE se integra a esta mecánica, primero desde su atribución para validar el porcentaje del respaldo de la ciudadanía a la solicitud de activación de la consulta, y después como organizador de todo el proceso de votación y resultados. Otra institución central es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) quien tiene la atribución para validar la procedencia a partir de las temáticas permitidas por la misma Carta Magna.

La dimensión política

Las iniciativas de consulta presentaron una colecta de firmas de abajo hacia arriba, no obstante, tres fueron impulsadas como estrategia partidista de confrontación ante las acciones del gobierno por parte del PRD, del PAN y de MORENA; y una como estrategia para concentrar el poder político por parte del partido del gobierno federal, el PRI. Las cuatro solicitudes fueron rechaza-

⁷ La ley establece los temas que son rechazados para activar el mecanismo.

das a través de sentencias emitidas por la SCJN, debido a la inconstitucionalidad de la materia.

La dimensión social

Existe una interrelación del Estado con sus sociedades de forma distinta y compleja; el Estado es entendido como un conjunto de relaciones sociales que imponen un orden sobre el territorio desde el sistema legal (O'Donnell & Wolfson, 1993, pp. 167–168). En esa construcción de Estado está la posibilidad de participación ciudadana.

La participación situada como empoderamiento de la ciudadanía se presenta desde ocho peldaños, donde los primeros no generan participación (Arnstein, 1969, p. 217). La información que manipula no es participación, el segundo escalón es la terapia, el tercero, cuarto y quinto son simbólicos, porque sólo informan, consultan y apaciguan los ánimos; con el sexto se inicia el significado de una posible incidencia a partir del grado de asociación, el séptimo se relaciona con el poder otorgado a la ciudadanía para formar parte en la toma de decisiones, en tanto, el octavo escalón significa un real empoderamiento ciudadano (Arnstein, 1969, pp. 216–217).

Las consultas populares son, conforme su nombre, consultas. Para el caso mexicano, la Carta Magna presenta como un requisito de vinculación para la toma de decisión del gobierno el garantizar una participación del 40 % de la lista nominal de electorales en la votación (artículo 35).

Socialmente este proceso estuvo intervenido en tres pistas: la primera a partir de la movilización partidista, la segunda desde la agenda mediática donde la información fue variada, y la tercera desde los procesos llevados a cabo por las instituciones del Estado mexicano, y las percepciones de la población.

La dimensión electoral

Las cuatro solicitudes fueron rechazadas por la SCJN debido a la inconstitucionalidad de la materia. El resultado invalidó cualquier posible proceso de votación.

La pregunta con el número de expediente 4/2014, respaldada por el PRI, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales? La sentencia fue de rechazo por intervenir en la definición orgánica del Poder Legislativo e implicar un tema electoral (Alacio-García, 2016, p. 101).

La pregunta con el número de expediente 2/2014, respaldada por el PAN, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario míni-

mo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL? La sentencia fue de rechazo por involucrar ingresos y gastos del Estado y también por restringir los derechos humanos (Alacio-García, 2016, p. 99).

La pregunta con el número de expediente 3/2014, respaldada por el PRD, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética? La sentencia fue de rechazo por involucrar ingresos del Estado (Alacio-García, 2016, p. 99).

La pregunta con el número de expediente 1/2014, respaldada por MORENA, fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica? La sentencia fue de rechazo, por relacionarse de manera directa con los ingresos para el Estado mexicano en las áreas estratégicas: eléctrica, petrolera y de hidrocarburos (Alacio-García, 2016, p. 100).

La segunda etapa constitucional de los MDD en México

Un segundo momento en la trayectoria federal de MDD estuvo marcado por dos consultas realizadas a la ciudadanía en todo el territorio nacional desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la organización por parte del Instituto Nacional Electoral. La primera se efectuó el 1 de agosto de 2021, en tanto, la segunda se realizó el 10 de abril de 2022. Ambas fueron en el marco de la legislación, incluso, la segunda tuvo la rectoría de la Ley Federal de revocación de mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021 en el contexto de la alerta sanitaria por pandemia.

Ambos ejercicios fueron consultas populares, aun cuando al segundo se le llamó reiteradamente revocatoria de mandato. En este artículo sólo se analiza la primera consulta popular como diseño institucionalizado que se realizó en todo el país, y donde el INE fue responsable de la jornada electoral.

La dimensión jurídica

El artículo 35 de la Constitución fue reformado en el tema de la consulta popular el 20 de diciembre de 2019. Las restricciones para activar consultas populares aumentaron. Se prohibió consultar obras de infraestructura en ejecución, así como consultar sobre la permanencia en cargos de elección popular (artículo 35). Además, en el mismo artículo se precisaron dos coberturas distintas para organizar consultas: las temáticas con trascendencia nacional de aquellas con trascendencia regional.

La dimensión institucional

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

La SCJN se declaró competente para resolver una consulta popular solicitada por el presidente de la República y resolvió a favor como un derecho del modelo constitucional de democracia indirecta para opinar en temas de trascendencia nacional, reconociendo que el peticionario no necesariamente debe presentar una impecable motivación técnica (1/2020). La descripción de la materia fue considerada válida por tener un valor propio e independiente de los juicios penales y de las facultades de los órganos de procuración y administración de justicia, sin restringir los derechos de las víctimas (1/2020).

La sentencia de la SCJN consideró que la consulta abonaba al “esclarecimiento de los hechos pasados en México” y sus “implicaciones históricas y políticas” de derecho a la verdad y procedimientos de responsabilidad (1/2020). La pregunta fue modificada y, después de la sentencia, fue el INE el encargado de organizar el proceso de consulta.

La dimensión política

La SCJN ubicó a la pregunta como inquisitoria, con lenguaje tendencioso y juicios de valor, que debería modificarse suprimiendo las locuciones y nombres (1/2020). Por otra parte, la misma Corte consideró mantener el sentido del esclarecimiento de los hechos generado por las “facultades discrecionales de los órganos representativos” (1/2020). Por tanto, la redacción de una y otra pregunta se anota a continuación.

La pregunta presentada por el Poder Ejecutivo para consultar a los votantes: “¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, antes, durante y después de sus respectivas gestiones?” (1/2020).

La pregunta formulada en la sentencia del expediente 1/2020 por parte de la SCJN para consultar: “¿Estás de acuerdo o no que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?” (1/2020).

En la sentencia 1/2020 se resuelve en la nueva pregunta redactada para evitar juicios de valor, tendencias en la formulación, el uso del lenguaje neutro, comprensible y sencillo, así como el resultado positivo o negativo. De esta forma se inicia la organización de la jornada.

La dimensión social

El ambiente social estuvo marcado por la alerta sanitaria por pandemia. Lo que sucede es que la ciudadanía y su construcción va más allá de lo político, porque no sólo se pone en juego la relación contractual dentro del Estado, sino el tratamiento en el fallo del asunto desde la propia ley (O'Donnell & Wolfon, 1993, p. 167). Resulta necesario preguntarse si las políticas originadas desde las organizaciones estatales “tienen similar efectividad en todo el territorio nacional y en todos los estratos sociales existentes” (O'Donnell & Wolfon, 1993, p. 168).

Las formas de participación en cada entidad federativa fueron diferentes, tal como se muestra en los mapas 1, 2, 3 y 4, por tanto, hay que ubicar tres elementos: 1. El momento social general de alerta por pandemia; 2. El nivel de confianza de la población en cada entidad federativa y su interés a votar; 3. Las características en la relación gobernantes-gobernados en cada lugar.

Al igual que en la primera etapa, este proceso estuvo influido por la movilización de los partidos políticos en donde el Poder Ejecutivo fue un actor importante, también fue la influencia de medios de comunicación y redes sociales, y finalmente, por los actores de las instituciones del Estado y por las mismas instituciones mexicanas que intentaron crear un posicionamiento en la población.



Fotos 1 y 2.
La primera consulta
constitucional
del 1 de agosto de 2021

Fuente: Fotos propias.

La dimensión electoral

La votación fue para opinar sobre la pregunta. Los sufragios se pueden clasificar en cuatro grupos: los de porcentaje alto, los de porcentaje medio, los de porcentaje bajo y aquellos con porcentaje muy bajo. En el primer grupo estuvieron 7 entidades federativas con una participación que osciló entre el

11,66 y el 10,1 %. En el segundo bloque fueron 5 estados con porcentajes de participación de 9,84 a 8,11 %. En el grupo con porcentajes bajos estuvieron 12 entidades federativas con rangos del 6,77 al 5,02 %. Al cuarto grupo lo integraron 8 estados con rangos de 4,89 a 3,12 %. La información del conjunto se presenta en el mapa 1. Ver tabla 1.

En los mapas 2, 3, 4 y 5 se presentan las entidades con mayor y menor votación, y se incluyen los dos estados que se colocaron en la mitad de los porcentajes de votación, como resultado del interés por responder a la pregunta redactada por los integrantes de la SCJN.

La metodología utilizada por el INE incluyó el conjunto de procedimientos del proceso electoral, tal como el diseño de boletas, la ubicación y condiciones apropiadas para colocar las mesas receptoras de la consulta popular, la insaculación de los integrantes funcionarios de las mesas, la participación de capacitadores electorales, y las etapas de observación electoral nacional e internacional.

El listado nominal para este proceso de votación fue de 93 millones 671 mil 697 de posibles votantes, donde participó el 7,11 %, es decir, 6 millones 663 mil 208 integrantes de la ciudadanía (INE, 2021). Por el SÍ opinaron 6 millones 551 mil 385 electores que representaron el 97,72 %; por el NO votaron 102 mil 945, que en números relativos significó el 1,54 %; anularon su opinión 48 mil 878 electores, representando el 0,73 % (INE, 2021).

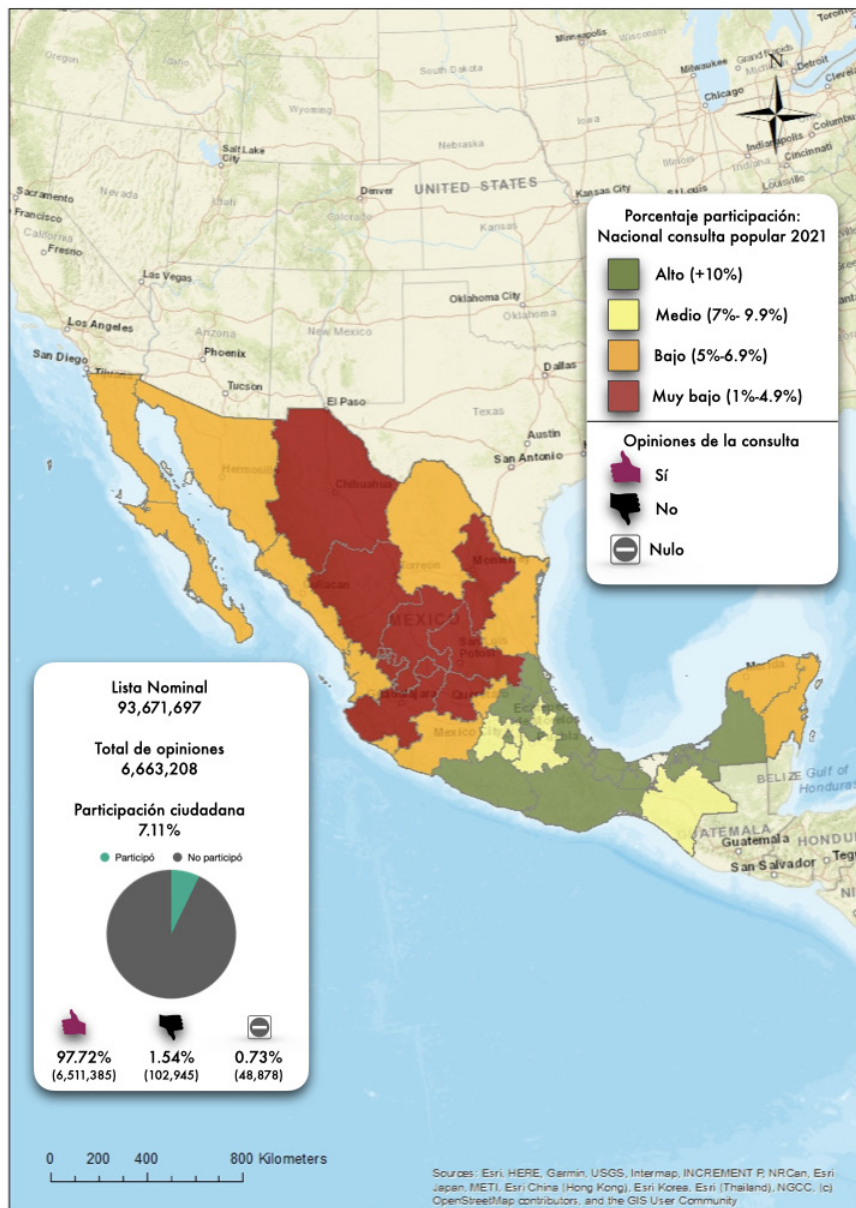
La numeralia del proceso reportó 57 mil 070 mesas instaladas, 30 mil 463 observadores electorales, 1 mil 169 incidentes, de los cuales 136 fueron por cambiar el lugar de la mesa de manera justificada, 96 por existir propaganda en el interior o en el exterior de las mesas receptoras, 268 fueron por permitir la votación a quienes no se encontraban en la lista nominal de electores o se encontraban pero no portaban su credencial, 167 incidentes fueron por la ausencia prolongada de un funcionario en la mesa receptora instalada, y 199 se presentaron por la suspensión temporal de la votación debido a condiciones del clima o dificultados para ingresar al lugar (INE, 2021).

El valor de este ejercicio del diseño democrático mexicano estuvo en la certeza procedimental, no obstante, la afluencia de votación no superó el 12 % en la entidad con la mayor asistencia a opinar, que fue Tlaxcala. La legislación mexicana contempla como vinculante un proceso de consulta si representa el 40 % de la asistencia a partir de la lista nominal de electores, que en número absolutos significó 37 millones 468 mil 679 electores.

Sobre los porcentajes de votación es posible destacar diferencias según los distritos electorales, por ejemplo, en Chihuahua, que fue la entidad con menores porcentajes de todo el país, se presentaron diferencias al interior entre los 9 distritos electorales, pues mientras el distrito 7 tuvo opiniones del 1,93 % del listado nominal, en el distrito 4 alcanzó el 4,5 %.

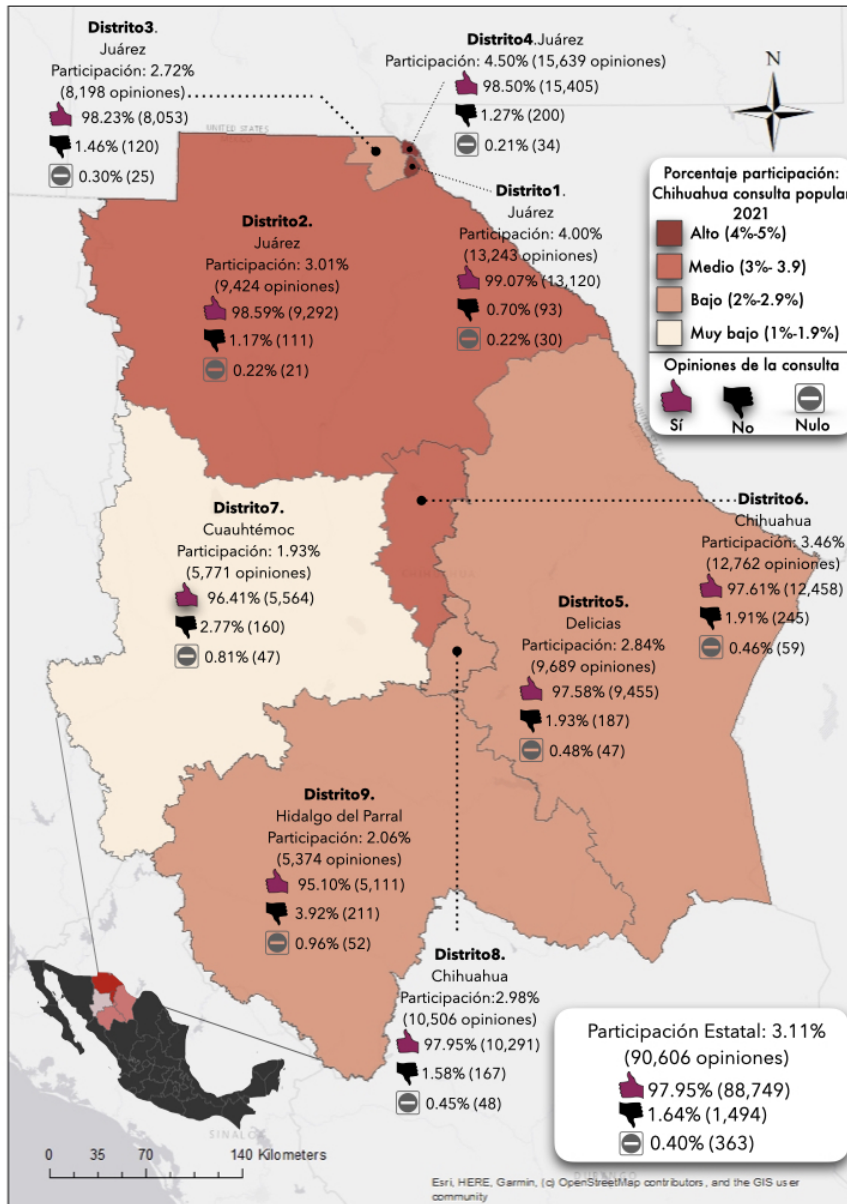
Los Estados ubicados con porcentajes a la mitad fueron Nayarit y Yucatán. Nayarit cuenta con tres distritos electorales federales, y los rangos entre los porcentajes de opiniones más bajos y más altos fueron de 2,53 %, es decir,

Dossier
 América Latina:
 retrocesos y desafíos
 de la democracia



Mapa 1.
 Porcentaje de participación
 nacional por entidad
 federativa

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).

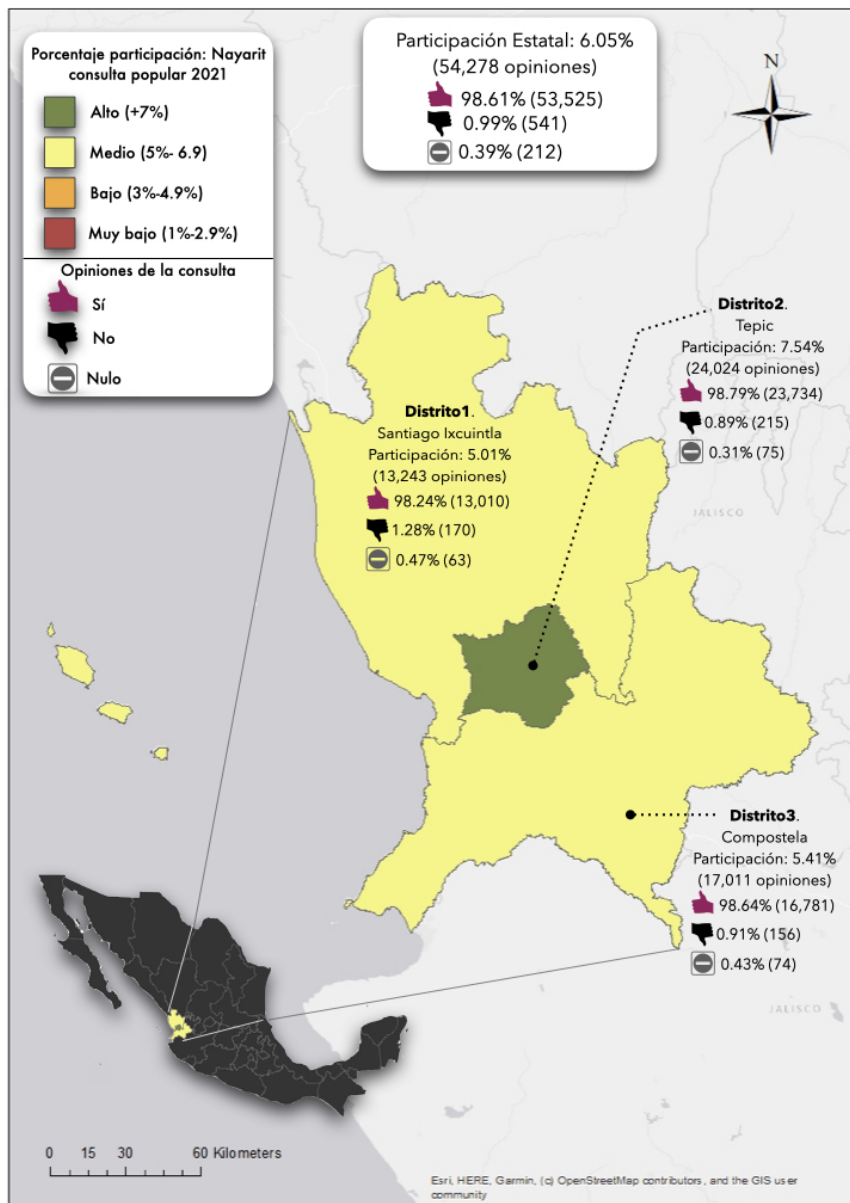


La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

Mapa 2. Chihuahua - el porcentaje de participación más bajo

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).

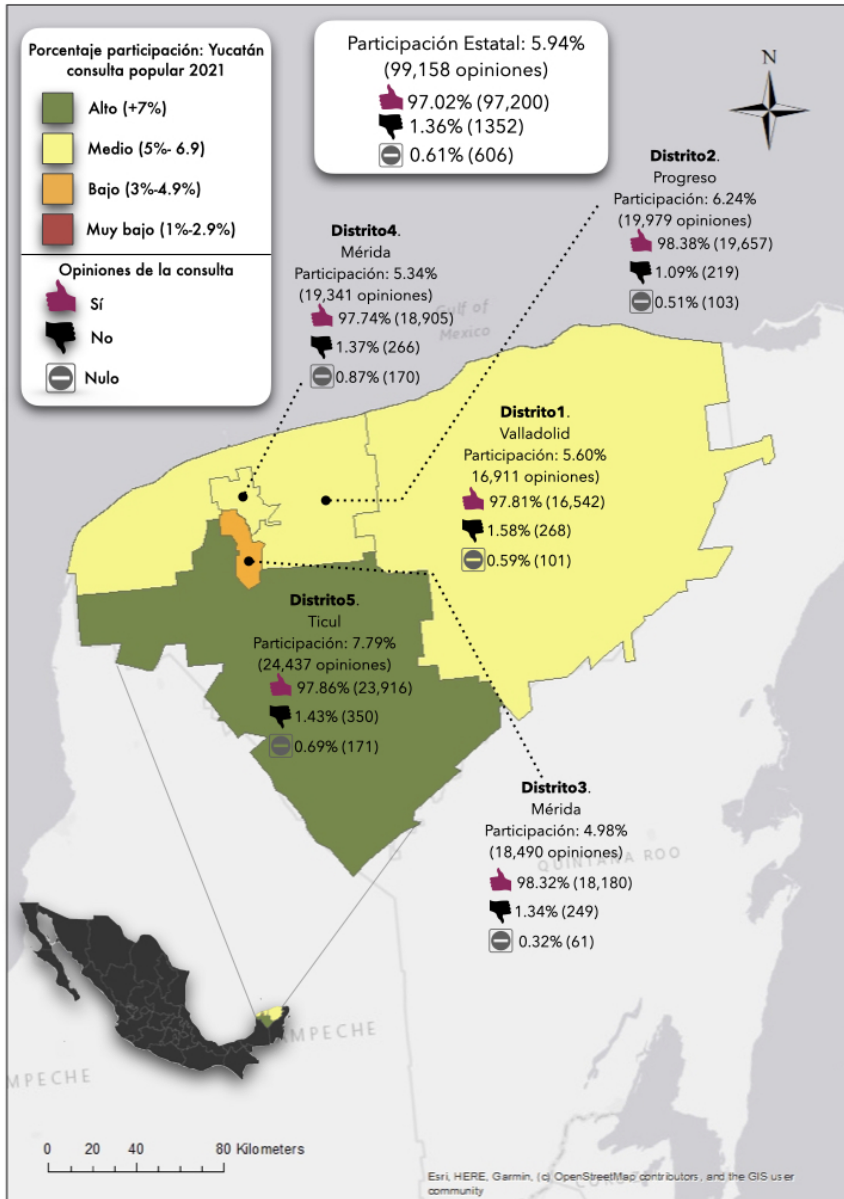


Mapa 3.
 Nayarit – el porcentaje de
 participación medio

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).

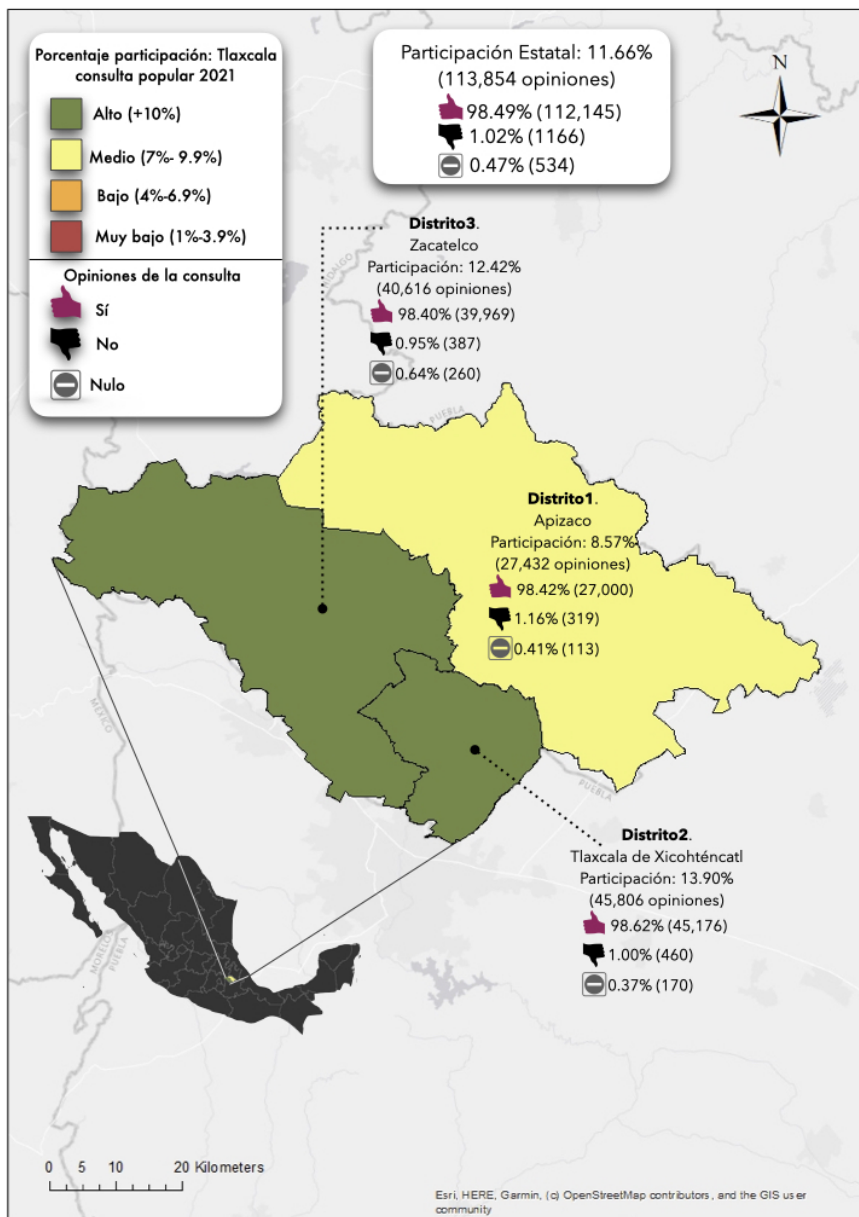
La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García



Mapa 4.
Yucatán – el porcentaje de participación medio

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).



Mapa 5.
 Tlaxcala – el porcentaje de
 participación más alto

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

mientras en el distrito 1 se presentó un 5,01 %, en el distrito 2 fue del 7,54 %. En Yucatán la distancia fue del 2,81 %, es decir, mientras en el distrito 3 se presentó un 4,98 %, el más alto fue de 7,79 % en el distrito 5.

Tlaxcala fue la entidad federativa con mayor nivel de asistencia a opinar. El estado cuenta con tres distritos electorales en el nivel federal. El distrito 2 es Tlaxcala de Xicohténcatl y presentó un porcentaje del 13,90 %, seguido del distrito 3 con cabecera en Zacatelco con un 12,42 % de opiniones, y el distrito 1 con sede en Apizaco presentó un 8,57 % de interés. La distancia entre el porcentaje mayor y el menor fue de 5,33 %, situación que muestra las diferencias en las percepciones sobre el ejercicio de la consulta y sus resultados, aun al interior del estado con mayor participación.

Consideraciones finales

Los datos muestran un poder compartido al interior de los contrapesos del Estado, es decir, entre el Poder Ejecutivo y Judicial. La comparación entre la primera etapa constitucional y la segunda muestra un rechazo de las solicitudes comparativamente con una aceptación al trámite.

Las propuestas de consulta constitucional se presentaron en dos momentos diferentes. La comparación es la siguiente: 1. La primera se realizó a partir de las solicitudes ciudadanas emanadas de los partidos PAN, PRD, MORENA y PRI, las tres primeras como estrategia partidista, y la última como concentración del poder. La segunda solicitud se realizó por propuesta del Poder Ejecutivo emanado del partido político MORENA. 2. Las cuatro solicitudes en el primer intento de activación fueron rechazadas por parte de la SCJN con el argumento de inconstitucionalidad de la materia, en tanto, la solicitud del Poder Ejecutivo fue aceptada, argumentando la constitucionalidad de la materia y modificando la pregunta a consultar, como una metodología nueva que se atribuyeron los ministros del Poder Judicial mexicano. 3. En las primeras cuatro propuestas de activación del ejercicio los temas fueron sobre un SÍ o un NO a la representación plurinominal, al salario mínimo, a la reforma energética y a la concesión de los recursos naturales del país. Todas fueron desechadas por inconstitucionalidad de la materia. El tema de la pregunta que se sometió a consulta, y que es el centro de este artículo, es sobre las garantías de justicia en México y fue aceptado por la SCJN.

Influir en las decisiones públicas para garantizar la justicia en México resulta una temática de consulta, en contextos como Ayotzinapa, ocurrido en el año de 2014 durante el gobierno federal de Peña Nieto. La participación ciudadana no alcanzó el 40% de la lista nominal, no obstante, asuntos sobre las garantías de la justicia deberían formar parte de la responsabilidad del Poder Judicial mexicano.

Los MDD son una posibilidad para incidir en las decisiones de los gobernantes, no obstante, también son una puerta a la lucha por el poder político.

La historia en México ha sido de contradicciones, tal como lo data este ejercicio ciudadano, en donde quienes controlaron fueron los actores de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Un régimen político controlado pero participativo, donde los MDD añaden a la ciudadanía que opina en momentos no electorales, para sumarse al juego de las fuerzas políticas de los gobiernos unificados, divididos y de distancias entre las posiciones de los poderes federal y estatales.

Finalmente, cada entidad federativa presentó su propia dinámica social expresada en los porcentajes de interés por distritos electorales federales, y donde las distancias internas también resultaron evidentes. Las franjas porcentuales en el país presentaron continuidad en el grupo con el menor interés en este ejercicio. La ciudadanía con mayor interés también se ubicó en una franja con cercanía territorial. En tanto, las franjas con porcentajes medio y bajo se presentaron con mayor discontinuidad geográfica. En este sentido, el artículo muestra tres características: la primera está sobre la lucha del poder político en donde los MDD pueden funcionar al propio diseño interno, la segunda está en la percepción ciudadana expresada en el acto concreto para opinar o no hacerlo, y la tercera ocurre a partir de las características territoriales estatales sobre asuntos jurídicos, políticos, institucionales, sociales y electorales.

| Alto (mayor al 10 %) | | Medio (entre el 7 y el 9,9 %) | |
|------------------------------|---------|-------------------------------|--------|
| Tlaxcala | 11,66 % | Campeche | 9,84 % |
| Tabasco | 11,27 % | Morelos | 8,94 % |
| Guerrero | 10,86 % | Chiapas | 8,73 % |
| Ciudad de México | 10,38 % | Puebla | 8,6 % |
| Hidalgo | 10,35 % | Estado de México | 8,1 % |
| Oaxaca | 10,32 % | | |
| Veracruz | 10,1 % | | |
| Bajo (entre el 5 y el 6,9 %) | | Muy bajo (del 1 al 4,9 %) | |
| Quintana Roo | 6,7 % | San Luis Potosí | 4,89 % |
| Tamaulipas | 6,49 % | Jalisco | 4,02 % |
| Colima | 6,48 % | Durango | 3,95 % |
| Nayarit | 6,05 % | Guanajuato | 3,89 % |
| Yucatán | 5,94 % | Aguascalientes | 3,76 % |
| Michoacán | 5,71 % | Nuevo León | 3,48 % |
| Baja California Sur | 5,57 % | Zacatecas | 3,38 % |
| Querétaro | 5,36 % | Chihuahua | 3,12 % |
| Sonora | 5,33 % | | |
| Sinaloa | 5,13 % | | |
| Coahuila | 5,09 % | | |
| Baja California | 5,02 % | | |

Tabla 1.
Porcentajes de participación
por entidad federativa

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (2021).

Referencias

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García

- Alacio-García, R. Y. (2016). La reforma político electoral 2013–2014, una participación ciudadana a medio camino. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, no. 20, pp. 83–104.
- Alacio-García, R. Y. (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México*. C2d Documentos de trabajo Serie 51, Zentrum für Demokratie Aarau. Suiza: University of Zurich.
- Alacio-García, R. Y. (2018). ¿Influir en las decisiones públicas? Para qué se legisla un mecanismo de democracia en México. En R. Y. Alacio García (Ed.), *Protestas, acción colectiva y ciudadanía* (pp. 67–100). México: El Colegio de Chihuahua-AMECIP-IPSA.
- Alacio-García, R. Y. (2018b). Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de democracia en México. *Revista De Política*, año 6, no. 11 julio-diciembre, pp. 29–55.
- Alacio-García, R. Y. (2019). Las protestas para activar mecanismos de democracia directa en México. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, no. 5, pp. 88–116.
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–235.
- Altman, D. (2008). Uruguay: ¿la Suiza de América Latina? En Y. Welp & U. Serdült (Eds.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia* (pp. 58–81). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Arntein, R. S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*, no. 35(4), pp. 216–224.
- Barczak, M. (2001). Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, no. 3, pp. 37–59.
- Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa Santos, B. & Avritzer, L. (2005). Introducción: para ampliar el canon democrático. En B. De Sousa Santos (Ed.), *Democratizar la democracia* (pp. 35–74). México: Fondo de Cultura Económica.
- AboutSwitzerland(2023).DirectDemocracy.Recuperadoel22dediciembrede2023,dehttps://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/en/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html#:~:text=Direct%20democracy%20is%20one%20of,two%20instruments%3A%20initiatives%20and%20referendums.
- Deutsch, K. E. (1971). *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Dunn, J. (2014). *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*. Primera edición en español. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (2001). *El Federalista*. Segunda edición en español. México: Fondo de Cultura Económica.
- INE (2021). *Numeralia Consulta Popular*. México: Instituto Nacional Electoral.
- IOPD (International Observatory on Participatory Democracy) (2023). *Democracia directa de Suiza*. Recuperado el 9 de enero de 2023, de <https://oidp.net/en/practice.php?id=1164>
- Kaufmann, B. (2008). Prólogo. La democratización de la democracia en América Latina y más allá. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Eds.), *Democracia directa en América*

Latina (pp. 9–11). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lissidini, A. (2007). Democracia directa en Latinoamérica. Entre la participación y la delegación. Uruguay y Venezuela en perspectiva comparada. Informe final de investigación. Buenos Aires: El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Lissidini, A. (2008a). Democracia directa en América Latina: entre la delegación y la participación. En Simón Pachano, Temas actuales y tendencias en la ciencia política (pp. 89–147). Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ministerio de Cultura de Ecuador.

Lissidini, A. (2008b). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Eds.), *Democracia directa en América Latina* (pp.13–62). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lissidini, A., Welp, Y. & Zovatto, D. (2008). *Democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Lissidini, A., Welp, Y. & Zovatto, D. (2014). *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Lujambio, A. (1996), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, editor. México: Universidad Autónoma de México/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

O'Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, vol. 33, no. 130, pp. 163–184.

O'Donnell, G. (1993b). Delegative Democracy? *Kellogg Institute*, no. 192, pp. 1–17.

O'Donnell, G. & Schmitter, P. C. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 4, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

Olivar Urbina, N. (2020). El proceso de posicionamiento en el marketing: pasos y etapas. *Revista Academia & Negocios*, vol. 7(1). Chile: Universidad de Concepción, pp. 55–64.

Resnick, P. (2007). *La democracia del siglo XXI*. Barcelona: Editorial Anthropos.

Ries, A. & Trout, J. (1992). *Posicionamiento*. México: Mc Graw Hill.

Ruth-Lovell, S. P., Welp, Y. & Whitehead, L. (2017). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty First Century*. Colchester: ECPR Press.

Swiss Democracy Passport (2022/2023). Switzerland's fascinating interplay between direct and indirect democracy. Swiss Confederation: Swiss democracy foundation.

Serdült, U. & Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 8, no. 1, pp. 69–92.

Silva Herzog, J. (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. México: Editorial Planeta-Joaquín Mortiz.

Schneider, C. & Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y desequilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. LX, no. 224, pp. 15–44.

Solano Ramírez, G. (2006). Los primeros gobiernos divididos en México (1997–2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo. *El Cotidiano*, vol. 21, no. 138, julio-agosto.

México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, p. 51–62.

Subirats, J. (2007). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. Font (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33–42). Barcelona: Editorial Ariel.

Valadés, D. (1998). *El control del poder*. México: Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.

Welp, Y. & Serdült, U. (2008). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Welp, Y. & Serdült, U. (2012). Reto, competencia y manipulación: Referéndum y poder político en América Latina. En C. Mascareño & E. Montecinos (Eds.), *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina* (pp. 123–148). Chile: Centro de Estudios de Desarrollo – Universidad Central de Venezuela y Centro de Desarrollo Regional – Universidad de Lagos.

Welp, Y. & Massüger, N. (2013). De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa. *Cuadernos del ICGDE: Serie Gobierno y Política*, no. 6, pp. 121–187.

Welp, Y. & Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia.

Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp & D. Zovatto (Eds.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13–70). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

La participación ciudadana en la primera activación constitucional de los mecanismos de democracia directa en México

Rosa Ynés Alacio-García