



# Participación política ciudadana





**Fundación Rafael Preciado Hernández. A.C.**

**Cuadernos de trabajo 9**

**Participación política ciudadana**

---

**Cuadernos de trabajo 9**  
**Participación política ciudadana**  
D.R. 2018

**Partido Acción Nacional**  
Av. Coyoacán 1546, colonia del Valle  
C.P. 03100, México, D.F.  
T. 5200.4000  
<http://www.pan.org.mx>  
@AccionNacional

**Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.**  
Ángel Urraza 812, colonia del Valle  
C.P. 03100, México, D.F.  
T. 5636.0670  
<http://www.frph.mx>  
@FRPH

Coordinador de la edición  
Jonathan Sánchez

Diseño de portada:  
Retorno Tassier

Todos los derechos reservados. Esta publicación o sus partes no pueden ser reproducidas por ningún medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, fotoquímico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso escrito de la Fundación Rafael Preciado Henández, A.C.

## **Índice**

**Prólogo** 5

**Resumen de los artículos** 7

**Las candidaturas independientes en México** 9

*Roberto Carlos Estrada Martínez*

- I. Las candidaturas independientes en el ámbito federal
- II. Las candidaturas independientes en las entidades federativas del país
- II. Conclusiones

**La evolución de la antipolítica en México** 39

*Carlos Castillo*

- I. La política desfasada
- II. El abstencionismo
- III. Transformaciones de la política
- IV. La antipolítica: definiciones y características
- V. Conclusiones

**El referéndum y la iniciativa popular: federación y estados** 67

*Roberto Carlos Estrada Martínez*

- I. Introducción
- II. La elección racional
- III. Participación ciudadana en México
- IV. Referéndum
- V. Iniciativa popular
- VI. Conclusiones

## **La cultura política como factor para el avance democrático en México**

115

- I. Introducción
- II. La cultura política: construcción de un concepto
- III. Herramientas de medición de la cultura política
- IV. Conclusiones

## Presentación

La participación política de la ciudadanía en México implica mucho más que el solo hecho de votar, aspecto que si bien es crucial para la democracia no la agota y es, por el contrario, apenas su mínima expresión: una sociedad que se involucra, que se informa, que utiliza los distintos mecanismos para hacer valer su opinión, para promover sus aportes e ideas, para inclusive sumarse a la contienda electoral es sin duda un requisito para consolidar nuestro sistema político.

Los avances en este sentido han sido pocos y, por desgracia, no contribuyen a la construcción de una plena ciudadanía democrática. La reforma política del año 2015, que introdujo figuras innovadoras para este fin como las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana, el referéndum o el plebiscito, entre otros, adolecen aún no solo de mecanismos que incentiven un empoderamiento real sino, sobre todo, presentan en no pocas ocasiones una suma de escollos difíciles o imposibles de flanquear, lo que ha terminado por hacer que esas herramientas sean desdeñadas, ignoradas o aprovechadas en su mínima expresión.

La novena entrega de la colección “Cuadernos de trabajo” busca contribuir a la reflexión sobre la participación política en nuestro país a través de dos ejes temáticos: en primer lugar, el estudio de cómo las distintas reformas legales que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión han tenido poco o nulo eco en las entidades federativas, ahondando en cada una de las 32 legislaturas y cómo se han adecuado las ordenanzas legales para cumplir con un mandato constitucional.

Como segundo elemento de análisis se revisa, a través de diversos indicadores, el grado de madurez democrática nacional, así como el nivel de cultura política y la presencia de la antipolítica como elemento que desgasta y pone en riesgo los avances que se han logrado desde 1997, año en que la pluralidad y diversidad de opciones partidistas en los órganos de representación logró romper con el monopolio gubernamental en la conformación de la Cámara de Diputados.

Los dos ejes que conforman este libro son así complementarios en su objetivo central: demostrar cuán complejo y largo aún es el camino para que nuestro sistema político se abra a la participación más allá de lo electoral: cuánta resistencia, obstáculos y cerrazón hace falta enfrentar para que la clase política sea sensible a la necesidad que tiene de mayor involucramiento de la ciudadanía.

Esto se relaciona de manera directa, además, con la brecha cada vez más amplia entre políticos y ciudadanos, aspecto que en no pocas ocasiones ha sido aprovechado y explotado por aquellos que encuentran en ese vacío un área de oportunidad para ofrecer soluciones mesiánicas, basadas en líderes únicos que pretenden dejar de lado la importancia no solo de contar con instituciones sólidas sino también de prescindir de una sociedad que contribuya de manera activa y propositiva en los temas de orden público.

Sobra señalar la urgencia que este tema cobra hoy en México. Urgencia que de igual modo debe ser asumida por actores políticos, sociedad civil y demás protagonistas de nuestra democracia, so riesgo de que el desprestigio de aquellos, la indiferencia de estos y el oportunismo de quienes ven este debilitamiento como una fortaleza, siga haciendo de la indiferencia y la apatía el caldo de cultivo donde nace el discurso demagógico que desprestigia a las instituciones, y que es a su vez la raíz más profunda y efectiva del populismo.

Esperamos que este volumen, fruto de las investigaciones realizadas por la Fundación Rafael Preciado Hernández, ayude a sensibilizar y a informar acerca de cuán necesario es que las leyes de participación ciudadana tanto en el orden federal como en el local sean un aliciente para sumar nuevas voces, y no la trinchera desde la cual defender cotos cada vez más débiles de cerrazón y complicidad.



## Resumen de los artículos

### **Las candidaturas independientes en México**

*Roberto Carlos Estrada*

El auge de las tecnologías de la información y la comunicación, TIC, ha generado cambios económicos, sociales, políticos y culturales a nivel global en modo tal que es equiparable con la revolución industrial, de hecho la supera. Se trata de una revolución digital que en términos económicos aporta a constituir una segunda economía, como le llama W. Brian Arthur. Esta economía digital ya está presente en incontables aspectos de la economía global y en muy diversos sectores económicos y de políticas públicas, inclusive. Asimismo, está transformando de manera notable las relaciones sociales y personales de millones de personas en el planeta. Sin embargo, los efectos positivos de las tecnologías digitales no ocurren automáticamente, se requiere la intervención del Estado para garantizar la competencia en el sector, para impulsar políticas que fomenten el uso de las TIC mediante, por ejemplo, la alfabetización digital. El Gobierno de la República ha integrado y estructurado estas y muchas otras políticas en la Estrategia Digital Nacional, objeto de análisis de este documento.

7

### **La evolución de la antipolítica en México**

*Carlos Castillo*

A partir de diversos ejercicios demoscópicos acerca de la participación electoral en elecciones federales durante el periodo comprendido entre 2003 y 2011,

en particular, el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México (2014), desarrollado por el Instituto Nacional Electoral en 2014, y el estudio Abstencionismo y cultura política en México, realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2012), se estudiarán las razones por las que los rasgos de la antipolítica, tal como la definen Andreas Schedler (1997) y otros autores, ha incidido en el abstencionismo en los comicios llamados “intermedios”, así como los riesgos que este fenómeno entraña para el desarrollo y consolidación de la democracia mexicana.

### **El referéndum y la iniciativa popular: federación y estados**

*Roberto Carlos Estrada Martínez*

Este documento analiza la evolución en materia de democracia participativa en México, específicamente del referéndum e iniciativa popular en el ámbito federal, estatal y municipal. En él hay un esfuerzo por determinar cuáles son las variables que han incidido para que estos mecanismos no se utilicen y, en función de ellas, se renquean para entender qué leyes de participación son más vanguardistas y cuáles están más rezagadas, aunque la gran conclusión del documento es que en términos generales todas son imprácticas e inoperantes.

### **La cultura política como factor determinante para el avance democrático de México**

*Carlos Castillo*

Con base en la clasificación que realizan Gabriel Almond y Sidney Verba sobre la cultura democrática en su obra *La cultura cívica*, y tomando como referencia la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP), el Latinobarómetro 2013, entre otros instrumentos demoscópicos, se demuestra el rezago que existe en México en los temas de participación, conocimiento, información y legitimación, todos ellos determinantes para evaluar el nivel de la calidad de nuestro sistema político.

# **Las candidaturas independientes en México**

**Roberto Carlos Estrada**



Con la victoria del “Bronco” en Nuevo León en las elecciones de 2015,<sup>1</sup> de Manuel Clouthier en Sinaloa, y de Pedro Kumamoto en Jalisco, comenzó una oleada de reformas legales en el ámbito estatal, –particularmente en los congresos de mayoría priista– para obstaculizar la llegada de candidatos independientes a los procesos electorales venideros. En los estados donde siempre ha gobernado el PRI, como Quintana Roo, por ejemplo, las reformas fueron voraces, cerraron cualquier posibilidad a los militantes de todos los partidos para tomar la vía ciudadana para llegar a las boletas electorales en 2016, e incrementaron los requisitos para cumplir con la ley electoral a los ciudadanos sin vinculación alguna a los institutos políticos.

Si bien es cierto que se vivió un frenesí desbordado por los independientes, y que apunta a una sobrevaloración de las posibilidades de estos ciudadanos sin partido, la reacción por parte de los legisladores locales fue igualmente desproporcionada.

---

<sup>1</sup> El 20 de enero de 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró inconstitucional una serie de artículos del Código Electoral del Estado de Aguascalientes. Entre ellos, los referentes al porcentaje de firmas requeridas, la no militancia, la no participación en procesos electorales y la publicación de los domicilios de quienes otorgaron el respaldo ciudadano a los aspirantes a candidatos. Sin embargo, en el presente documento se mantiene lo que hasta un día antes era el texto legal vigente. Al amble lector, le recomiendo la lectura bajo esta lente, con la consideración de que en un futuro esto puede servir como referente para derribar los diques que las legislaturas de los estados, particularmente en los que siempre ha gobernado el PRI, pusieron a la corriente ciudadana que busca desafiar de manera institucional a los partidos políticos. La nota de consulta está disponible en <http://portal.te.gob.mx/prensa/boletin-prensa/el-tepjf-declara-inconstitucionales-requisitos-exigidos-candidatos-independientes-gob>.

Ante ello, en septiembre de 2015, el presidente de Acción Nacional, Ricardo Anaya, dio a conocer que el PAN pugnará legalmente por un piso parejo para los candidatos independientes a nivel federal, estatal y municipal.

Al margen de este debate la realidad es que México reconoció, poco a poco, e incluso a regañadientes, la importancia de fortalecer el rol de la ciudadanía en el debate y toma de decisiones de las propuestas, políticas públicas y planes de gobierno en el ámbito local y federal, y asegurar con ello una democracia vigorosa.

En las últimas décadas, empujados por resoluciones judiciales y la creciente desilusión de la democracia representativa pura, desde el ámbito federal se dieron pasos importantes para garantizar mayor injerencia ciudadana en la vida democrática del país al margen de los partidos políticos.

Sin lugar a dudas, uno de los momentos más significativos de esta fase en la historia de nuestro sistema político, se dio con el reconocimiento pleno del derecho de los ciudadanos para ser votados sin la necesidad de ser candidateados por algún partido político.

Lo que en retrospectiva fue en su momento una pieza fundamental para la construcción del sistema de partido hegemónico, y posteriormente la consolidación del sistema de partidos en México, se reconsideró como un dique para darle mayor profundidad a los valores democráticos de México.

En algún momento de nuestra historia reciente, quizás sin plena conciencia e intención de ello, la

elite política del país se vio forzada en construir puentes de comunicación entre los distintos sectores de la sociedad y con ello mitigar la dicotomía del paradigma dominante donde había una clara división entre las funciones propias de los gobernantes y gobernados, donde los primeros eran electos por los ciudadanos y exclusivamente propuestos por los partidos políticos.

En las últimas décadas avanzamos hacia un modelo de democracia participativa, de democracia deliberativa, donde los partidos políticos y los representantes populares tienen mayor interacción y pueden ser desafiados democráticamente por la ciudadanía, incluso electoralmente a través de candidaturas independientes. Pero con las victorias electorales previamente citadas se dio una sacudida, un espanto que los dictadores de los feudos aún vigentes, en los rincones del país donde la democracia sigue en una etapa embrionaria, no resistieron y los llevó a convocar una reforma electoral que cerrara de sopetón el paso a los independientes.

Este documento de trabajo aborda el estado actual de la legislación vigente en materia de candidaturas independientes en el ámbito federal, estatal y municipal en la República Mexicana, a la luz de estos cambios producto del miedo, del terror que sintieron muchos de esos gobernadores que ante la proximidad de las elecciones prefirieron subir los costos a los ciudadanos por participar por la vía independiente, y mantener a toda costa la cohesión partidista que se perdió con el pleno reconocimiento del derecho a ser votado al margen de los partidos políticos.

La base de esta reflexión es la intención de ubicar cuáles son los estados que han tomado acciones legislativas para dificultar o limitar el registro de candidatos independientes usando como marco de comparación el resto de las leyes locales, e inevitablemente, las pautas establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

En dicho sentido, en este documento hay un esfuerzo por precisar cuáles son las variables que marcan una diferencia notable en las posibilidades de los ciudadanos para obtener su registro como candidatos independientes y, en segundo término, tener la capacidad de competir frente a los partidos en las elecciones.

Este texto parte de la premisa de que asumir que todas las leyes o códigos electorales del país dan la misma oportunidad a los ciudadanos para convertirse en candidatos independientes es un grave error, una conclusión imperdonable, pues hay casos extremos que limitan significativamente la capacidad de agenda de una parte importante de la población, al pedir –como veremos más adelante– copias certificadas de las credenciales de elector de los ciudadanos que decidan respaldar la solicitud de registro de algún candidato independiente, limitar los años de militancia, los cargos partidistas que se tuvieron en el pasado, e incluso pedir que se presenten a ratificar su manifestación de apoyo, sumado a altos porcentajes de tasas diarias de respaldo ciudadano que hacen poco probable o de plano inviable el registro de aspirantes a candidatos ciudadanos en distintas latitudes del país.

Esta investigación es prioritaria porque, por desgracia, los estudios realizados hasta el día de hoy en este particular han caído en el error de hacer un análisis parsimonioso, dicotómico, que califica la existencia y no la factibilidad, y con ello incumple con la obligación de generar una discusión seria de una realidad persistente en el país, y esta es la permanencia del sistema de partido hegemónico en nueve entidades del país, donde el gobernador en turno tiene la capacidad para generar leyes inoperantes y manipular el andamiaje legal para mantener intacto el régimen que ha mantenido al PRI en el poder en estos estados hasta el día de hoy.

En ese sentido, en las siguientes líneas hay un estudio comparado para evaluar si las entidades del país son más demandantes que la federación para aceptar el registro de los candidatos independientes, y llevar al fondo esta cuestión, contrastando los números para el caso de los estados donde ya hubo alternancia en el ámbito estatal con los que no.

La conclusión de esta investigación es que efectivamente en los estados se hace una mayor exigencia que en la federación, y en los estados donde siempre ha gobernado el PRI las demandas son todavía mayores, al grado que hacen inviable el registro de candidatos independientes.

Como resultado de la transición de un sistema de partido hegemónico a uno mucho más democrático, México adoptó instituciones y mecanismos dentro de su andamiaje institucional para promover mayor

apertura en la corresponsabilidad y el ejercicio del poder. En ese sentido, en 2015, por primera vez desde la caída del sistema de partido hegemónico en el año 2000, los ciudadanos tuvieron la oportunidad de participar en un proceso electoral como candidatos independientes, y se dio la primera victoria de un candidato independiente como diputado federal.

En este documento se desarrolla un análisis de casos que pone en perspectiva las leyes electorales en nuestro país para resolver las siguientes preguntas: ¿Existen diferencias importantes entre el marco legal que regula las candidaturas independientes en el ámbito federal y el local?, ¿qué variables hacen más probable que los aspirantes a una candidatura independiente obtengan el registro o no?, ¿hay una diferencia significativa en estas variables entre los estados que han experimentado la alternancia con los que no?, ¿es igual de fácil o difícil obtener el registro para todos los puestos en disputa o los legisladores premiaron y castigaron algunos de estos cargos?, y finalmente, ¿qué estados están más rezagados y cuáles son los más vanguardistas en esta materia?

Esta investigación es relevante porque las candidaturas independientes –y los mecanismos de participación ciudadana, plasmados en las leyes que los regulan– son los medios por los cuales los representantes populares y los partidos políticos pueden ser desafiados institucionalmente de manera directa por la ciudadanía cuando se desvían de su objeto social. En ese sentido, averiguar si a

nivel federal, estatal y municipal es más sencillo o no cumplir con los requisitos y participar en condiciones de equidad en la contienda, nos da claridad sobre qué tan abiertos estamos en el país a construir una democracia deliberativa. En última instancia, abundar en este tema también es importante porque las candidaturas independientes inciden en el sistema de partidos, la cohesión partidista, la rendición de cuentas y las alternativas que ofrece la democracia.

Como veremos más adelante, es fundamental dar un golpe de timón para armonizar la legislación vigente en toda la geografía electoral de México, pues las legislaturas locales fueron despiadadas en las reformas del miedo a los independentistas. En ese sentido, es urgente observar lo que en este documento he denominado como la y las pues son ellas las principales variables con las que se busca inhibir el derecho de ser votado de manera independiente a los partidos políticos.

El objetivo de esta investigación es señalar las variables que hacen más atractivas las candidaturas independientes para los ciudadanos y revelar la relación que hay en el ámbito local entre los estados que nunca han vivido la alternancia y la sobrerregulación de las candidaturas independientes, y en ese sentido, dar luz sobre los cambios requeridos para evitar que los objetivos de las candidaturas independientes sean tergiversados.

La malla conceptual de la que parte este análisis es la elección racional. La capacidad que tienen los ciudadanos, como sujetos racionales y autónomos, de ordenar sus preferencias jerárquicamente, asignarles una probabilidad de éxito o fracaso, y un valor esperados para escoger entre ellas la que tiene más utilidad esperada. Parte también de la idea del comportamiento estratégico de los seres humanos, de la capacidad de actuar en función de la conducta de otros sujetos, y la idea de que la agregación de preferencias individuales refleja los equilibrios institucionales que inducen las leyes e instituciones.<sup>2</sup>

En este sentido, esta investigación se diferencia de múltiples estudios que hacen un recuento del estado actual de las candidaturas independientes en México porque hace énfasis en la diferencia entre las leyes vigentes en función de los incentivos que generan.

Hasta la fecha, los estudios disponibles han puesto su mirada sobre los resultados obtenidos por los ciudadanos a raíz de la primera oleada de reformas a la ley que dio como resultado la

---

<sup>2</sup> Para mayores detalles y un recuento puntual de esta malla conceptual ver: "La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales", Vidal de la Rosa, Godofredo, vol. 23, núm. 67, mayo-agosto, 2008, pp. 221-236. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305024676009>.



posibilidad de postularse a cargos de elección popular con independencia de los partidos políticos, sin embargo, en ninguno de ellos hay un análisis a profundidad de las diferencias, los matices que esconden una intención para entorpecer el camino, para imposibilitar el uso de esta vía legal para desafiar el hartazgo social frente a los partidos políticos.

Actualmente no hay un análisis de la segunda oleada de reformas, de la intención de muchos estados del país por detener el avance independentista en México, particularmente en los estados del país donde las condiciones de competencia y participación política y electoral están cerradas, y se vive en una democracia coja, en un sistema más cercano al de un partido hegemónico que al de una democracia plural.

De hecho, un buen número de estudios de opinión pública en el mundo señalan que los bajos niveles de participación en las elecciones se deben en gran medida al descrédito que vive la democracia representativa y los partidos políticos.

Como consecuencia de este fenómeno y las profundas crisis que ha enfrentado el mundo en los últimos 30 años, millones de ciudadanos de distintas nacionalidades han exigido cambios dentro de los modelos de representación pura para abrir mayores espacios a la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas, y construir un modelo de democracia participativa.

En esencia es una fusión de la democracia representativa y la directa. Mantiene la elección

de representantes políticos como la principal vía para administrar y ejercer el poder público, pero incorpora mecanismos de democracia directa con los cuales aspira modular su trabajo.

Con ellos es posible establecer un diálogo más claro y directo entre la ciudadanía y sus representantes, e inducir que la voluntad general se materialice fielmente en el rumbo de gobierno y legislación.

La hipótesis de este documento es que la regulación de las candidaturas independientes en el país no fortalece el de la mayoría de la población, es decir, no cumple con la función de abrir las puertas a la mayoría de los ciudadanos para ser elegidos al margen de los partidos políticos, en especial en el ámbito estatal y municipal. De manera particular, en las entidades donde el sistema de partido hegemónico sigue intacto, en los estados donde no ha habido alternancia, las reformas al marco legal vigente se hicieron con un objetivo claro: limitar la posibilidad de que el descontento en la designación de los candidatos se traduzca en una candidatura independiente que ponga en peligro la continuidad del régimen.

En consecuencia, de acuerdo con el marco lógico de este documento, las candidaturas independientes se limitan en función de los esfuerzos para obtener el registro y las posibilidades de competir en condiciones de equidad.

Acorde con los tiempos actuales, donde los ciudadanos demandan más espacios de participación, debate y diálogo democrático, México dio pasos significativos para enriquecer su democracia representativa y sentar las bases de un nuevo modelo de ejercicio y distribución de poder en el ámbito federal, incluyendo las candidaturas independientes en todos los ámbitos de gobierno. No obstante las legislaturas locales, al momento de adecuar sus normas locales, fueron más duras, aumentaron el porcentaje de firmas requeridas y las condiciones necesarias para obtener el registro como candidato independiente, particularmente en los estados donde el sistema de partido hegemónico sigue vigente, donde no hay división de poderes y el gobernador sigue siendo el principal legislador y el jefe máximo de su partido en el ámbito local.

En consecuencia, para encontrar los factores que promueven o inhiben el registro de candidaturas independientes, pondré bajo la lupa de la elección racional las variables más relevantes en torno a su uso y el impacto en el sistema de partidos, la rendición de cuentas y la cohesión partidista. Posteriormente, bajo esta lente veremos qué sucede en el ámbito local, para corroborar si conforme a la teoría aquí planteada, en los nueve estados donde no ha habido alternancia –Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz– se ponen más trabas a las candidaturas independientes que en el resto de las entidades del país.

## **I. Las candidaturas independientes en el ámbito federal**

La regulación de las candidaturas independientes a nivel federal se encuentra, primordialmente, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), en el Libro Séptimo, que abarca de los artículos 357 al 437.

En dichos artículos se establecen los tiempos y requisitos para que cualquier ciudadano pueda registrarse ante el Instituto Nacional Electoral como candidato a la Presidencia de la República, al Senado o la Cámara de Diputados, al margen de los partidos políticos nacionales.

El artículo 366 fija las 4 etapas que constituyen el proceso de selección de los candidatos independientes y estas son: la Convocatoria, los Actos Previos al Registro de Candidatos Independientes, la Obtención del Apoyo Ciudadano, y el Registro de Candidatos Independientes.

La convocatoria se refiere a la obligación del Consejo General del INE de emitir, publicar y difundir, para hacer del conocimiento de los ciudadanos interesados, los “requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello”. (LEGIPE, Artículo, 367).

Los Actos Previos al Registro establecen las acciones que deben cumplir los ciudadanos interesados en obtener su registro, a partir de los tres días en que se hizo pública la convocatoria, hasta el día que dé inicio la obtención del apoyo ciudadano.

En la fase de la Obtención de Apoyo Ciudadano, se definen las acciones y limitantes que tienen los ciudadanos a partir del momento que obtienen el reconocimiento del INE como Aspirantes a Candidatos Independientes hasta el momento que solicitan el Registro como Candidatos Independientes.

Y finalmente, en la fase de Registro de Candidatos Independientes se puntualiza la ruta crítica para formalizar la solicitud de registro.

De manera concreta, en todas estas fases destacan los siguientes puntos, por la incidencia que tienen en los costos e incentivos para solicitar y obtener el registro como candidatos independientes:

1. Los aspirantes a obtener el registro como candidatos independientes a la Presidencia de la República, al Senado, y la Cámara de Diputados, reciben un trato desigual en cuanto a la Tasa Diaria de Respaldo<sup>3</sup> que deben obtener para ser registrados como tales.
2. Deben registrar una Asociación Civil y una Plataforma Electoral
3. No se establecen mayores limitantes a la militancia partidista, los cargos partidistas o la participación previa como candidatos a puestos de elección popular por un partido, más allá del proceso electoral en el que solicitan su registro.
4. Todos los aspirantes que cumplan con los requisitos obtienen el registro.

5. En el proceso electoral reciben el financiamiento público equivalente a un partido de nueva creación. Y pueden recibir hasta el 10% del tope de campaña de financiamiento privado.

#### ***Tasa Diaria de Respaldo***

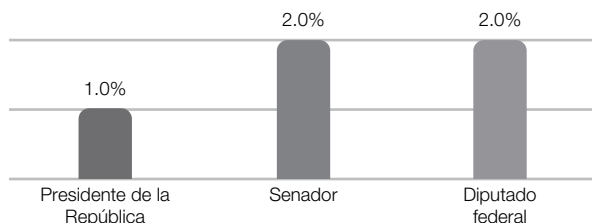
El principal reto para los aspirantes a obtener el registro como candidatos independientes está en presentar el respaldo ciudadano solicitado por el INE.

Esto es un número de firmas equivalente al porcentaje de listado nominal solicitado por la LEGIPE, las cuales deben seguir el formato aprobado y ser acompañadas por una copia simple de la credencial de elector. En el caso de los aspirantes a obtener la candidatura independiente para la Presidencia de la República, como muestra la Gráfica 1, es un total de firmas equivalente al 1%; 2%, para los aspirantes a la candidatura a un puesto dentro del Congreso de la Unión.

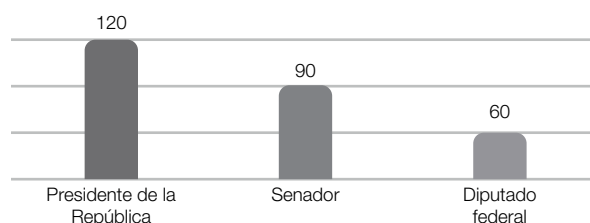
En números cerrados, con respecto al último corte del listado nominal,<sup>4</sup> el total de firmas de respaldo para la candidatura a la Presidencia de la República serían casi 800,000 firmas; para el caso de Diputados Federales y Senadores, el doble, 1,600,000.

<sup>3</sup> La Tasa de Respaldo Diario (TRD) es el producto de la división del porcentaje del listado nominal (PLN) entre los días disponibles (DD). Es decir,  $TRD = PLN/DD$ . Lo cual nos indica el porcentaje de listado nominal que se debe recolectar al día, en promedio, para alcanzar la meta que fija la LEGIPE.

<sup>4</sup> Las cifras corresponden al corte del 8 de enero de 2016.

**Gráfica 1****Respaldo ciudadano**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales.

**Gráfica 2****Días para obtener el respaldo ciudadano**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales.

A partir de estos números queda claro que para los legisladores debe ser más sencillo registrarse como candidato a la Presidencia de la República que como Legislador Federal. Sin embargo, sería un error pensar que con ello se puede establecer que los legisladores le dieron la misma facilidad al registro de senadores que a los de diputados.

La segunda variable a considerar, para poder comparar con mayor fidelidad estos números, es el tiempo que tienen para recopilar las firmas. La Gráfica 2, resume estos números.

Nuevamente, quienes tienen más facilidades para juntar las manifestaciones de respaldo son los ciudadanos que aspiran a obtener el registro como candidatos a la Presidencia de la República con 120 días; después los aspirantes al Senado, con 90 días; y finalmente, quienes buscan el registro de candidatos a Diputado Federal, con 60 días, la mitad del tiempo de los primeros.

Al margen de cuál es la motivación detrás de esto, claramente hay una ventaja relativa para quienes busquen por medio de esta figura llegar a la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, frente a quienes aspiran a una candidatura en un ámbito electoral relativamente más pequeño, como las entidades federales (senadores) y los 300 distritos federales (diputados).

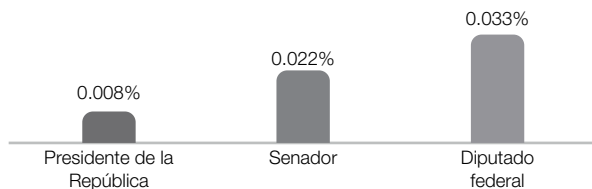
Si combinamos estas dos variables, el porcentaje del listado nominal y los días que tienen los aspirantes para recolectar las firmas de respaldo ciudadano, obtenemos la tasa de respaldo diario.

La Gráfica 3 resume el resultado para el ámbito federal.

Evidentemente, la tasa diaria de respaldo es más pequeña para los aspirantes a las candidaturas para el Ejecutivo Federal, con .008% del listado nominal al día, porque tienen más días (120) para juntar un porcentaje menor de firmas (1%). En total, 6,664 manifestaciones de apoyo diarias.

Le siguen los aspirantes a candidatos en el Senado, con .022% del listado nominal al día –17,769 firmas diarias–; y por último, están los aspirantes a las candidaturas a la Cámara de Diputados, con .033%, porque tienen que recolectar el doble de firmas de apoyo (2%) en la mitad de tiempo del que tienen los primeros (60 días). En última instancia, los aspirantes a una candidatura de esta naturaleza deben reunir 26,654 firmas cada 24 horas.

**Gráfica 3**  
Tasa diaria de respaldo



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las implicaciones de esta regulación en el sistema de partidos y la cohesión partidista previsible es que se generarán más escisiones a causa de las candidaturas presidenciales en los partidos políticos que en por las candidaturas al Senado o por una diputación federal.

De igual manera, es previsible tener un mayor número de manifestaciones de intención para la presidencia que para un estado o un distrito electoral promedio, por los costos relativos implícitos en lograr este propósito.

### **Requisitos y limitantes adicionales**

Adicionalmente a las manifestaciones de apoyo, destaca dentro la regulación federal la exigencia a los aspirantes a candidatos independientes de registrar una Asociación Civil que tenga el mismo régimen fiscal que los partidos políticos, esto con el fin de poder hacer una mejor fiscalización desde la fase de los actos previos al registro hasta la propia campaña.

Del mismo modo, los pretendientes deben presentar una plataforma electoral que le dé sustento su programa legislativo o de gobierno. Y hacer una declaración de no militancia ni dirigencia partidista en el ámbito local o nacional al momento de solicitar su registro como candidatos independientes.

Es importante señalar estos puntos porque, como veremos más adelante, en el ámbito local, especialmente en las entidades federativas donde el sistema de partido hegemónico sigue vigente, al armonizar la legislación local con la Constitución Federal se dio una sobrerregulación para hacer más difícil el registro de candidatos independientes que en el ámbito federal.

## **II Las candidaturas independientes en las entidades federativas del país**

Para nadie es un secreto que el desarrollo democrático en las entidades federales del país acusa distintos grados de evolución. Algunos estados son punta de lanza, experimentaron la alternancia en el ámbito local mucho antes que ésta se diera a nivel federal, cuentan con instituciones

sólidas, división de poderes y la participación electoral es persistentemente alta; sin embargo, otros, un número importante, se encuentran en etapas embrionarios, de democracia formal, sin garantías mínimas para el ejercicio pleno de ciudadanía.

Entre estos estados se encuentran las nueve entidades del país que nunca han tenido alternancia en el ámbito estatal, y han conservado, en los hechos la mayoría legislativa.

El marco legal que regula las candidaturas independientes, salvo el caso de Baja California, que cuenta con una Ley reglamentaria para las candidaturas independientes, se encuentra en la Ley o Código electoral del estado. En ellos hay, en la mayoría de los casos, una copia casi íntegra de la regulación federal, salvo algunas excepciones que veremos a mayor detalle más adelante. No obstante, como conclusiones generales es válido decir que:

1. Los aspirantes a obtener el registro como candidatos independientes al Gobierno del Estado, el Congreso Local, y los Ayuntamientos, reciben un trato desigual en cuanto a la Tasa Diaria de Respaldo que deben obtener para ser registrados como tales.
2. En la mitad de los casos –24 de 32– deben registrar una Asociación Civil y su Plataforma Electoral.
3. La mitad de los estados –16 de 32– establecen alguna limitante a la militancia partidista, los cargos partidistas o la participación previa como candidatos a puestos de elección popular por un partido, más allá del proceso electoral en el que solicitan su registro.
4. En la mayoría de los estados –26 de 32– todos los aspirantes que cumplan con los requisitos obtienen el registro.
5. Hay entidades del país que piden que el porcentaje de respaldo ciudadano sea con respecto al Padrón Electoral, no al Listado Nominal.
6. Algunas entidades del país consideraron innecesario pedir copia de la credencial de elector; otras fueron más allá: solicitan la comparecencia de los ciudadanos que respaldan a los candidatos independientes, fe pública e incluso copias certificadas de la credencial de elector.
7. En la mayoría de los casos, durante el proceso electoral reciben el financiamiento público equivalente a un partido de nueva creación, pero hay estados que aplican otros criterios, como darle el mismo trato que a los candidatos con menos recursos públicos. Y en algunos casos pueden recibir hasta el 40% del tope de campaña de financiamiento privado.
8. En los estados donde siempre ha gobernado el PRI es más tortuoso obtener el registro como candidato independiente que en un estado promedio.

### Tasa Diaria de Respaldo Respaldo ciudadano

Al igual que en el ámbito federal, en el estatal los legisladores privilegiaron a través de la ley electoral a los aspirantes a las candidaturas independientes para llegar a la titularidad del Poder Ejecutivo, frente a los ciudadanos que buscan mediante esta vía ocupar un cargo en el Congreso Local o los ayuntamientos.

Como muestra la Gráfica 4, en promedio, en las entidades federativas los aspirantes a las candidaturas para el gobierno del estado deben presentar, 2.55% del listado nominal; 3.16%, para los ayuntamientos; y 3.73% para el Congreso. Es decir, en todos los rubros se exige más que a nivel federal, pero particularmente en los casos de los diputados locales, que se encuentran casi a un punto de distancia de los máximos que marca la legislación federal.

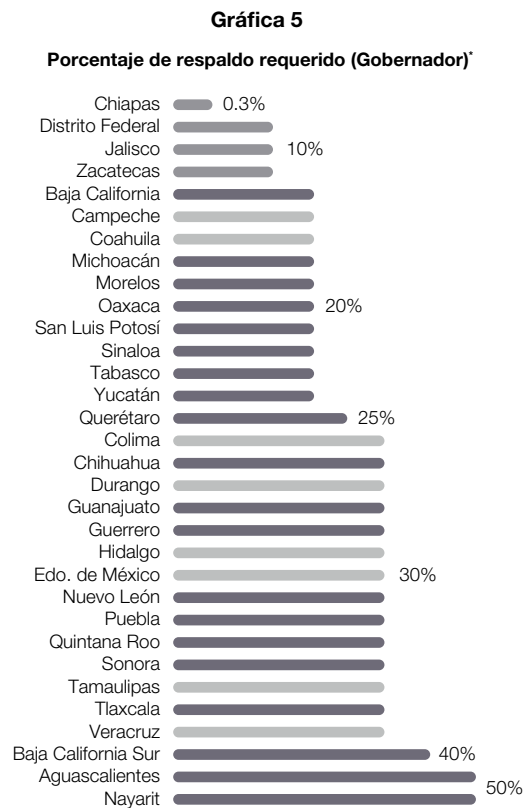
No obstante que este es sólo uno de los componentes de la Tasa Diaria de Respaldo, y sería equívoco asumir una conclusión sobre a quién privilegió el legislador sin ver el cuadro completo, sin considerar los días que los aspirantes tienen para recopilar las firmas de respaldo ciudadano. No es ocioso explorar a mayor profundidad de dónde vienen estos números para los tres casos: Gobernador, Diputado Local y miembros del Ayuntamiento.



\*Campeche, Coahuila y Oaxaca demandan que los porcentajes sean del Padrón Electoral, no del listado nominal.

Fuente: Elaboración propia a partir de las 32 leyes y códigos locales.

En la Gráfica 5 tenemos un esquema muy claro de la distribución de los porcentajes de respaldo ciudadano requeridos en las 32 entidades. Van de .25% del listado nominal, en Chiapas; hasta 5% en Aguascalientes y Nayarit.



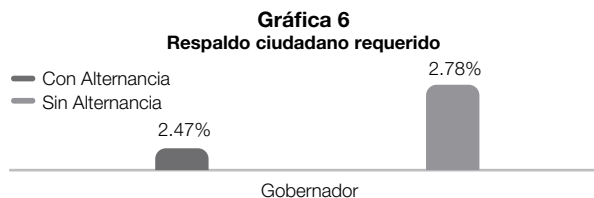
\*Campeche, Coahuila y Oaxaca demandan que los porcentajes sean del padrón electoral, no del listado nominal.

Fuente: Elaboración propia a partir de las 32 leyes y códigos locales.

Para obtener el registro como candidato independiente para Gobernador en Zacatecas, Jalisco y el Distrito Federal se debe alcanzar un mínimo de firmas equivalente al porcentaje de respaldo ciudadano que a nivel federal se estipula para inscribir una candidatura a la Presidencia de la República. Chiapas pide una tercera parte de ello.

En las 28 entidades federativas restantes se pide más: el doble en Baja California, Campeche, Coahuila, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Yucatán; dos punto cinco veces, en Querétaro; el triple en Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz; el cuádruple en Baja California Sur; y el quíntuple en Aguascalientes y Nayarit.

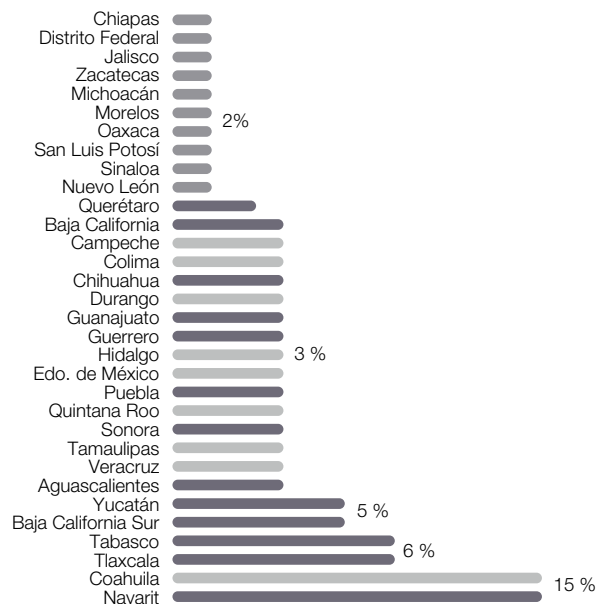
Si comparamos los porcentajes requeridos en las entidades donde ha habido alternancia versus donde no se ha dado, tenemos que en las segundas es mayor, casi 3 veces lo que se pide a nivel federal para registrarse como candidato independiente a la presidencia.



En los casos de los aspirantes a una candidatura para formar parte del Congreso del Estado, y suponiendo que sean comparables los requerimientos que a nivel federal se hace para la Cámara de Diputados, tenemos que, tal como se

establece en la Gráfica 7: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Zacatecas, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Nuevo León piden el mismo porcentaje que a nivel federal; en Querétaro, Baja California, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Aguascalientes exigen 50% más de respaldo ciudadano; Yucatán y Baja California, uno punto cinco veces más; Tabasco y Tlaxcala el doble; y Coahuila y Nayarit, piden 7.5 veces lo que se demanda para un aspirante al congreso federal.

**Gráfica 7**  
Porcentaje de respaldo requerido (Gobernador)\*



\*Campeche, Coahuila y Oaxaca demandan que los porcentajes sean del padrón electoral, no del listado nominal.



Contrastando lo que sucede en los estados con o sin alternancia, resulta revelador que donde el PRI ya estuvo fuera del poder, los requerimientos de respaldo ciudadano son menores que en las entidades donde nunca ha enfrentado una derrota electoral.

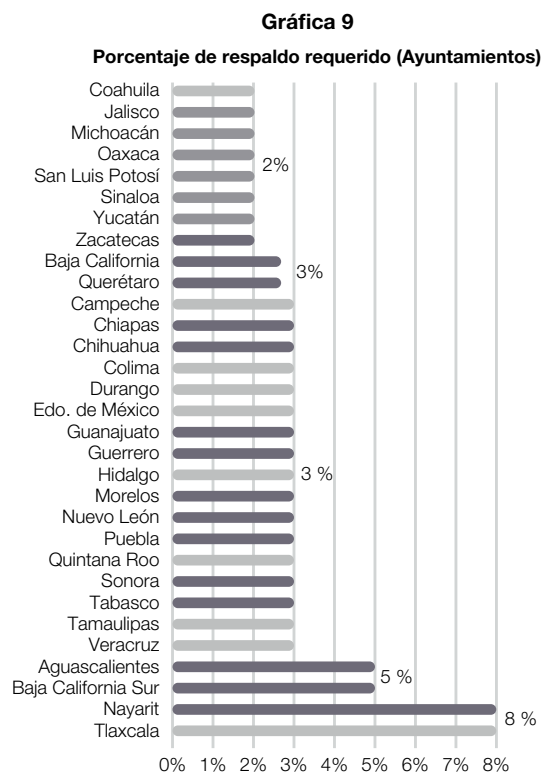
Tal como podemos observar en la Gráfica 8, la diferencia en los porcentajes es de casi un punto porcentual, lo cual es sumamente significativo en términos prácticos, pues con respecto a lo que se exige para el Congreso Federal es más del doble. En otras palabras, solicitar el registro como candidato ciudadano al Congreso del Estado en donde el PRI ha gobernado ininterrumpidamente, implica enfrentar barreras de entrada mucho más altas –en promedio– que en una entidad federativa donde el PRI ya ha estado en la banca.



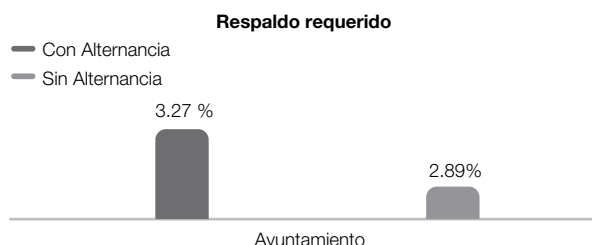
Con respecto a los aspirantes a una candidatura ciudadana para el ayuntamiento, como vimos, el promedio nacional es de 3.16% del listado nominal. Contrastar esta cifra con los porcentajes establecidos en la Ley Federal no es posible, pues no hay una circunscripción electoral análoga al municipio. No obstante, no está de más señalar que solo Aguascalientes, Baja California Sur, Nayarit y

Tlaxcala están por arriba del promedio nacional en esta variable. El resto de los estados piden menos firmas de respaldo que el promedio nacional. En 19 entidades se fija como piso tres puntos porcentuales del listado nominal; en nueve, dos puntos.

En este tenor, cabe apuntar que esos 19 casos que piden al menos 3% del listado nominal están compuestos por 11 entidades donde ha habido alternancia (47% del total) y 8 donde siempre ha estado en el poder el PRI (88% del total). La Gráfica 9 esquematiza esta información.



Al poner frente a frente el promedio de firmas de respaldo ciudadano solicitado en estados con o sin alternancia se evidencia que los casos por encima del promedio nacional –todos de estados con alternancia– son determinantes en el resultado final, pues cuatro estados suman 26 puntos porcentuales. Por ello, el promedio de respaldo ciudadano a presentar en estados con alternancia es mayor que el de los que no han vivido la alternancia, por poco más de .40%. El primero está ligeramente por arriba del promedio nacional; el segundo, por debajo.



El segundo componente para entender a cabalidad qué tan fácil o difícil es obtener el registro como candidato independiente radica en el plazo –días– que tienen los aspirantes para presentar los formatos de respaldo ciudadano ante el órgano electoral local, a partir de que reciben los formatos respectivos.

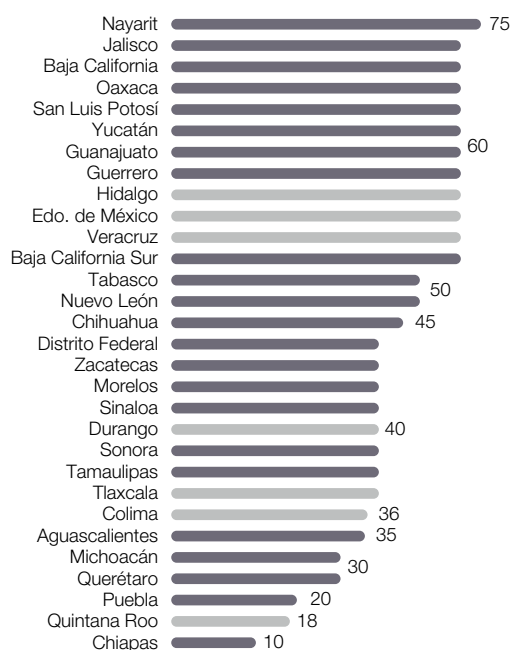
En este sentido, la intención de facilitar las cosas para que los ciudadanos lleguen a registrarse como candidatos al gobierno del estado se mantiene, del mismo modo que sigue la tendencia a dificultar la obtención del registro de quienes desean llegar a ser una opción en las boletas electorales para diputado local.

En promedio, los ciudadanos que quieren llegar a la contienda para el Gobierno del Estado –en promedio– tienen dos semanas más que los suspirantes por una posible curul en la asamblea estatal. La Gráfica 10 bosqueja como se sostiene esta intención en los plazos para juntar las manifestaciones de apoyo. Quienes tienen más tiempo son los aspirantes al gobierno del Estado con 46 días; le siguen, con 33 días, los candidatos a los ayuntamientos; y finalmente quienes quieren llegar al Congreso Local cuentan con 32 días.



Estos números vienen de la distribución que hay a nivel nacional en cuanto a los tiempos para recopilar firmas de apoyo. Como muestra la Gráfica 11, en el caso del Gobernador los plazos oscilan entre los 75 días en el caso de Nayarit hasta tan sólo 10 días en Chiapas. Con este dato tenemos una idea más clara de cuáles son los estados donde en realidad existen más trabas que facilidades para ejercer el derecho de ser votado al margen de un partido político; este dato, por ejemplo, deja al descubierto que en Chiapas no necesariamente es más fácil llegar a juntar las firmas requeridas que, por ejemplo, el 5% que establece Nayarit, pues la diferencia en los días es abismal.

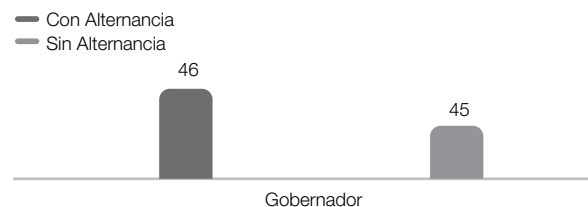
Así las cosas tenemos que en Nayarit, los ciudadanos tienen 75 días para recopilar las firmas exigidas; en Jalisco, Baja California, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Veracruz y Baja California Sur, 60; Tabasco y Nuevo León, 50; Chihuahua, 45; Distrito Federal, Zacatecas, Morelos, Sinaloa, Durango, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala, 45; Colima, 36; Aguascalientes, 35; Michoacán y Querétaro, 30; Puebla 20; Quintana Roo, 18; y Chiapas, 10.

**Gráfica 11****Días para obtener el respaldo ciudadano (Gobernador)**

En Campeche y Coahuila, la legislación local no define cuántos días hay para obtener el Respaldo Ciudadano.

En el frente a frente de los estados con o sin alternancia, el promedio de días para que los ciudadanos cumplan con esta obligación es mayor, por un día en el caso de donde ya gobernó más de un partido en el estado. Esto sin duda por la mezquindad que hay en Quintana Roo donde solo se otorgan 18 días. En la Gráfica 12 se resumen estos resultados.

Con respecto al plazo legal que tienen los aspirantes a una candidatura independiente a la Presidencia de la República, la diferencia en ambos casos es inmensa: obsequian sólo una tercera parte de los 120 días que da la legislación federal a los interesados. Si lo contrastamos con el caso de los candidatos a Senadores, que comparten la misma delimitación electoral y listado nominal, también hay una diferencia importante: solo cuentan con la mitad del tiempo, 45 de 90 días.

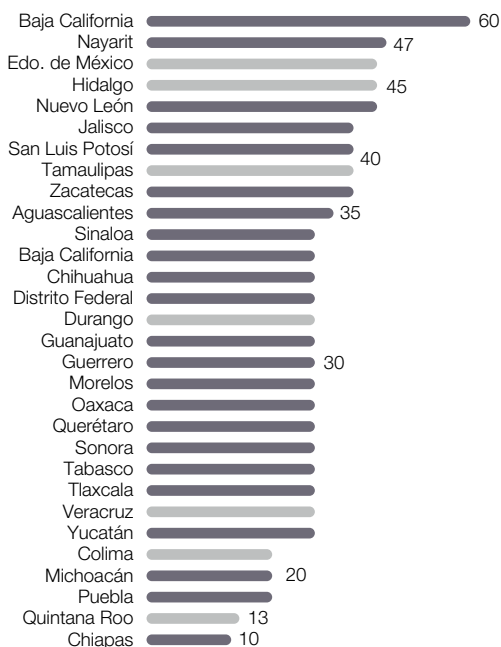
**Gráfica 12****Días para obtener el respaldo ciudadano**

Para el caso de los diputados locales los números vienen de una distribución que va de 60 días a 10, es decir, aún más baja que el plazo para el caso de los aspirantes a candidatos al Gobierno del Estado. Por lo cual se refuerza la tendencia para hacer más difícil la obtención del registro de este

tipo de candidaturas. No solo se piden porcentajes más grandes del listado nominal, también se otorgan menos días para conseguirlo.

**Gráfica 13**

**Días para obtener el respaldo ciudadano (Gobernador)**



En la Gráfica 13 podemos apreciar cómo sólo Baja California da un plazo de 60 días para obtener las manifestaciones de respaldo ciudadano; Nayarit, 47; Estado de México, Hidalgo y Nuevo León, 45; Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, 40; Aguascalientes, 35; Sinaloa, Baja California,

Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, 30; Colima, Michoacán y Puebla, 20; Quintana Roo, 13; y Chiapas, 10. Es decir, si lo comparamos con los plazos que tienen, por ejemplo los aspirantes a una candidatura para la Cámara de Diputados, solo un estado llega a los 60 días que le da la LEGIPE a la ciudadanía para obtener un porcentaje menor del Listado Nominal, todos los demás están por debajo, llegando incluso a una sexta parte.

En el contraste entre las entidades federativas con o sin alternancia, nuevamente, nuestra hipótesis se confirma, aunque la diferencia es mínima: ahí donde sigue vivo el sistema de partido hegemónico, el plazo para cumplir con los requisitos de ley es menor. La diferencia es de menos de un día, pero finalmente hay dos estados sin alternancia que prefirieron mantener ambiguo el plazo con el que cuentan los aspirantes a candidatos independientes para presentar el número de firmas que marca la ley, y en Quintana Roo solo se conceden 13 días para obtener 3% del listado nominal.

**Gráfica 14**

**Días para obtener respaldo ciudadano (Diputados)**

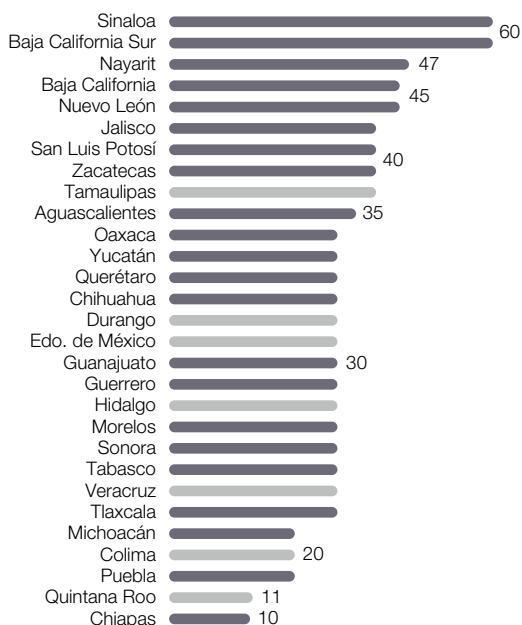


Finalmente, en cuanto a esta segunda variable de la Tasa Diaria de Respaldo, en el caso de los

ayuntamientos el promedio nacional de 33 se obtiene porque la gran mayoría de los estados de la república se centran en rangos que oscilan entre los 60 y 30 días; Chiapas, Quintana Roo, Puebla y Colima siguen un padrón atípico con plazo entre los 20 días y los 10, los cuales son sumamente bajos.

**Gráfica 15**

**Días para obtener el respaldo ciudadano (Ayuntamientos)**



De tal suerte, Sinaloa y Baja California Sur dan un plazo de 60 días; Nayarit, 47; Baja California y Nuevo León, 45; Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas y Tamaulipas, 40; Aguascalientes, 35; Oaxaca, Yucatán, Querétaro, Chihuahua, Durango,

Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Sonora, Tabasco, Veracruz y Tlaxcala, 30; Michoacán, Colima y Puebla, 20; Quintana Roo, 11; y Chiapas 10. De esta distribución destaca que los estados que no han experimentado la alternancia se concentran en el área derecha de la gráfica, es decir, donde menos días hay para juntar las firmas.

Por esta razón no es ninguna sorpresa que en la Gráfica 16, el promedio de los días de plazo para juntar las firmas sea mucho menor en el caso de los estados donde siempre ha existido un gobierno emanado de las filas del PRI, que además en los hechos tiene un gobierno unificado que le permite hacer y deshacer al gobernador en turno lo que le plazca. La diferencia es de más de una semana, ocho días.

**Gráfica 16**

**Días para obtener respaldo ciudadano (Ayuntamiento)**



A modo de conclusión sobre el plazo legal para presentar las firmas de respaldo ciudadano, podemos afirmar que en los tres casos –Gobernador, Congreso Local y Ayuntamientos– los aspirantes a candidatos independientes enfrentan condiciones más adversas en las entidades del país que siguen sin vivir la alternancia.

### **Combinación de los dos factores**

Al combinar los dos factores tenemos un cuadro completo de la dificultad relativa de obtener el registro como candidato independiente a partir del tiempo y la cantidad de firmas en función de su escasez, con ello podemos comparar sin ninguna ambigüedad entre los distintos cargos y estados, pues en todos hablamos de un porcentaje que se tiene que obtener al día para llegar a la meta en los lapsos que marca la Ley.

En ese sentido, cabe mencionar que en promedio –al margen de si es un estado que ya experimento o no la alternancia– la mayor dificultad, en función del porcentaje del listado nominal que se debe obtener para lograr el registro como candidato independiente está en los ayuntamientos; le sigue muy de cerca el caso del Congreso Local; y finalmente, con casi la mitad de eso, está la tasa de recolección del listado nominal para obtener el registro de candidato al Gobierno del Estado de manera independiente.

**Gráfica 17**

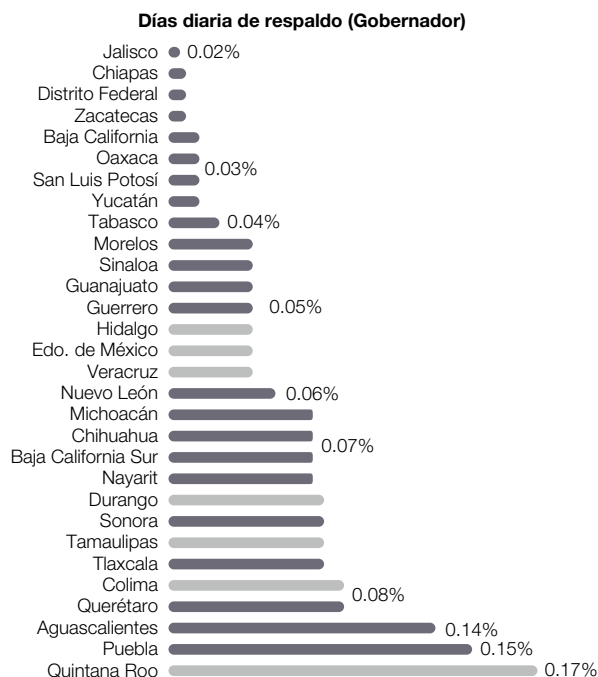


En un esfuerzo por clarificar este concepto y los hallazgos que de él se desprenden, cabe subrayar nuevamente que estamos comparando proporciones, metas diarias para lograr una cifra final estipulada por un porcentaje total del listado

nominal, y un lapso de tiempo, en días, para llegar a esa meta. De tal suerte, en una entidad federativa tomada al azar se deben recolectar .1115% manifestaciones de apoyo al día, del total del listado nominal, para cumplir con los pisos que marca la ley electoral para ser candidato independiente al ayuntamiento. En el caso de los aspirantes a candidatos independientes para el Congreso Local, su meta diaria es de .1113% del listado nominal; y finalmente, para quienes aspiran ser candidatos a Gobernador por esta vía, el objetivo diario es juntar el equivalente a .0623% del listado nominal en manifestaciones de apoyo ciudadano.

A la luz de la malla conceptual del enfoque racional, los incentivos están puestos para que un ciudadano promedio prefiera ser primero candidato a gobernador; después, a diputado local; y finalmente a presidente municipal.

De manera puntual, la distribución de las tasas diarias de respaldo para ser candidato independiente en cada uno de los estados de la República Mexicana es la que se muestra en la Gráfica 18.

**Gráfica 18**

Campeche y Coahuila la Ley no establece cuántos días tendrán los aspirantes para juntar las firmas de respaldo ciudadano por lo cual no es posible establecer la tasa diaria.

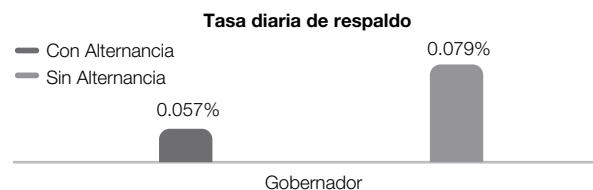
En ella destaca que los cinco estados donde más complicado es obtener el registro como candidato son Quintana Roo con .17% del listado nominal al día; Puebla con .15%; Aguascalientes, .14%; y Querétaro y Colima con .08%.

En el otro extremo, Jalisco, Chiapas, Distrito Federal, Zacatecas, y Baja California, con menos del .03% del listado nominal, son los cinco estados donde la tasa diaria es la más baja del país.

De igual forma, sobresale que nuevamente los estados que no han experimentado un gobierno distinto al PRI se concentran del centro a la derecha de la gráfica, es decir, en porcentajes altos de la tasa diaria, por lo cual es de esperarse que en el cara a cara la tasa promedio de los estados con alternancia sea menor en las entidades que han vivido bajo el yugo de un sistema de partido hegemónico.

Conforme a la teoría planteada, en la Gráfica 19 se puede observar que en los estados donde siempre ha gobernado el PRI, el Congreso del Estado modificó las leyes electorales para hacer más difícil el registro de candidatos independientes, que en los estados donde ya hubo alternancia. La diferencia es de casi una cuarta parte más. La meta diaria de respaldos ciudadanos en los estados con alternancia, en promedio, es de .057%; en los estados sin alternancia, de .079%. Es decir, que en Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz, en promedio, es más complicado obtener el registro que en cualquier otra entidad federativa.

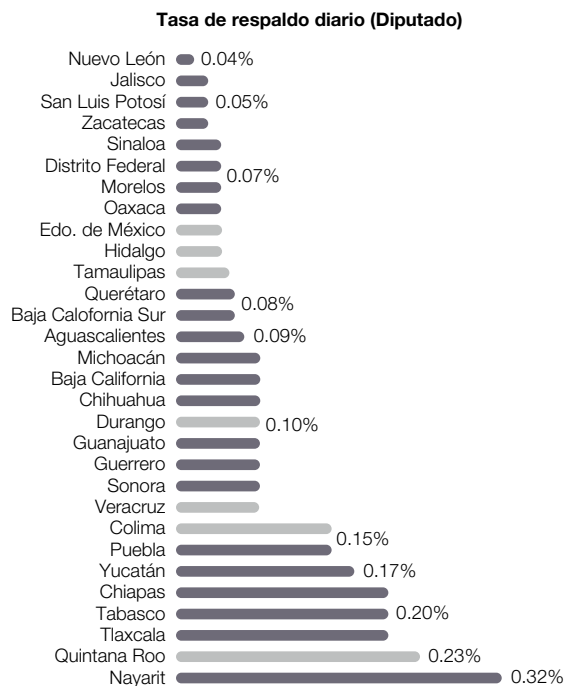
29

**Gráfica 19**

Los aspirantes a candidatos a diputado local tienen como objetivo diario recolectar una proporción del listado nominal de .1113% porque

la distribución de las tasas diarias en la entidades del país es como se sintetiza en la Gráfica 20. Los cinco estados que mayores esfuerzos exigen para obtener el registro como candidatos independientes son:

**Gráfica 20**



En Campeche y Coahuila no se establece en la Ley cuántos días tendrán los aspirantes para juntar las firmas de respaldo ciudadano por lo que no es posible determinar la Tasa Diaria de Respaldo.

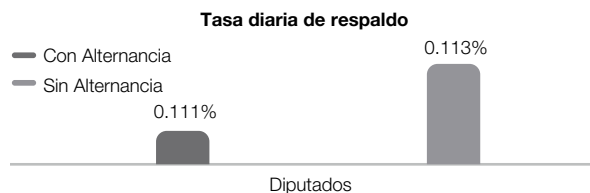
Nayarit es el estado donde más difícil es obtener el registro como candidato independiente para el

Congreso local, pues le exige a los ciudadanos alcanzar casi una tercera parte de un punto porcentual del listado nominal al día (.32%); Quintana Roo, es el segundo: demanda casi una cuarta parte de un punto porcentual de la lista nominal al día, (.23%); Chiapas, Tabasco y Tlaxcala están detrás de estos dos estados, y le piden a los aspirantes registrar una quinta parte de un punto porcentual del listado nominal al día (.20%).

En el otro lado de la moneda están Nuevo León, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas; en ellos, la meta diaria es de menos de .05%, es decir, una vigésima parte de un punto porcentual del listado nominal al día.

En cuanto al careo de los estados con y sin alternancia, debido al caso de Quintana Roo, especialmente, se mantiene la tendencia acorde con la teoría: los legisladores priistas ponen más trabas a los ciudadanos para evitar cualquier desafío que ponga en jaque el sistema que los ha mantenido en el poder a lo largo de todos estos años. Por una milésima porcentual, pero la tasa de respaldo diario requerida en los estados sin alternancia es mayor, tal como se bosqueja en la Gráfica 21.

**Gráfica 21**



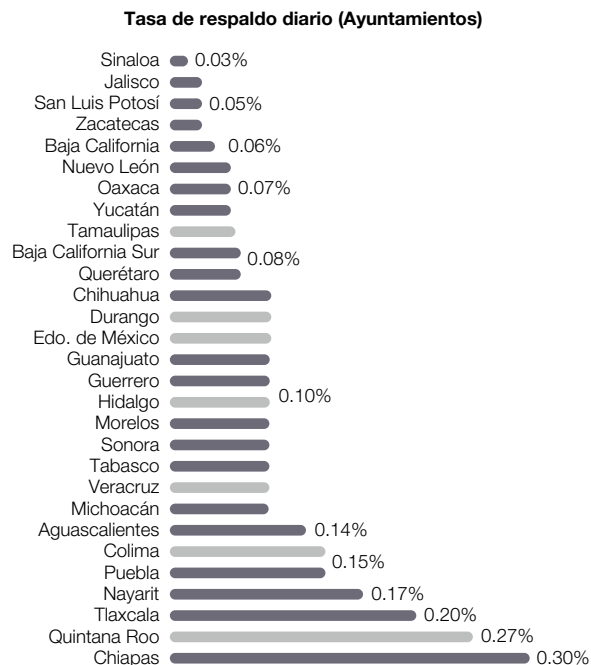


Finalmente, en los ayuntamientos, donde –en promedio– la tasa diaria de respaldo es mayor a todas las demás, tenemos que los estados donde más exigencia hay son Chiapas, con casi una tercera parte de un punto porcentual al día; Quintana Roo y Tlaxcala con una cuarta parte de un punto porcentual; Nayarit con .17%; y Puebla y Colima con .15% al día.

En el otro extremo están Sinaloa, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas y Baja California, donde los aspirantes deben recopilar un número equivalente de manifestaciones de apoyo ciudadano de .06% o menos del listado nominal al día.

Como se puede observar en la Gráfica 22, la mayor parte de los estados sin alternancia se ubica en los bloques donde se pide una tasa diaria más grande, razón por la cual en el careo, nuevamente, queda de manifiesto que conforme a la teoría, son los estados de sistema de partido hegemónico quienes intentan cerrar de tajo cualquier opción de participación ciudadana al margen de los partidos políticos, pues con esta opción es más difícil controlar la rebelión de personas o grupos mediante la disciplina partidista que genera la designación directa de candidatos para todos los cargos de elección popular con posibilidades reales de ganar.

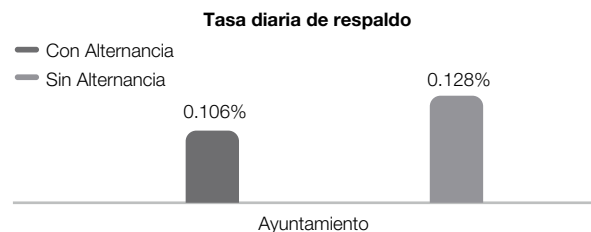
Gráfica 22



31

En la Gráfica 23 tenemos el frente a frente de las tasas de respaldo diario para los aspirantes a candidatos independientes en los ayuntamientos, en los estados con y sin alternancia.

Gráfica 23



En resumen, al incluir las dos variables resulta evidente que los congresos estatales, a través de la Ley Electoral, intentaron mantener abierta la posibilidad de que los ciudadanos participen en la elección para gobernador, pero cerrada en el Congreso local y los ayuntamientos. En todos los casos esta tendencia se acentúa en los estados donde nunca ha habido alternancia, llegando a casos tan extremos como el de Quintana Roo, donde los aspirantes deben juntar al día un número de manifestaciones de respaldo cercanos a una cuarta parte de un punto porcentual del listado nominal, y como veremos más adelante, para terminar de limitar la opción de las candidaturas independientes, se exige que estas manifestaciones de respaldo sean ratificadas de manera personal en las instalaciones que para ello determine el OPLE.

### ***Requisitos y limitantes adicionales***

Si bien es cierto que la principal limitante o mecanismo de control para frenar el registro de candidatos independientes es la tasa diaria de registros, las legislaturas locales –casi de manera absoluta controladas por mayorías priistas– decidieron ir más allá para mantener intacta la cohesión partidista, y vetar de este derecho electoral a los militantes, dirigentes partidistas y, en el extremo, a los candidatos externos que en algún momento hubiesen sido candidateados por algún instituto político.

De igual forma, para hacer más difícil la obtención del registro, aumentaron los costos solicitando copia certificada, comparecencia e incluso fe de

hechos y fe pública de las manifestaciones de respaldo ciudadano que firmaron los simpatizantes de los aspirantes a candidatos.

Por último, otra variante en la ley electoral local con respecto a la legislación federal encaminada a controlar el número de candidatos independientes en la contienda es el criterio de permitir únicamente un registro por cargo de elección popular, con lo cual aunque diez candidatos cumplan con lo que mandata la ley, únicamente uno obtendrá el registro, quedando sin efecto los nueve restantes.

#### ***a. Actividad partidista***

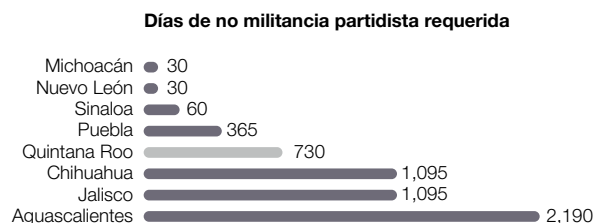
##### ***No militancia***

Como norma general, en el momento de registrarse como candidato independiente, es decir, una vez que se han conseguido las firmas de respaldo ciudadano, los aspirantes deben entregar, entre otros escritos –como el registro de una asociación civil con el mismo régimen fiscal que un partido político, y una plataforma electoral–, un alegato bajo promesa de decir verdad, donde declaren no ser dirigentes partidistas ni candidatos o precandidatos al momento. Sin embargo, en ocho entidades del país los legisladores decidieron extender este requisito a la no militancia de partido alguno por un periodo mayor que el momento de la solicitud del registro, es decir, pidieron que el interesado se haya mantenido alejado de cualquier filiación partidista en lapsos de tiempo que van de 30 a 2,190 días.

En la Gráfica 24 tenemos el resumen de estos datos, pero destaca, en primer lugar, solo uno de estos estados –Quintana Roo– es del bloque de

las entidades donde nunca ha habido alternancia; en segundo lugar, omitiendo a Michoacán, Nuevo León y Sinaloa, donde la demanda es de no haber militado en partido alguno en los dos meses previos o menos, en el resto de esos ocho estados la restricción va de uno a seis años, lo cual resulta a todas luces un exceso, pues va en contra de cualquier precepto filosófico de la democracia y la libertad de pensamiento y elección.

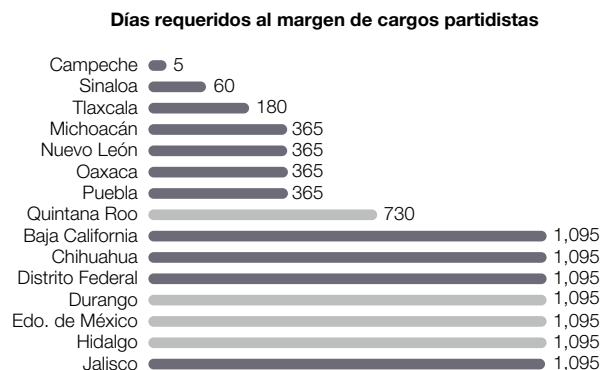
**Gráfica 24**



### ***Cargos partidistas***

En cuanto a los cargos partidistas, algo que sí está contemplado en el marco legal a nivel federal, pero que solo aplica al momento de la solicitud de registro, es decir, en ese proceso electoral, en el ámbito local se modificó en quince entidades para hacer extensiva esta restricción en periodos de tiempo que van de 5 días antes de la solicitud del registro hasta los tres años.

**Gráfica 25**

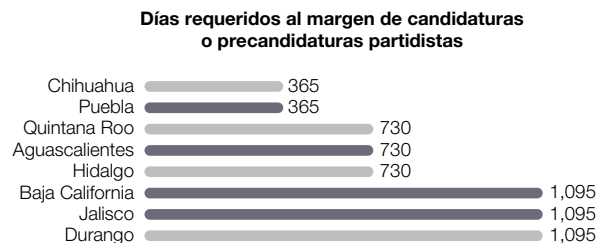


Como se puede apreciar en la Gráfica 25, el 50% de las legislaturas que aprobaron restricciones mayores al año son de entidades donde el sistema de partido hegemónico sigue vivo: estas son Quintana Roo, Durango, Estado de México e Hidalgo. Es decir que a través de la Ley vetaron a cualquier dirigente para ser candidato independiente en los próximos dos o tres años. En Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Puebla, el veto fue por un año; en Tlaxcala, por seis meses; Sinaloa, dos meses; y Campeche, por 5 días.

### ***Candidaturas o precandidaturas***

En cuanto a la exclusión de ciudadanos que hayan buscado puestos de elección popular a través de partidos o coaliciones, en ocho estados decidieron vetar a quienes participaron en procesos electorales desde un año antes hasta tres.

**Gráfica 26**



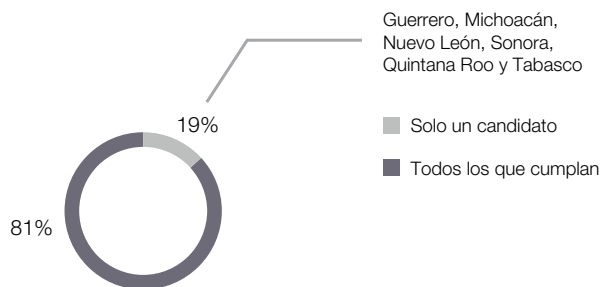
No está de más aclarar que en el resto de las entidades, la restricción es nada más para quienes participaron como precandidatos en el proceso electoral en curso.

Como podemos ver en la Gráfica 26, la mitad de las entidades que incluyeron esta restricción en la ley no han tenido alternancia en el ámbito estatal. Ellas son, Chihuahua, Quintana Roo, Hidalgo y Durango.

**b. Un candidato independiente por elección**

Cualquiera pensaría que todos los ciudadanos que cumplan con las exigencias de ley para ser candidato independiente tendría asegurado su lugar dentro de las boletas electorales; sin embargo, esto no aplica en todas los rincones de la República Mexicana: en 20% de los estados los legisladores decidieron limitar el número de precandidatos a uno por puesto de elección popular, al que haya obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo ciudadano. Esto es tan absurdo como suponer que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se permitiera limitar el registro de partidos políticos en función del número de militantes.

**Gráfica 27**



En Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo y Tabasco, cumplir con los requisitos no es suficiente, de la mano se debe ser también el aspirante con el mayor número de manifestaciones de respaldo ciudadano.

**c. Copia de la credencial de elector / comparecencia**

La legislación federal estableció como requisito de validez de las manifestaciones de respaldo ciudadano que estas fueran acompañadas de copia simple de la credencial de elector, lo cual parece una osadía, una enorme traba por los gastos económicos que representa imprimir cerca de 800 mil fotocopias; a pesar de ello, en seis estados decidieron ir más allá y solicitar que estas fueran ratificadas en una comparecencia, contaran de fe pública y, en el extremo, fueran acompañadas por copia certificada de la credencial de elector. En la Tabla 1 se da cuenta de ello.

Tabla 1

Estado	Acompañar manifestaciones de respaldo ciudadano con...
Chiapas	Fe pública
Michoacán	Ratificación en comparecencia
Nayarit	Fe de hechos y copia certificada
Puebla	Ratificación en comparecencia
Quintana Roo	Ratificación en comparecencia
San Luis Potosí	Ratificación en comparecencia

### III. Conclusiones

En 14 entidades federativas donde ha habido alternancia en el ámbito estatal se incluye alguna de estas restricciones adicionales extraordinarias, es decir, solo nueve se mantuvieron al margen; por el otro lado, de las entidades sin alternancia la mitad no lo hicieron. Destaca el hecho de que Quintana Roo incluyó todas las limitantes posibles, a pesar de tener una de las tasas de respaldo diario más altas en el país, le apostó a cerrar de manera absoluta cualquier posibilidad de desafío al sistema de partido hegemónico aún reinante en el Caribe mexicano. La Tabla 2 resume estos datos.

Tabla 2

Estado	No militancia	Sin cargos partidistas	Sin candidaturas	Un solo candidato
<b>Con alternancia</b>				
Aguascalientes	Sí	No	Sí	No
Baja California	No	Sí	Sí	No
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No
Distrito Federal	No	Sí	No	No
Guerrero	No	No	No	Sí
Jalisco	Sí	Sí	Sí	No
Michoacán	No	Sí	No	Sí
Nuevo León	Sí	No	No	Sí
Oaxaca	No	Sí	No	No
Puebla	Sí	Sí	Sí	No
Sinaloa	Sí	Sí	No	No
Sonora	No	No	No	Sí
Tabasco	No	No	No	Sí
Tlaxcala	No	Sí	No	No
<b>Sin alternancia</b>				
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	No	Sí	Sí	No
Durango	No	Sí	Sí	No
Estado de México	No	Sí	No	No
Campeche	No	Sí	No	No

## Bibliografía

- Arellano Trejo Efrén, Origen y Balance de las Candidaturas Independientes, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Junio de 2015. Fecha de consulta, 1 de Enero de 2016, Disponible en [http://www.academia.edu/13998574/Origen\\_y\\_balance\\_de\\_las\\_candidaturas\\_independientes](http://www.academia.edu/13998574/Origen_y_balance_de_las_candidaturas_independientes)
- Campos, Gonzalo Santiago, Las candidaturas independientes en México, [en línea] 2014, (Julio-Diciembre): [Fecha de consulta: 1 de enero de 2016] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337632740003>> ISSN 0122-9893
- Código Electoral del Estado de México
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
- Código Electoral del Estado de Aguascalientes
- Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza
- Código Electoral del Estado de Colima
- Código Electoral del Estado de Hidalgo
- Código electoral del Estado de Michoacán
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave
- Código Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche
- Ley de instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado De Sinaloa
- Ley de instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán
- Ley De Instituciones y Procedimientos Electorales Para el Estado de Durango

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato
- Ley de instituciones y procedimientos electorales para el Estado de Sonora
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala
- Ley Electoral de Quintana Roo
- Ley Electoral de San Luis Potosí
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua
- Ley Electoral del Estado de Nayarit
- Ley electoral del Estado de Querétaro
- Ley Electoral del Estado de Tamaulipas
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
- Ley Electoral para el Estado de Zacatecas
- Ley Electoral y de partidos Políticos del Estado de Tabasco
- Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales
- Ley que reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California
- “La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales”, Vidal de la Rosa, Godofredo, , vol. 23, núm. 67, mayo-agosto, 2008, pp. 221-236. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305024676009>





# **La evolución de la antipolítica en México**

**Carlos Castillo**



## I. La política desfasada

Como fenómeno económico y de información, la globalización, que a partir de los años noventa del siglo XX transformó el modo de concebir y de enfrentar la realidad, representó asimismo un cambio que repercutió en prácticamente todos los ámbitos de la vida pública y privada, trayendo consigo, además, sendas modificaciones que afectaron la relación de las naciones en su conjunto.

A partir de esas fechas ya no fue posible hablar de un mundo cerrado; la caída del muro de Berlín fue, en ese sentido, una metáfora del futuro que llegaba para instalarse y dar un giro radical al modo de concebir, primero, los mercados, las finanzas y la economía, para poco a poco hacer lo propio con la movilidad, la migración, las sociedades y todo lo que tuviera que ver con el actuar de los seres humanos.

Esa globalización pronto, no obstante, empezó a demostrar que el horizonte de apertura y libertades también acarrea consigo conflictos nuevos, fruto de una concepción meramente económica en la que grandes franjas de la humanidad quedaban al margen del crecimiento, la prosperidad y la generación de riqueza. Es decir, las fronteras caían para el intercambio de productos, para las operaciones mercantiles, para los mercados internacionales, pero se cerraban para quienes acudían en busca de mejores oportunidades de vida.

De igual forma, el derecho internacional parecía quedar rezagado frente a los nuevos retos que planteaba el crimen organizado a nivel global, demostrando su incapacidad para hacer frente a situaciones que rebasaban el espacio de los Estados-Nación del modo como hasta el momento eran concebidos.

Ya pronto, en 1994, al socióloga y politóloga Dominique Schnapper señalaba al respecto que:

“La evolución interna de las democracias, donde la vida colectiva tiende a concentrarse en la producción de riqueza antes que en su repartición, tiende a minar la idea política, que fue el origen de las naciones [...] El individuo y sus intereses toman el lugar del ciudadano y de sus ideales” (Schnapper, 1994).<sup>1</sup>

En el mismo sentido, unos años después y más cercano a la realidad mexicana, Carlos Castillo Peraza alertaba sobre las raíces del propio término, “globalización”, y sus consecuencias conceptuales que eran, de igual modo, deficiencias procedimentales:

“[...] se comprende que los hombres que salieron de Europa con el propósito de probar que el planeta era un ‘globo’, desde el momento en que hallaron seres humanos en las primeras islas con que se tropezaron, llamaran a su descubrimiento ‘nuevo mundo’ y no ‘nuevo globo’ [...]”

---

<sup>1</sup> Schnapper, D. (1994). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Gallimard, Paris. P. 9 [Traducción del autor].

“El globo fue desde aquellos siglos y hasta ahora lo físico, lo científico, lo geométrico, lo continuo, lo mismo. El mundo es lo humano, lo nuevo, los otros como yo, lo otro...”

“Y es que Wall Street es un poder financiero ‘global’; la Ford es un poder industrial y comercial ‘global’ y la mafia rusa o colombiana son poderes delictivos ‘globales’ que se saltan fronteras, en tanto que Washington es la única potencia política ‘global’ que, precisamente por ser política, no puede actuar como si los hombres, las culturas, las fronteras y las realidades nacionales no existieran. Es, en síntesis, que hay ‘globo’, pero todavía no hay ‘mundo’.

“Esto se debe a que la política, la ley, el derecho van muchos pasos atrás de la economía, la ciencia y las aplicaciones de ésta, muchas veces importantes para hacer razonable, es decir, humana, justa y buena, la racionalidad técnica y económica de la globalización.

“La ‘globalización’ del tipo que hemos descrito y que es la que se da en nuestro tiempo, no sólo genera pobreza y miseria sino, lo que es peor y más destructivo, convierte en prescindibles –que es peor que marginados– a millones de seres humanos [...] Y este deterioro, que alguien tan insospechable como Georges Soros atribuye al ‘fundamentalismo del mercado’, orilla hasta a los más brillantes y afortunados de sus beneficiarios a lanzar un grito de alerta: ‘La posibilidad de sociedades abiertas –es decir, democráticas– estará cada vez más en peligro’, y crece la tentación de llamar a ocupar el poder a dictadores que intenten restablecer ‘medidas crueles y opresivas, un Estado que no funciona’.

“[...] Hay globo. Pero para que el globo no hiera a los seres humanos, tiene que haber mundo o, mejor dicho, hay que propiciar una ‘mundialización’ que equivaldría a la ‘globalización’ del derecho, de la justicia, de la política [...] El esfuerzo mundializador tiene que concretarse en ámbitos precisos y crecientes del derecho y las instituciones jurídicas y políticas internacionales”.<sup>2</sup>

No es menor la alerta lanzada por ambos autores, y tampoco es posible desdeñar que incluso en nuestros días, estos pendientes esbozados con claridad en dos latitudes tan disímiles sigan teniendo aún vigencia y una cruel actualidad.

¿Qué es pues lo que ocurrió? ¿Qué llevó a que la política quedara desfasada, que su camino se estancara frente al avance de la economía, de las finanzas, de los mercados, de las mercancías? ¿Cuáles son las consecuencias de ese atraso? La antipolítica es una de las principales, y a su evolución y análisis en México es que se dedica el presente estudio.

Determinar las variables que inciden en el abstencionismo electoral en el marco de la antipolítica resulta determinante no sólo para detectar aquellas prácticas de la clase política que contribuyen al desencanto ciudadano –que se traduce en abstencionismo electoral, en apatía, en desinterés y en desencanto por la propia democracia–, sino al mismo tiempo, resulta un ejercicio necesario para ubicar aquellas áreas de oportunidad donde es necesario reforzar los mecanismos que devuelvan a la sociedad la confianza y la certeza de que el sistema democrático se fortalece en la medida que la ciudadanía se involucra, se suma y participa en aquellas decisiones que constituirán el destino común del país.

Esta necesidad de reforzar a la democracia nacional, si bien exige el conocimiento de aquellos elementos que deterioran su plena consolidación, requiere también de avanzar en el fortalecimiento de una cultura política que, tanto para la clase

<sup>2</sup> Castillo Peraza, C. (2006). “De la globalización a la mundialización”, en *El porvenir posible*. Estudio introductorio y selección de Alonso Lujambio y Germán Martínez Cázares. Fondo de Cultura Económica, México. P. 529-532.

gobernante como para la ciudadanía, sea la base sobre la cual se avance en los retos de la democracia mexicana, aún joven, aún con enormes desafíos por delante y, sobre todo, aún con debilidades que llegan incluso a ponerla en riesgo de regresión autoritaria o populista.

Con el presente trabajo se busca determinar cómo la antipolítica, entendida como “una política realizada por actores ajenos al sistema partidario que compiten en el juego electoral con recursos sacados del arsenal de la crítica contra los partidos y las elites políticas establecidas”,<sup>3</sup> y a través de distintas manifestaciones provenientes tanto de la clase política como de la propia sociedad, pone en riesgo el presente y el futuro de la democracia a la luz de manifestaciones claras de desencanto y apatía ante el propio sistema político, que se traducen en cifras altas de abstencionismo creciente en los comicios federales tanto intermedios como presidenciales.

## II. El abstencionismo

El abstencionismo como consecuencia de la antipolítica se origina a partir de la decepción ciudadana frente a diversas actitudes y prácticas de los actores políticos, económicos y sociales, lo cual genera diversas crisis de gobernabilidad, de legitimidad, de participación y de interés en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

A esto se suma la escasa cultura democrática prevaleciente en México, lo cual es un riesgo de mediano plazo para el propio sistema democrático.

De no revertirse ambas problemáticas, las consecuencias a futuro pueden llegar incluso al extremo de vulnerar desde su propio interior el sistema político, a grado tal que poco a poco se vayan abriendo paso manifestaciones diversas –como ya ocurre– que debiliten las condiciones mínimas requeridas para el correcto funcionamiento democrático.

El caso de Venezuela es ejemplar en este sentido y resulta aleccionador para medir los riesgos de la antipolítica como fenómeno debilitador y aniquilador de la democracia.

Para comenzar a revertir este problema del abstencionismo se parte de la necesidad de ubicar sus causas y realizar las modificaciones institucionales necesarias que se traduzcan en mayor legitimidad y mejor representatividad, para de este modo generar las fortalezas que se requieren para la consolidación de una democracia efectiva y eficiente ante la ciudadanía.

Los crecientes niveles de abstencionismo en México, medidos por diversos instrumentos demoscópicos, demuestran cómo el desencanto ciudadano incide de manera negativa en el sistema democrático, y tiene manifestaciones medibles en la reducción de participación en elecciones, en la reducción de representatividad y en problemas de gobernabilidad fruto de la distancia que se establece entre la clase gobernante y la ciudadanía.

La hipótesis que busca demostrarse en el presente documento es cómo la antipolítica y

---

<sup>3</sup> Schedler, A. (1994). “Antipolitical Opposition: A Framework for Comparative Analysis”, Documento preparado para ser presentado en el Vienna Dialogue on Democracy. Citado por Mayorga, R. A. (1997). “Antipolítica y neopopulismo en América Latina”, en *Relaciones* 161. Serie Convivencias XV, Montevideo.

sus distintas manifestaciones inciden de manera directa en ese abstencionismo, que vulnera al sistema político, debilita a los partidos y amenaza con retrocesos que en casos extremos han llegado a la reducción de la democracia a un ejercicio de simulación electoral, controlado por aparatos gubernamentales más cercanos al autoritarismo que a la legitimidad ciudadana.

### III. Transformaciones de la política

¿Qué llevó a que la política quedara desfasada, que su camino se estancara frente al avance de la economía, de las finanzas, de los mercados, de las mercancías? Esta pregunta, que cierra la introducción del presente trabajo, también es el punto de partida para entender el fenómeno del repliegue de la política, de su erosión y, como consecuencia, la construcción de un entorno antipolítico.

Una respuesta a ambas preguntas la esboza Norbert Lechner (Schedler, 1996), y tiene que ver con lo que concibe como un cambio radical en lo que llama “mapas políticos”, que a partir de la globalización –sobre todo en la referente a la economía y la información– tomó por sorpresa a la clase política de todo el mundo, en general, clase que no ha podido reaccionar con la premura con la que lo hicieron otras áreas y cuyos efectos son destructivos para la propia política.

Sobre esa incapacidad de adaptación, afirma:

“Las imágenes y también las expectativas tradicionales respecto de la acción política son cada vez más difíciles de replicar bajo las nuevas condiciones [que genera la globalización]. Se mantienen, empero, por inercia, mientras

no seamos capaces de concebir otra idea de la política y la democracia, que sea más acorde con la experiencia cotidiana.

“En las sociedades modernas y seculares, en las que todo está realizándose constantemente y nada está predeterminado, se espera que la política sea capaz de establecer y asegurar ‘la ley y el orden’, y no solamente en lo que refiere a los términos legales. En un sentido más fundamental, se espera que la política sea además garante de un ordenamiento cultural y moral de la vida en común, creando un marco referencial compartido por la pluralidad de la ciudadanía”.<sup>4</sup>

Así, a raíz de la globalización, Lechner detalla los cambios en dos esferas (que llama mapas), la espacial y la temporal, que afectan a la política tradicional o, al menos, a la concebida para hacer frente a un mundo previo al fenómeno globalizador, mucho más ideologizado, donde los conceptos previamente establecidos (las ideologías) eran suficientes para resolver cuestiones que hoy en día quedan dispersas o faltas de referencia; las consecuencias de este cambio y su rapidez (el autor refiere que ocurre entre los años sesenta y los noventa del siglo XX) sirven pues para entender.

“el desencanto con la política y la identificación del ciudadano con los partidos, no tanto como oposición a la democracia ni como rechazo a los partidos,<sup>5</sup> simplemente como resultado de la ausencia inquietante de códigos de interpretación”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Norbert Lechner. “Politics in Retreat: The Rescoping of Our Political Maps”. En Schedler, A., Ed. (1996). *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. Palgrave Macmillan, Nueva York. Pp 169, 171. [Traducción del autor].

<sup>5</sup> Como se verá más adelante, y en particular ante las pruebas empíricas utilizadas para la presente investigación, la celeridad de los cambios ha hecho que incluso esta afirmación, formulada a finales del siglo XX, guarde grandes diferencias respecto del tema de oposición a la democracia y rechazo a los partidos (al menos los tradicionales) ya durante la segunda década del siglo XXI.

<sup>6</sup> *Op. Cit.* p. 172.

Siguiendo con la tesis de Lechner, se describen las esferas de la transformación de la política tanto en el ámbito espacial como en el temporal.

### *Transformación espacial*

Fruto de los diversos tratados de comercio que han transformado el modo de producción, de consumo y de desarrollo de los países, el concepto de soberanía nacional ha tenido cambios sustantivos que afectan, para el caso mexicano, el discurso soberanista y nacionalista que durante el siglo XX fue la principal bandera del régimen revolucionario, y desde los años ochenta, de la izquierda representada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Las consecuencias de este cambio en la concepción espacial quedaron claramente demostradas a la luz de la reforma energética de 2014, cuando el Gobierno federal rompió con un pasado que declaraba la propiedad de los hidrocarburos a manos “de los mexicanos”. Este freno que durante todo el siglo pasado fue determinante para construir un discurso político, quedó pues rebasado y se convirtió en un lastre para las transformaciones destinadas a aprovechar plenamente los recursos petroleros.

Los efectos que, por otra parte, han traído consigo los fenómenos migratorios fruto de la apertura comercial, se reflejan en todo el orbe y llegan a constituirse como crisis humanitarias en casos extremos, que de igual modo tienen su manifestación en el caso mexicano, que no sólo es país expulsor sino, además, recibe y ve pasar a emigrantes rumbo a Estados Unidos provenientes

de Centro y Suramérica. Los “altos niveles de pobreza y desigualdad social” que producen la salida de millones de personas en busca de mayores oportunidades, “son la expresión más dramática de la fuerza desintegradora del libre mercado”.<sup>7</sup>

Esa desintegración afecta de igual modo a una política que, tanto en el nivel global como en el local, es incapaz de constituirse como agente que coadyuve y sienta las bases para la generación de riqueza, que sea capaz de distribuirla de manera equitativa o que, en el plano internacional, sea capaz de promover entre las naciones más avanzadas esquemas de cooperación efectivos, que no sólo sirvan para paliar las consecuencias económicas de la globalización sino que, además, representen alternativas reales para solucionar de fondo el problema de la desigualdad.

Las naciones que, por otra parte, durante décadas han sido incapaces de utilizar a la política como impulso para transformaciones que se conviertan en beneficios económicos para la población, pueden padecer en el corto o mediano plazo un desencanto que atente contra la clase política, y que es fruto de la desigualdad, de la marginación o de la desesperanza; ese desencanto se traduce entonces no sólo en el desprestigio de la política sino, además, en violencia delictiva, en crimen organizado o en la presencia de mafias de diversa índole. Al respecto, señala Lechner:

---

<sup>7</sup> *Op. Cit.* p. 174.

“El avance incontrolable de la economía capitalista tiende a subvertir el orden público. En lugar de dar a los ciudadanos mayor libertad de elección y en lugar de hacer las decisiones políticas más transparentes, el endiosamiento de la racionalidad comercial del mercado hace que predominen los criterios comerciales —el dinero como la principal moneda de cambio— en detrimento del tradicional ethos de la política como servicio público. Esto altera la estructura comunicacional de la democracia. El debate y la deliberación quedan entonces remplazados por el intercambio ya sea de bienes o de favores, y la negociación política comienza a concebirse como una práctica de negocio y de intercambios.”<sup>8</sup>

Para resumir: la transformación espacial de la política, de acuerdo con los ejemplos expuestos, trae consigo prácticas que atentan contra la democracia, que rebajan y descalifican el trabajo de la clase política, y que convierten a los partidos en objeto de desprestigio y desconfianza. Estas prácticas son:

- a) Corrupción: entendida como consecuencia de la política que sólo sirve a quien puede pagar sus servicios
- b) Nepotismo: entendido como el favor que recibe una persona o grupo determinado y del que se excluye a quien no posea el vínculo con el político que otorga dicho favor.
- c) Incapacidad: la política aparece como poco apta o definitivamente sin posibilidades de mejorar la realidad cotidiana de sus gobernados.

### ***Transformación temporal de la política***

Los cambios que la modernidad ha impuesto respecto de la forma de entender el presente, el pasado y el futuro, y en los que mucho tiene que ver

la aceleración de las comunicaciones, de la información y del avance tecnológico, han traído consigo efectos para la política tradicional, que ha dejado de asumirse como la herramienta para construir un mejor futuro y dado paso a una inmediatez en la que el aquí y el ahora se tornan factores decisivos al momento del ejercicio de gobierno.<sup>9</sup>

Esta condición, de igual modo, se manifiesta en el mundo de la praxis política, donde las campañas por los cargos de elección pública se convierten en los únicos momentos en los que la sociedad toma un contacto directo con sus representantes, o con quienes aspiran a serlo. Esta reducción de la promesa de un mejor mañana a lo inmediato, al voto como único espacio de participación, y al proselitismo como espacio de intercambio también fugaz e instantáneo, hace colapsar la propia esencia de la política, y “erosiona los códigos de interpretación” del futuro, con lo que éste “deja de ser inteligible y predecible”.<sup>10</sup>

Lo anterior, además, hace que se pierda el espacio temporal de la “acción colectiva”, lo cual es experimentado por el ciudadano como la “incapacidad para anticiparse al curso de los acontecimientos”,<sup>11</sup> generando un vacío en el que el orden que se espera de la clase dirigente se torna caos, vacío, indeterminación.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Para un análisis acerca de la afectación de este cambio en el orden temporal de lo político, véase Vargas Llosa, M. (2013). *La civilización del espectáculo*. Alfaguara, México.

<sup>10</sup> *Loc. Cit.* 4, p. 179.

<sup>11</sup> *Op. Cit.*

<sup>12</sup> *Op. Cit.* p. 177-181.

---

<sup>8</sup> *Op. Cit.* p. 175.



### **La “recesión democrática”**

Fruto de los cambios en las dimensiones temporal y espacial de la política, la democracia misma se ve afectada en los marcos de referencia que durante varias décadas guiaron su acción. La rapidez de los cambios y la incapacidad de la clase política de enfrentarlos de manera asertiva, mientras la economía y los mercados son quienes dictan el orden y generan los efectos más notorios y dolorosos de esas transformaciones, han hecho que la propia política democrática quede rezagada y sea incapaz de resultar útil a las sociedades.

Lechner es claro al respecto:

“Si no sabemos qué esperar de la democracia, desarrollamos fácilmente definiciones distorsionadas acerca de lo que es factible en política. Esto tiene también consecuencia en el modo en que evaluamos las políticas democráticas. Si estas políticas ya no marcan el curso del desarrollo social, su valor se convierte en ambiguo o impredecible. “En la medida en que el orden democrático pierde su densidad simbólica y su consistencia, se debilita la identificación de la gente con la democracia. Redibujar nuestros mapas políticos supone entonces la restauración de la democracia como una empresa colectiva”.<sup>13</sup>

Nos enfrentamos pues a una época en la que asistimos a lo que varios expertos han llamado el repliegue democrático, cuyas características se manifiestan, de acuerdo con Diamond (2014), en:

- a) una reducción de la libertad y del imperio de la ley;
- b) la aparición de economías emergentes; y
- c) un resurgimiento autoritario.

<sup>13</sup> *Op. Cit.* p. 183.

La también llamada “recesión democrática”, señala el autor, presenta sus manifestaciones “más preocupantes en una caída de la eficacia de la democracia, de su energía y de su autoconfianza”, que pueden notarse en hechos como “el incremento exponencial de los costos de las campañas electorales, la presencia de dinero poco transparente entre políticos y los bajos márgenes de participación del electorado”.<sup>14</sup>

Esta recesión democrática, que viene precedida de la incapacidad de la política para asumir los cambios que dicta la globalización, explicitados ya en la Introducción del presente documento, y desarrollados en los apartados precedentes de acuerdo con sus cambios en el espacio y el tiempo, ha generado desde la década de los noventa un clima de antipolítica que poco a poco vulnera el régimen democrático, hiere sus principales pilares e instituciones, y ofrece alternativas que no terminan por suplir plenamente el espacio que se pretende vaciar.

Las características y definiciones de la antipolítica son exploradas por diversos autores, entre los cuales destaca Andreas Schedler, uno de los primeros en advertir acerca de este fenómeno ya a mediados de los años noventa del siglo pasado.

### **IV. La antipolítica: definiciones y características**

Se toma como referencia la definición que Schedler esboza acerca de la antipolítica, referida por Mayorga (1997):

<sup>14</sup> Diamond, Larry (2015). “Facing up the Democratic Recession”; en *Journal of Democracy*, enero 2015, vol. 26, núm 1. P. 141-155. [Traducción del autor].

“una política realizada por actores ajenos al sistema partidario que compiten en el juego electoral con recursos sacados del arsenal de la crítica contra los partidos y las elites políticas establecidas”.<sup>15</sup>

Los síntomas que encuentra el autor de esta antipolítica a nivel global son:

- a) El resurgimiento de un populismo de derechas en Europa Occidental, al cual, y a la luz de los sucesos más recientes, podemos añadir el populismo de izquierdas representado, en España, por partidos como Podemos;
- b) La retórica antiestatista de la derecha republicana en los Estados Unidos;
- c) El triunfo recurrente de candidatos en Latinoamérica que promueven una retórica antipolítica, como el caso de Chávez en Venezuela, de Correa en Ecuador, de Fujimori en Perú o de Evo Morales en Bolivia.<sup>16</sup>
- d) El desencanto popular con la clase política en viejas y nuevas democracias;
- e) La presencia notoria de argumentos antipolíticos en el discurso de los medios de información;
- f) La emigración de la soberanía desde lo político hacia la sociedad civil.<sup>17</sup>

De igual modo, Habermas (1994) detecta 4 variables de la antipolítica:

---

<sup>15</sup> *Loc. Cit.* 3.

<sup>16</sup> Para referencias acerca de Ecuador y Perú, véase Montufar, C. (2008) y Lynch (2000).

<sup>17</sup> Schedler, A. (1997). “Introduction. Antipolitics – Closing and Colonizing the Public Sphere”, en *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. MacMillan Press LTD. Londres. P. 1. [Traducción del autor].

- 1) Antipolítica instrumental: busca situar expertos técnicos (tecnócratas) en el trono de la política, lo que genera que toda discusión o diálogo (base misma del ejercicio de la democracia) sea calificado como pérdida de tiempo que abre paso a la corrupción y a la ineficacia.
- 2) Antipolítica amorala: Comprende a la política como un juego de poderes, una negociación donde maximizar las utilidades la convierte en un juego cuasi comercial de intercambio de bienes y favores. La llamada *rational choice* claramente merece ser calificada como antipolítica.
- 3) Antipolítica moral: clausura el espacio del debate político invocando definiciones absolutas, incambiables, inviolables que se asumen como principios primeros.
- 4) Antipolítica estética: minimiza el poder de la palabra para dar primacía a la imagen. Reduce la deliberación y la toma de decisiones a una operación teatral donde prevalece la máscara sobre el rostro, la belleza sobre la verdad, lo simbólico sobre la comunicación verbal, el truco mágico sobre la medida real, lo virtual sobre lo actual, el ritual cómodo sobre la experiencia compleja de aprendizaje.<sup>18</sup>

A estas categorías, definiciones y clasificaciones de la antipolítica es útil añadir las condiciones previas que detecta Woldenberg (2013), basado también en Schedler, para su establecimiento y desarrollo:

---

<sup>18</sup> Schedler, A. (1997). “Introduction. Antipolitics – Closing and Colonizing the Public Sphere”, en *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. MacMillan Press LTD. Londres. P. 13,14.

- “La constitución de partidos ‘antiestablishment’ político cuyo discurso central es el de acusar a los partidos establecidos de formar un cartel excluyente;
- Designar al “pueblo, a la sociedad, a los trabajadores como encarnaciones de lo virtuoso, mientras que los políticos, los partidos, los órganos representativos son manifestación del Mal”.
- “convertir las diversas opciones [partidos políticos] en un conglomerado indiferenciado y luego atribuir a ese conglomerado todos los males que aquejan a la venturosa y limpia sociedad”.

Con base en estas referencias se procede a analizar, mediante distintas pruebas empíricas, los rasgos que han contribuido a que en México se construya una antipolítica que poco a poco, y mediante manifestaciones que se expondrán, lacera y vulnera la democracia misma, destruyendo la escasa cultura política de la sociedad mexicana y fomentando un desentendimiento en aumento de la cosa pública.

El análisis se limita al periodo comprendido entre 2003 y 2011 y se circunscribe a las elecciones intermedias realizadas entre esos años a nivel federal; se sustenta en diversos instrumentos de análisis cuantitativo, a saber: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral; el estudio Abstencionismo y cultura política en México, realizado en 2012 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

y la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados; la edición 2013 de Latinobarómetro, y anteriores; la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, y anteriores, realizadas por la Secretaría de Gobernación; el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2014; y el Diagnóstico del Parlamento Abierto en México, realizado en 2015 por el Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

Se vuelve pues a la pregunta inicial de este documento: ¿qué lleva al desfase de la política frente a temas que atañen y afectan de manera directa a la ciudadanía como son las finanzas, la economía, el crecimiento económico?, ante la que se propone una respuesta: ese estancamiento del modo de concebir y de ejercer la política tiene que ver con el establecimiento de un modelo proveniente de inicios siglo XX, relativo al nacionalismo revolucionario, y que ha privado por encima de cualquier intento de modernización desde entonces y hasta el año que comprende esta investigación. Una palabra lo resume: estatismo, a saber: la tendencia a creer que cualquier problema se resuelve adentro del Estado o, en definición de Borja (1997): “la traslación al Estado de responsabilidades y tareas, especialmente en el campo económico, que normalmente competen a la iniciativa privada”.<sup>19</sup>

Esta tendencia, si bien en la parte económica tuvo una apertura a partir la década de los noventa del siglo XX, como lo mencionan Medina (1994) y Schettino (2007), fruto de las políticas comerciales

<sup>19</sup> Borja (1997). P. 398.

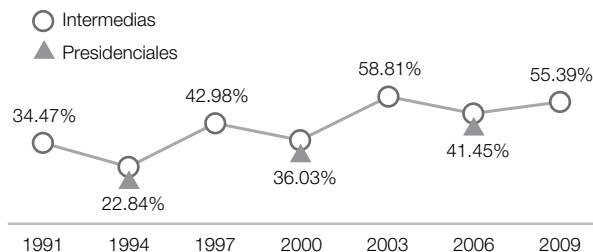
con Estados Unidos y Canadá a raíz del Tratado de Libre Comercio, padeció el rezago de la parte política, que apenas logró avanzar de manera sustancial con la firma del Pacto de México, en diciembre de 2012.

Así, de acuerdo con las categorías de Lechner (1996), la transformación espacial de la política tardó casi veinte años en asumir ese cambio económico para aprovechar al máximo sus implicaciones. Independientemente de las razones de este retraso, el desprestigio de la política y la construcción de un discurso antipolítico distinguió durante ese tiempo a la izquierda mexicana, quizá una de las fuerzas que más ha contribuido a construir argumentos para denostar al sistema de partidos, tal como lo demuestra Rincón Gallardo (2008).

La alternancia política en la Presidencia de la República, por su parte, tampoco fue capaz de aprovechar la ola de democratización que México gozó en el año 2000 para transformar a la política o, al menos, intentar reducir la brecha existente a partir de las transformaciones espaciales y temporales provenientes desde mediados de los años noventa del siglo XX. De este modo, y como manifestación de ese desencanto de la ciudadanía por los resultados logrados por la alternancia, el abstencionismo en México pasó, del año 2000 a las elecciones intermedias de 2003, de 36.03% a 58.81%.

**Gráfica 1**

**Abstencionismo en elecciones intermedias y presidenciales**

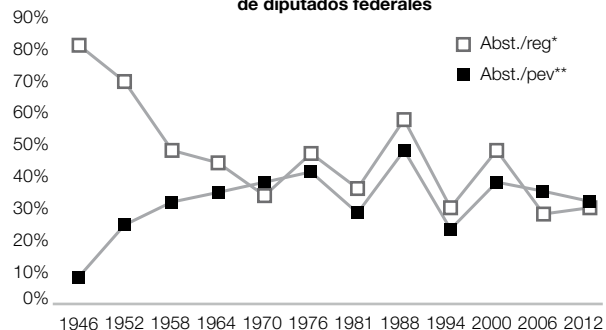


Fuente: Instituto Federal Electoral, Sistema de Consulta en las Estadísticas de las Elecciones Federal, "Atlas de los resultados de las elecciones federales 1991-2009", tomado del estudio Abstencionismo y cultura política en México.

La Gráfica 1 demuestra que el aumento de la apatía de los votantes ha sido una tendencia constante, a lo cual se suman los datos de la elección de 2012, tal y como se muestra en la Gráfica 2.

**Gráfica 2**

**Evolución del abstencionismo en elección de diputados federales**



Abst./reg.\* se refiere a los abstencionistas como porcentaje de los ciudadanos registrados en el padrón.  
 Abst. / pev\*\* se refiere a los abstencionistas como porcentaje de la población en edad de votar.

Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral.

Siguiendo con las causales de desinterés de Lechner (1996), la incapacidad de la clase política se presenta como causal y como origen del abstencionismo, provocando una baja en la participación que no ha cesado hasta nuestros días, y cuyo promedio se encuentra en 41 %, de acuerdo con el estudio Abstencionismo y cultura política y México. En el mismo documento se presenta la siguiente conclusión:

“La autopercepción de eficacia política alienta la participación política. Esta percepción significa que el individuo conozca o crea que sus acciones impactan en las decisiones políticas. Otros factores coadyuvantes son la confianza en las instituciones, interés en la política, la percepción de que los políticos se interesan en los ciudadanos, la participación en algún partido o sindicato y, en menor medida, en alguna agrupación religiosa”.

Estos “factores coadyuvantes”, por su parte, son medidos por distintos estudios, lo mismo que las causales de desinterés presentadas por Lechner (incapacidad, corrupción, nepotismo), y se desglosan a continuación.

#### a) Pertenencia a organizaciones

Por lo que respecta a la pertenencia a organizaciones de algún tipo como factor coadyuvante a la confianza en las instituciones y promotora de la participación, los datos distan mucho de representar un aliciente para la generación de esa confianza.

**Cuadro 1**  
**Membresía en organizaciones civiles por tipo**

	Miembro Activo	Pertenencia anteriormente	Activo/ pertenencia anteriormente	Nunca ha pertenecido
Organización religiosa	10.81	10.09	20.90	78.32
Asociación de padres de familia a6	.19	12.66	18.85	80.37
Organización deportiva5	.479	.34	14.81	84.34
Partido político3	.388	.59	11.97	87.14
Sindicato3	.657	.79	11.44	88.26
Grupo estudiantil	2.44	7.79	10.23	89.24
Organización cultural l2	.765	.398	.15	90.98
Asociación vecinal / condominio s3	.123	.826	.94	92.16
Asociación de voluntariado o2 beneficiencia	.013	.375	.38	93.60
Asociación profesional	1.50	2.74	4.24	95.01
Organización ambientalista	1.21	2.16	3.37	95.76
Organización de protección de derechos humanos	1.08	2.14	3.22	95.77

Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral.

De este modo, salvo por lo que toca a organizaciones religiosas, más del 80% de la ciudadanía entrevistada entra en la categoría de “nunca haber pertenecido” a organización civil alguna.

#### b) Percepción del interés de los políticos en los ciudadanos

Como factor determinante para la construcción de una visión positiva respecto de la eficacia política, esta percepción tampoco abona para revertir la antipolítica en México, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Porcentaje que cree que los políticos se preocupan por gente como ellos**

Concepto	Porcentaje
Muy de acuerdo	2.29
Algo de acuerdo	10.83
Ni de acuerdo ni desacuerdo	12.78
Algo en desacuerdo	22.40
Muy en desacuerdo	49.61
No sabe/No contesto	2.09
Total	100.00

Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral.

Como factor que abona al desarrollo de la antipolítica, quienes respondieron estar muy y algo en desacuerdo en que los políticos se interesen en gente como ellos suman 72.01%, versus 13.12% que afirman estar muy y algo de acuerdo.

52 **c) Certeza de que las acciones de los ciudadanos tienen impacto en las decisiones del gobierno**

Otro elemento para determinar las causas del abstencionismo se refiere a la incidencia que tienen las acciones de la ciudadanía en las decisiones que toma la clase política. Los datos al respecto de demuestran que:

**Cuadro 3**  
**Porcentaje que cree que la gente tiene influencia sobre acciones de gobierno**

Concepto	Porcentaje
Muy de acuerdo	3.76
Algo de acuerdo	9.10
Ni de acuerdo ni desacuerdo	13.95
Algo en desacuerdo	20.68
Muy en desacuerdo	50.17
No sabe / no contestó	2.33
Total	100.00

Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral.

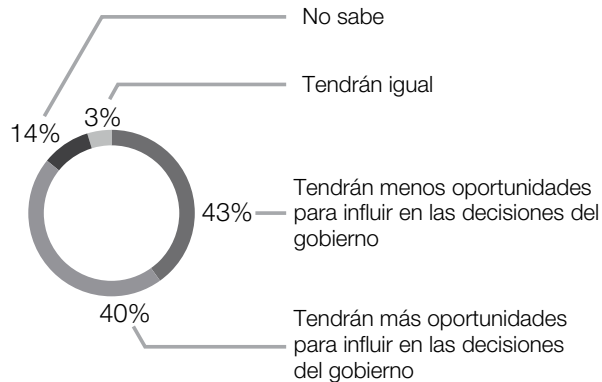
Quienes están muy y algo de acuerdo en la posibilidad de influir sobre el gobierno suman 12.86%, contra 70.85% que están muy y algo en desacuerdo.

Estas cifras, además, contrastan con las obtenidas por la Secretaría de Gobernación en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, en la que se midió la esperanza que los ciudadanos tenían de, en el futuro, tener mayor oportunidades de influir en las decisiones del gobierno. De este modo, los datos del estudio gubernamental revelan que:

**Gráfica 3**

**Percepción acerca de las posibilidades de incidir en las decisiones políticas en el futuro**

¿Cree usted que en el futuro los ciudadanos....?

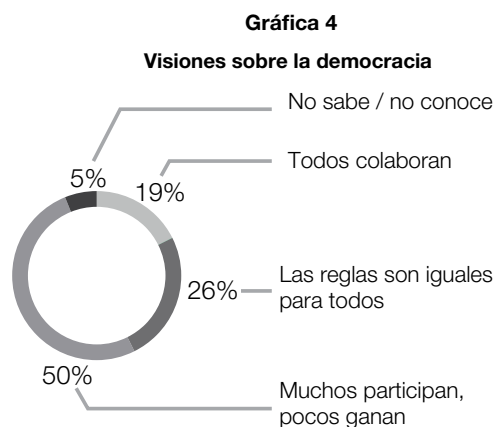


Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

Así, de 43% que consideró poder influir en las decisiones políticas en 2012, dos años después, en 2014, solamente en el rubro “muy en desacuerdo” aparece 50.17% que no; si a esto se suma el 20.68% que está “Algo en desacuerdo”, el total (70.85%) está cerca de duplicar lo que bien podría traducirse como decepción frente a la posibilidad de incidir en el gobierno, factor que abona a la antipolítica y se manifiesta en apatía, indiferencia y abstención de manera directa.

#### d) Desconfianza en las instituciones

Entre los factores que encuentra Schedler (1996) que abonan de igual modo a la antipolítica se encuentra el “desencanto popular con la clase política”, tema que en México llega a niveles preocupantes, reflejados en diversos estudios y que se muestran a continuación:



Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral.

La Gráfica 4 demuestra que la percepción acerca de la democracia en México, para el año 2014, es francamente negativa, y es entendida por la ciudadanía bajo las condiciones que Lechner (1997), Schedler (1994, 1997) y Woldenberg (2013) señalan como fuentes de antipolítica.

La confianza en las instituciones, por su parte, abona a esos factores descritos por los tres autores, de acuerdo con la siguiente información:

**Gráfica 5**

#### Confianza en las instituciones, ENCUP, 2012

Institución	Calificación*
Familia	7.8
Médicos	6.6
Iglesia	6.4
Maestros	6.3
Ejército	6.1
Televisión	6.1
Militares	6.0
Radio	5.8
Vecinos	5.8
CNDH	5.7
Org. Indígenas	5.6
Prensa	5.5
Presidente	5.5
Org. Ciudadanas	5.3
Gobierno	5.2
Gobernadores	5.1
Jueces	5.0
SCJN	5.0
Jefes delegacionales/ Presidentes Municipales	5.0
Redes sociales	4.9
Empresarios	4.8
Sindicatos	4.7
Diputados	4.5
Senadores	4.4
Partidos Políticos	4.4
Policia	4.3

Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

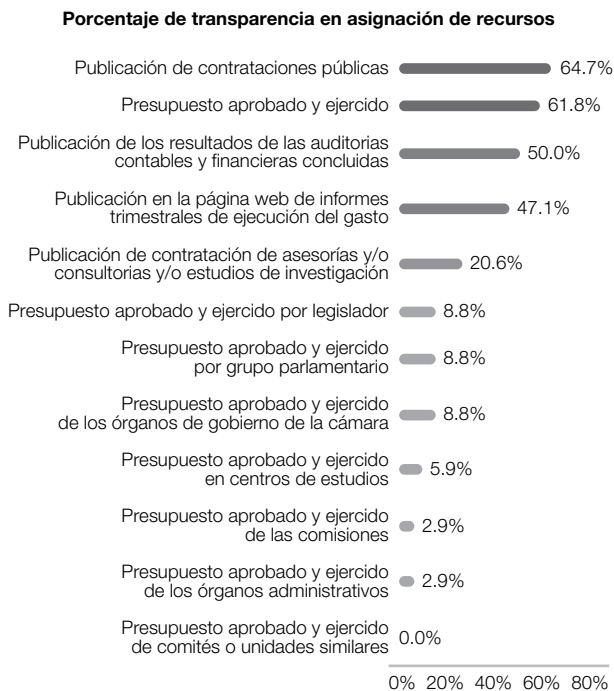
**Gráfica 6**



Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral.

En lo que concierne al ámbito legislativo, el desprestigio que se muestra respecto de los diputados en México mucho tiene que ver con la poca transparencia que existe respecto a la rendición de cuentas en temas presupuestales propios de la Cámara de Diputados, que se mantiene bajo una opacidad que de igual modo contribuye a aumentar la desconfianza en este poder. Se muestran a continuación los diversos rubros y el porcentaje de transparencia en el promedio de los congresos locales y federal.

**Gráfica 7**



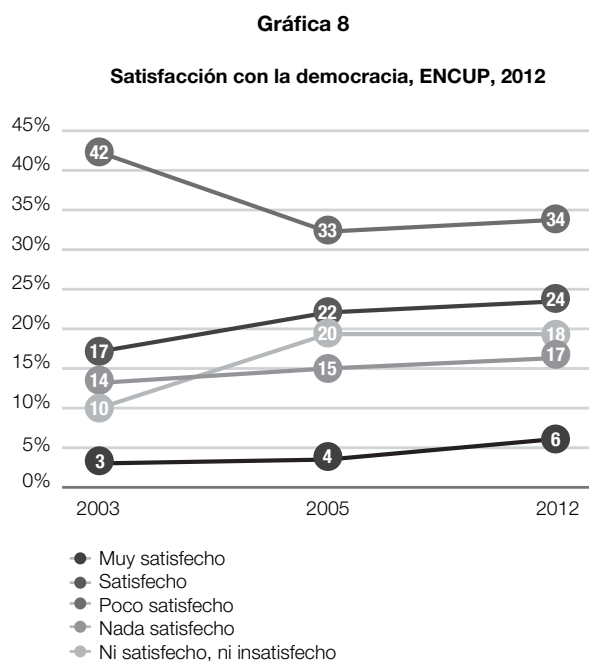
Fuente: Diagnóstico del Parlamento Abierto en México, 2015.

Siguiendo con las categorías de Lechner, Schedler y Woldenberg, la mala calificación y la desconfianza en instituciones clave para el funcionamiento democrático, como son congresos, partidos políticos, el propio Instituto Federal Electoral o los medios de comunicación, abonan para reforzar las causas que generan la antipolítica en México.



### e) Satisfacción con la democracia

En este ámbito se presentan dos estadísticas, la de la ENCUP 2012, y la del Latinobarómetro 2013, que si bien difieren en cuanto a porcentajes respecto de la satisfacción de la democracia (30% sumados muy satisfecho y satisfecho para la ENCUP; 21% en las dos categorías para Latinobarómetro), ambas coinciden en los bajos resultados respecto del sistema político.



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

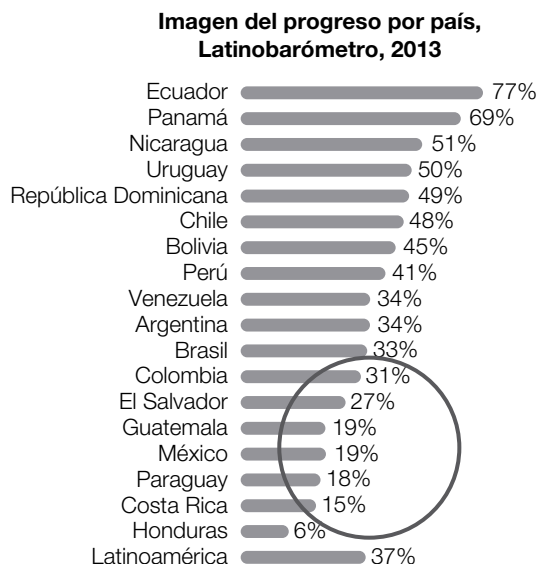
### Gráfica 9



Fuente: Latinobarómetro 2013.

El lugar que ocupa México respecto de los demás países de la región comprueba la hipótesis de la incapacidad que ha tenido el país para construir una democracia que sea percibida como un sistema capaz de beneficiar de manera directa a los ciudadanos, a lo cual se suma la imagen con que se cuenta respecto del país en el rubro de progreso, medido también en el Latinobarómetro 2013, y que arroja que sólo 19% considera que se está “Progresando”.

**Gráfica 10**



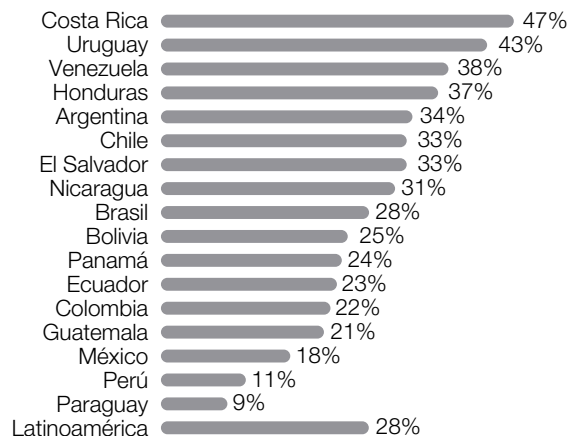
Fuente: Latinobarómetro 2013.

**f) Evolución de los factores que inciden en la antipolítica entre 2003 y 2011**

En el presente apartado se toman dos de las variables señaladas por Lichter, Schedler y Woldenberg como factores de generación de antipolítica (la poca satisfacción con la democracia y la desconfianza en las instituciones), para determinar su evolución en el periodo de medición y evaluar si hay un incremento o decremento en el fortalecimiento de la democracia, con lo que, al mismo tiempo, se demuestra cómo ésta se encuentra relacionada directamente con el abstencionismo, la debilidad y desconfianza institucional, el desprestigio de los partidos y otros factores a considerar.

• **Satisfacción con la democracia**

**Gráfica 11**  
**Satisfacción con la democracia 2003**



Fuente: Latinobarómetro 2003.

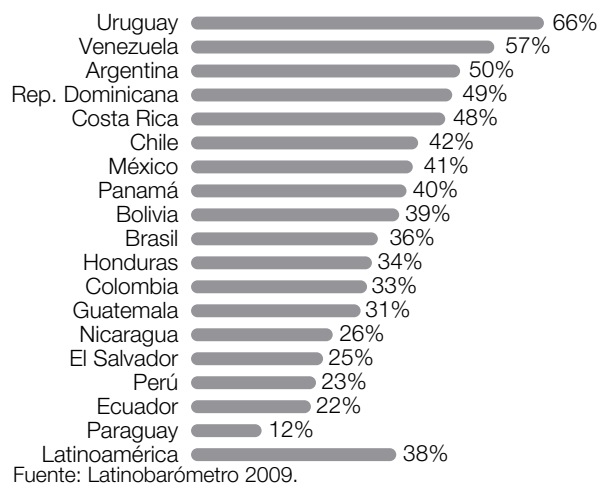
**Gráfica 12**

**Satisfacción con la democracia 2009**



Fuente: Latinobarómetro 2006.

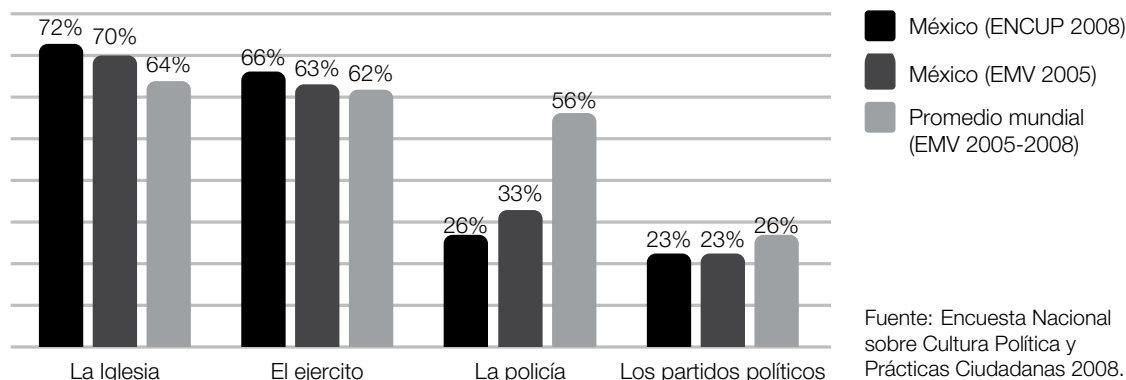
**Gráfica 13**

**Satisfacción con la democracia 2006****Gráfica 14****Satisfacción con la democracia 2011****Gráfica 15****Confianza en las instituciones, ENCUP, 2005**

Los datos de evolución de la desconfianza

- *Confianza en las instituciones*

**Gráfica 16**  
**Confianza en las instituciones, ENCUP, 2008**



en las instituciones y la satisfacción con la democracia arrojan cómo ambos factores han tenido un desarrollo que se refleja en los índices de abstencionismo expuestos al inicio de este apartado. De igual modo, se reflejan con igual claridad en el desglose de la abstención en México

en el nivel federal. La información estadística al respecto se presenta a continuación:

*g) Evolución del abstencionismo en elecciones federales*

**Gráfica 17 - Histórico de abstención en elecciones para diputados federales**

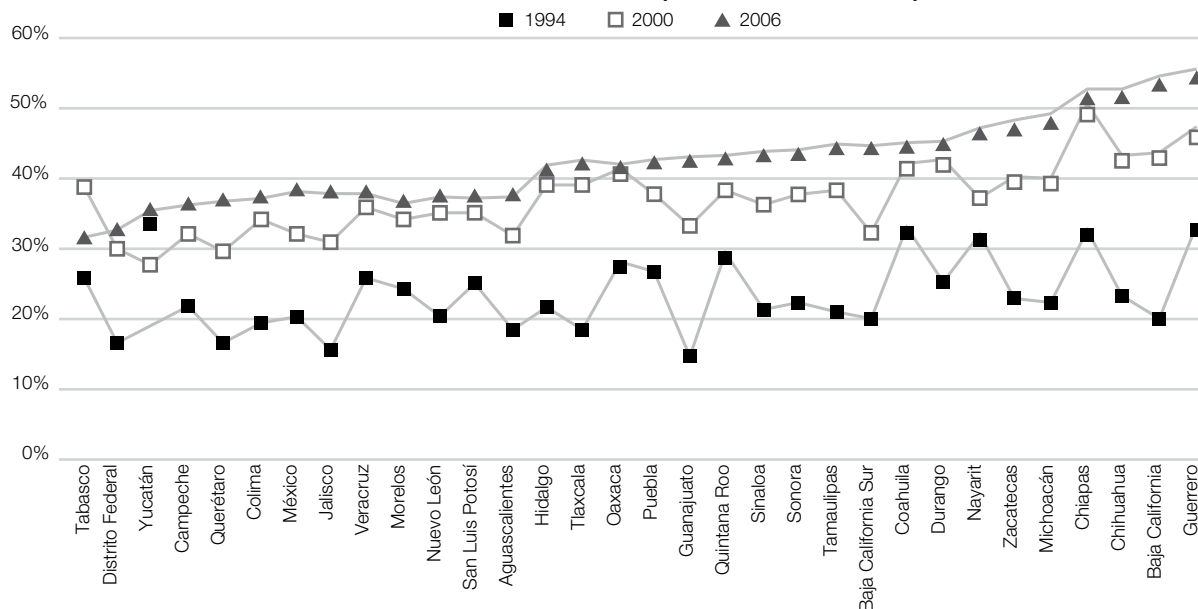
Entidad Federativa	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
Baja California	22.11%	22.31%	50.86%	43.64%	68.98%	54.27%	69.04%
Chihuahua	33.65%	24.51%	45.89%	42.23%	65.33%	51.86%	67.50%
Guerrero	47.76%	33.42%	52.56%	46.68%	66.95%	54.44%	67.50%
Michoacán	31.95%	25.04%	47.95%	39.99%	68.93%	50.11%	66.75%
Baja California Sur	34.81%	22.10%	44.27%	34.76%	62.92%	46.87%	65.89%
Tlaxcala	36.49%	19.56%	49.80%	38.47%	66.63%	42.23%	63.52%
Quintana Roo	43.28%	26.66%	52.29%	38.83%	66.74%	44.51%	63.29%
Puebla	35.09%	30.93%	47.37%	38.01%	62.46%	42.78%	61.86%
Chiapas	34.40%	34.01%	64.79%	48.80%	68.36%	52.03%	60.54%
Tabasco	44.94%	26.05%	42.93%	38.27%	59.25%	32.39%	59.16%
Sinaloa	35.23%	23.61%	42.09%	36.45%	59.71%	44.19%	58.79%
Distrito Federal	24.18%	18.31%	32.97%	29.93%	56.18%	32.51%	58.75%
Tamaulipas	33.83%	23.87%	46.36%	38.29%	60.10%	46.61%	58.72%
Oaxaca	45.92%	29.40%	49.76%	42.18%	61.23%	42.91%	58.63%
Durango	39.18%	26.60%	48.34%	42.60%	61.81%	46.30%	58.02%
Nayarit	42.89%	30.87%	46.09%	38.19%	62.86%	46.91%	57.57%

Fuente: Instituto Federal Electoral, Sistema de Consulta en las Estadísticas de las Elecciones Federal, "Atlas de los resultados de las elecciones federales 1991-2009", tomado del estudio Abstencionismo y cultura política en México.

**Gráfica 18 - Histórico de abstención en elecciones para diputados federales (continuación)**

Entidad Federativa	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
Aguascalientes	31.19%	20.39%	39.58%	34.13%	58.53%	42.93%	57.45%
Hidalgo	38.45%	23.63%	44.09%	38.70%	61.57%	42.49%	56.82%
Coahuila	48.70%	33.03%	54.96%	42.06%	72.32%	45.95%	55.46%
Zacatecas	30.59%	23.86%	43.17%	40.15%	57.49%	47.99%	55.36%
Veracruz	37.65%	28.93%	45.99%	37.70%	57.64%	40.81%	52.44%
Guanajuato	25.61%	17.69%	34.74%	33.94%	51.09%	43.38%	52.16%
Morelos	42.06%	24.57%	48.74%	35.60%	51.89%	40.61%	50.58%
Sonora	36.63%	24.02%	39.47%	37.21%	48.22%	44.73%	49.35%
México	29.52%	21.41%	41.05%	32.64%	68.89%	38.47%	48.63%
Jalisco	31.75%	17.03%	37.32%	32.73%	45.83%	39.02%	48.16%
Nuevo León	58.08%	21.47%	36.30%	37.10%	46.81%	40.52%	46.43%
San Luis Potosí	35.01%	26.40%	38.42%	37.35%	55.40%	40.78%	45.06%
Yucatán	38.21%	39.13%	41.45%	28.69%	50.72%	33.89%	43.78%
Querétaro	25.39%	17.16%	31.49%	30.73%	43.18%	37.18%	41.11%
Colima	31.10%	21.41%	32.22%	34.76%	45.14%	38.81%	39.89%
Campeche	30.48%	23.40%	35.84%	33.66%	38.92%	37.87%	37.70%

Fuente: Instituto Federal Electoral, Sistema de Consulta en las Estadísticas de las Elecciones Federal, "Atlas de los resultados de las elecciones federales 1991-2009", tomado del estudio Abstencionismo y cultura política en México.

**Gráfica 19 - Abstención en las elecciones para Presidente de la República**

Fuente: Instituto Federal Electoral, Sistema de Consulta en las Estadísticas de las Elecciones Federal, "Atlas de los resultados de las elecciones federales 1991-2009", tomado del estudio Abstencionismo y cultura política en México.

Si a los datos expuestos hasta este momento se añaden los ya reunidos para el estudio “La cultura política como factor determinante para el avance democrático en México”,<sup>20</sup> así como las conclusiones resultado de dicho estudio, en el que se demuestra la incipiente cultura democrática que se vive en el país o, en términos más adecuados para el presente documento, los factores que refuerzan la antipolítica, puede concluirse la incidencia que la información presentada tiene no sólo en la participación electoral sino, además, en el avance de la construcción de una democracia con mayores fortalezas, que garantice mayores índices de gobernabilidad y que favorezca las condiciones en las que se desarrolla la vida democrática.

## V. Conclusiones

De acuerdo con la información expuesta puede afirmarse que hay diversos factores que inciden en la presencia y en la evolución de la antipolítica en México, y que de cara a las elecciones federales de 2015 incluso se manifiestan en la retórica de nuevos partidos que apelan a la conformación por “ciudadanos”, en detrimento de los políticos pertenecientes a los partidos tradicionales.

Si bien hasta el año 2012 el único partido que había utilizado este argumento era el de la Revolución Democrática y, en particular en voz de Andrés Manuel López Obrador, hoy se replica tanto en el Partido Encuentro Social como en el Partido Humanista y en el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Esta situación termina de dar forma a la definición de antipolítica utilizada para el presente documento, respecto de aquellas fuerzas políticas que ingresan al sistema de competencia democrática utilizando un discurso que atenta contra los propios partidos.

De igual modo, y a la luz de los resultados presentados, es posible concluir que se encuentran presentes las diversas características anotadas como distintivas de la antipolítica, sobre todo en los siguientes aspectos:

- 1) Hay la percepción de corrupción, nepotismo e incapacidad (Lechler 1997) que se refleja en las gráficas 4 y 7.

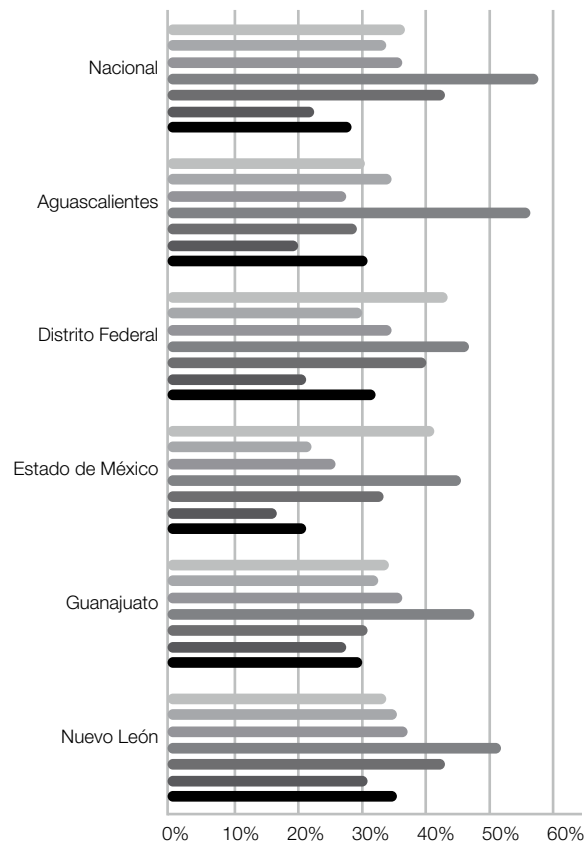
---

<sup>20</sup> Este documento puede consultarse en: <http://frph.org.mx/bdigital/registro.php?id=550>.

- 2) El populismo (Schedler, 1994, citado por Mayorga) se mantiene como una constante de la izquierda más radical (Morena).
- 3) La retórica antiestatista (Schedler, 1994) tiene un claro sustento tanto en los datos que demuestran la poca confianza en las instituciones, como en aquellas que miden la imagen del progreso del país (8,9,10).
- 4) El desencanto con la clase política (Schedler, 1994) queda manifiesto tanto en las gráficas referentes a la satisfacción con la democracia como en las que abordan la confianza en las instituciones.
- 5) La desconfianza que generan los partidos abre paso a la concepción de lo político como un “conglomerado indiferenciado” (Woldenberg, 2014) y, en la siguiente Gráfica, se demuestra cómo la mayor confianza que la ciudadanía tiene frente a las organizaciones de la sociedad civil, presenta a éstas si no como “encarnaciones de lo virtuoso”, sí con mayores niveles de confianza.

Gráfica 20

### Confianza en organizaciones a nivel nacional



Fuente: Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014, realizado por el Instituto Nacional Electoral.

La nueva agenda de investigación que surge a raíz de este documento va encaminada al análisis de la retórica antipolítica que subyace en los procesos electorales de 2006 a 2015, para hallar así los elementos del discurso que inciden en el desprestigio de la democracia.

Si bien es verdad que la mala imagen que la ciudadanía tiene sobre los resultados y el trabajo de su clase política cuenta con un sustento que en no pocas ocasiones se ampara en hechos reales, a la luz de las consecuencias de ese demérito se torna crucial encontrar y señalar aquellos factores que atentan contra el régimen democrático y que ponen en riesgo la estabilidad del sistema.

Bien señalaba Alonso Lujambio que “la democracia es una copa de cristal que hay que cuidar todos los días” (Castillo 2014), y es en ese sentido que identificar aquellas prácticas que la dañan, protegerla de los efectos de la antipolítica, y generar las medidas institucionales necesarias para su preservación y mejoramiento se torna hoy en día, y a la luz de lo expuesto, en una tarea urgente.



## Bibliografía

- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de la política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Castillo López, C. (comp). (2013). “La democracia indispensable, un legado de Acción Nacional”. En *La experiencia del PAN en el gobierno*. Entrevistas. Fundación Rafael Preciado Hernández, México.
- Castillo López, C. (2014). “La cultura política como factor determinante para el avance democrático en México”, Documento de trabajo, núm. 550, Fundación Rafael Preciado Hernández.
- Castillo Peraza, C. (2006). *El porvenir posible*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Diamond, Larry (2015). “Facing up the Democratic Recession”; en *Journal of Democracy*, enero 2015, vol. 26, núm. 1. P. 141-155.
- Habermas, J. (1994). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta, Madrid.
- Lechner, N. “Politics in Retreat: The Rescoping of Our Political Maps”. En Schedler, A., Ed. (1997). *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Lynch, N. (2000). *Política y Antipolítica en el Perú*. Fondo de Cultura Económica, Lima.
- Mayorga, R. A. (1997). “Antipolítica y neopopulismo en América Latina”, en *Relaciones* 161. Serie Convivencias XV, Montevideo.
- Medina Peña, L. (1994). *Hacia el nuevo Estado*. México, 1920-1993. Fondo de Cultura Económica, México.
- Montufar, C. (2004). “Antipolítica, representación y participación ciudadana”. En *Revista Ecuador Debate*, núm 62. Centro Andino de Acción Popular. Quito.
- Rincón Gallardo, G. (2008). *Entre el pasado definitivo y el futuro posible. Ejercicios de reflexión política en clave democrática*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Schedler, A. (1994). “Antipolitical Opposition: A Framework for Comparative Analysis”, Documento preparado para ser presentado en el Vienna Dialogue on Democracy.
- Schedler, A. (1997). “Introduction. Antipolitics – Closing and Colonizing the Public Sphere”, en *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. MacMillan Press LTD. Londres.

- Schnapper, D. (1994). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Gallimard, Paris.
- Schettino, M. (1997). *Cien años de confusión*. México en el siglo XX. Taurus, México.
- Vargas Llosa, M. (2013). *La civilización del espectáculo*. Alfaguara, México.
- Woldenberg, J. (2013). "Aproximaciones y reintegros: La democracia tensionada", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México núm. 217, enero-abril.
- Diagnóstico del Parlamento Abierto en México, 2015, Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

### **Encuestas consultadas**

- Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México, 2014, Instituto Nacional Electoral.
- Abstencionismo y cultura política en México, 2012, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Latinobarómetro 2013, 2011, 2009, 2006, 2003.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012, 2008, 2005. Secretaría de Gobernación.

**El referéndum y la iniciativa popular:  
federación y estados**

**Roberto Carlos Estrada Martínez**



## I. Introducción

Este documento de trabajo aborda el estado actual de la legislación vigente en materia de participación ciudadana en el ámbito federal, estatal y municipal en la República Mexicana. En particular en cuanto a los mecanismos con los cuales la ciudadanía puede expresarse directamente sobre reformas a la Constitución, leyes y reglamentos.

La reflexión parte de la premisa de que no es impropio e indeseable ubicar en una misma categoría a todas las leyes de participación ciudadana, pues con ello se opaca la discusión prioritaria en una cavilación seria sobre la participación ciudadana en México: ubicar en su justa dimensión el modo en el cual inciden los mecanismos de democracia directa en el debate público, en la reflexión sobre los asuntos de la ciudad, el gobierno, y la calidad de vida, así como la toma de decisiones y la construcción de normas y políticas públicas de cara al bien común.

Tal agenda es prioritaria porque, por desgracia, los estudios realizados hasta el día de hoy en este particular han caído en el error de hacer un análisis parsimonioso, dicotómico, que califica la existencia y no la factibilidad, y con ello incumple con la obligación de generar un discusión seria que promueva las mejores prácticas en materia de democracia participativa en México.

Poner la mirada sobre los textos legislativos, únicamente para indagar si dichos mecanismos están contemplados en la legislación es un desliz, pues la legislación vigente, a pesar de sus similitudes, requiere zambullirse a fondo en ellas para jerarquizar las diferencias en las normas que contemplan el referéndum y la iniciativa popular, y descubrir cuáles son las condiciones de factibilidad que permiten a la población utilizarlas y mejorar nuestra realidad económica, social y política.

En este texto, en consecuencia, hay una reflexión sobre cuáles son las variables determinantes para lograr un salto cualitativo entre la letra muerta de un texto legal y verdaderas herramientas ciudadanas que promueven un diálogo institucional entre ciudadanos y representantes populares democráticamente electos.

Por ello, el lector encontrará en las siguientes líneas un estudio cualitativo de las normas vigentes en materia de referéndum e iniciativa popular y los incentivos que de ellas se desprenden e inciden en la dinámica del ejercicio legislativo, en función de los pesos y contrapesos originados por otorgar a actores políticos que juegan estratégicamente con la posibilidad de convocar a una votación para vetar cambios a la Constitución, leyes o reglamentos, o en su defecto, aumentar los niveles de consenso social

que las avalan. Por ello, en este texto se enfatizan los detalles que distinguen entre la naturaleza del referéndum; sobre quién, cómo y cuándo se puede solicitar su realización; y los alcances de sus resultados en función de la participación y el consenso alcanzado.

Estas variables son fundamentales para entender que no todas las leyes de participación ciudadana promueven el debate democrático entre legisladores y ciudadanos; y evidencian, igualmente, que contrario a la teoría, el referéndum no es exclusivamente un instrumento para bloquear cambios: también por su diseño legal, está pensado para dotar de medios a la legislatura y al propio gobierno del estado para construir apoyo popular sobre piezas legislativas.

Por desgracia, la conclusión es que el diseño normativo inhibe el uso del referéndum, y la iniciativa popular por una sobrerregulación y lagunas jurídicas que hacen poco claro el camino de los ciudadanos para interactuar democráticamente con sus legisladores.

Como resultado de la transición de un sistema de partido hegemónico a uno mucho más democrático, México adoptó instituciones y mecanismos dentro de su andamiaje institucional para promover mayor rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del poder. En ese sentido, a partir del año 2000, la mayoría de los estados del país aprobaron reformas constitucionales y leyes de participación ciudadana para ampliar los derechos y obligaciones de sus ciudadanos en materia electoral y de participación

ciudadana para promover más puntos de control ciudadano, pesos y contrapesos. Algo similar sucedió en el ámbito federal. En 2014, por primera vez en la historia, fuimos testigos de un intento real de los dirigentes de los tres principales partidos por llevar a las urnas distintos temas sobre políticas públicas y la organización del gobierno.

En este documento se desarrolla un análisis de casos que pone en perspectiva las leyes de participación ciudadana en nuestro país para resolver las siguientes preguntas: ¿Todos los estados de la República contemplan algún mecanismo de democracia directa?, ¿existen diferencias importantes entre las leyes de participación ciudadana en las entidades federativas?, ¿qué variables hacen más probable que una ley de participación ciudadana sea utilizada por los ciudadanos?, ¿por qué no se utilizan los mecanismos de iniciativa popular, referéndum, plebiscito y revocación en nuestro país?, ¿en términos generales, contamos con buenas o malas leyes de participación ciudadana?, y finalmente, ¿qué estados están más rezagados y cuáles son los más vanguardistas?

El objetivo de esta investigación es señalar las variables que hacen inoperables la mayoría de las leyes de participación ciudadana, y en ese sentido, dar luz sobre los cambios requeridos para generar una nueva dinámica de gobierno donde los ciudadanos puedan desafiar institucionalmente las decisiones legislativas de sus representantes populares en los tres niveles de gobierno.

## II. La elección racional

La malla conceptual de la que parte este análisis es la elección racional. La capacidad que tienen los ciudadanos, como sujetos racionales y autónomos, de ordenar sus preferencias jerárquicamente, asignarles una probabilidad de éxito o fracaso, y un valor esperados para escoger entre ellas la que más utilidad esperada tiene. Parte también de la idea del comportamiento estratégico de los seres humanos, de la capacidad de actuar en función de la conducta de otros sujetos, y de la idea de que la agregación de preferencias individuales refleja los equilibrios institucionales que las leyes e instituciones inducen.<sup>1</sup>

En este sentido, esta investigación se diferencia de múltiples estudios que hacen un recuento de las leyes actuales, precisamente por el hecho de hacer énfasis en la diferencia entre las leyes vigentes en función de los incentivos que generan para ser utilizadas por los ciudadanos, y con ello esbozar el mapa de incentivos que genera poner en la mano de los gobernadores, las legislaturas locales, los cabildos municipales y la ciudadanía mecanismos para bloquear o generar mayores consensos en materia legislativa a través del voto ciudadano.

Y toda vez que la democracia es un concepto dinámico, en constante transformación, en los párrafos

siguientes hay una reflexión sobre cómo ha evolucionado el concepto de la democracia, y cómo se inserta en este, la democracia participativa.

La democracia pues, no es, a pesar de que se presume en muchos casos lo contrario, un método rígido y estático, varía en función del tiempo y del lugar. En un mismo país su noción cambia con los años, se extienden los alcances de los actores involucrados y expectativas.

Geográficamente sucede lo mismo: la idea de la democracia en Colombia, Venezuela, Inglaterra o Francia es tan distinta como su cultura política. Y lo mismo sucede hacia dentro de las fronteras de un país.

Por ello, nuestra idea de democracia es tan disímil a la de los antiguos griegos, los héroes de la independencia, revolucionarios y postrevolucionarios. Responde a nuestras circunstancias actuales, ha sido moldeada por nuestra historia y circunstancias actuales, se proyecta a futuro en función de nuestros anhelos, frustraciones y valores compartidos.

En nada debe sorprendernos que a pesar de su génesis y significado la democracia en México, a diferencia de muchos países en el mundo, sea sólo un procedimiento, un método para elegir a los representantes populares encargados de ello.

Para la opinión pública y el ciudadano promedio, democracia es nuestro sistema electoral: un

---

<sup>1</sup> Para mayores detalles y un recuento puntual de esta malla conceptual ver: "La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales", Vidal de la Rosa, Godofredo, vol. 23, núm. 67, mayo-agosto, 2008, pp. 221-236. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305024676009>.

conjunto de reglas por el cual transformamos votos en puestos de representación popular. Es un criterio que utilizamos colectivamente para elegir a los culpables de la mayoría de nuestros problemas y responsables de su solución; es despojarnos de nuestra responsabilidad social de construir el bien común mediante el voto y someternos al buen juicio de nuestros representantes.

Democracia, en México, es esa fórmula mágica que nos permite a los ciudadanos dedicarnos de tiempo completo a nuestros asuntos privados y acudir periódicamente a las urnas para elegir al presidente, diputados y senadores de la República, que deberán legislar y gobernar en el ámbito federal; y votar para elegir diputados locales, presidente municipal y el gobernador del estado que harán lo propio a nivel estatal y municipal; sin embargo, este concepto ha evolucionado a distinto ritmo, en nuestro país y en el mundo.

Pocas cosas generan tanto consenso en la ciencia política como los orígenes de la democracia. Prácticamente, todo mundo coincide en que nació en Grecia.

Para algunos politólogos como, Juan Manuel Cabrera, “[...] Nació de una vieja costumbre, de sentarse en círculo y de colocar en el centro el botín en medio para repartirlo entre todos. Poco a poco se olvidó el botín y fue el poder el que se puso en el medio [...] y así es como se hizo camino la idea de que el pueblo, reunido en Asamblea, podía constituir el poder de decidir lo colectivo”,<sup>2</sup> y aunque también se reconoce que la democracia griega no era una práctica generalizada en todas las ciudades,

ni universal para sus habitantes, de ella surgió lo que se conoce como democracia directa, porque “aquellos que participaban de los asuntos públicos lo hacían de manera directa”<sup>3</sup> sin intermediarios que tomaran a su nombre las decisiones sobre la “res pública”. Este primer esquema de organización democrática que se reconoce en el mundo, se ha considerado factible en comunidades pequeñas, sin embargo, con el desarrollo de la sociedad, el crecimiento del clan, la tribu, el pueblo, la ciudad y finalmente el Estado Nación, se fue haciendo compleja, impráctica e ineficaz, aunque aún hay ciertas comunidades en las islas polinesias que siguen usando este tipo de democracia.

Incluso Rousseau, uno de sus principales teóricos, establecía como condiciones de factibilidad –entre otras– un Estado muy pequeño “donde se pueda reunir todo el pueblo y donde cada ciudadano pueda conocer a los demás sin dificultad”<sup>4</sup> y la riqueza no fuera desigual entre sus pobladores. “Por ello, e incluso cuando es visible su influencia en los hombres del siglo XVII, la democracia directa ha quedado en la teoría política como un mito”.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Cabrera Juan Manuel, 2008, , Madrid: Colección Sinergia. Pag. 8.

<sup>3</sup> Taboada Julieta, 2005, “La democracia Semidirecta en América Latina”, Observatorio electoral. P.2 en <http://www.observatorioelectoral.org> (última consulta en agosto 2012).

<sup>4</sup> Rousseau Juan Jacobo, 2000, Madrid: EDIMAT.

<sup>5</sup> Vila Ramos Beatriz, 2008, “La formación del ciudadano, un camino hacia la democracia participativa”, España: Universidad Francisco de Vitoria, Núm. 4.



Aunque en la literatura comunista siguió apareciendo como el único modelo válido de democracia.

Sus defensores, –entre los que destacan Juan Jacobo Rousseau, Benjamín Baber, Lee Ann Osburn y Carole Pateman– afirman que sólo cuando los ciudadanos deciden de manera directa sobre las políticas públicas hay democracia. Porque las conclusiones de los representantes populares siempre están distorsionadas; y también porque la democracia es sólo un medio para que los ciudadanos desarrollen su máximo potencial como seres humanos, y esto sólo lo lograrán si participan y deciden directamente en los asuntos públicos. “[La ciudadanía] –dicen– debe fijar la agenda, discutir sus problemas, y determinar las políticas. Cualquier participación indirecta, como las decisiones de sus representantes electos, no puede ser plenamente democrática”.<sup>6</sup>

Para sus críticos (defensores de la democracia representativa), más allá de la imposibilidad física de reunir a todos los habitantes para deliberar y decidir, está la idea de que el arreglo actual corresponde a las preferencias ciudadanas, al deseo de tener representantes, especialistas, profesionales de la política que satisfagan el ideal webbereano de vivir para la política y dedicarse de tiempo completo a resolver los complejos problemas públicos, al margen de la improvisación, prejuicios, desconocimiento y otro tipo de vicios de la voluntad. Al margen de la discusión teórica, de los pros y contras de esta visión de democracia, la verdad de

las cosas es que la democracia directa no se masificó por cuestiones prácticas y estas mismas fueron las que dieron lugar a la democracia representativa, electoral o delegativa.

La democracia electoral surge de la fusión de estructuras de la Edad media con el pensamiento moderno, del deseo de autonomía ciudadana y autodeterminación de los pueblos.

Gracias a que en la Edad media los estamentos tenían representación en el parlamento –aunque era algo mucho más cercano a una vocería– fue posible instituir la representación política tal como la entendemos. Porque al concluir la revolución francesa se da “la emancipación de los representantes [...] a través de los cuales la comunidad participa, confiriéndoles plena capacidad en la negociación política”,<sup>7</sup> y su figura, de la mano del sufragio universal, consagró el “el derecho político otorgado a los ciudadanos, que los facultaba para elegir y ser elegidos gobernantes, en un sistema democrático representativo”.<sup>8</sup>

En los últimos 200 años la inmensa mayoría de países del mundo adoptaron la democracia representativa como base de su sistema político. Y aunque algunos eligieron el presidencialismo, otros el parlamentarismo, y otros tantos, modelos alternativos, en esencia todos se apegan a los principios de la democracia representativa. Las diferencias que tienen en las reglas para llegar y

<sup>6</sup> Butler David and Ranney Austin, 1994, Washington, D.C.: The AEI Press, Pag. 12.

<sup>7</sup> Vila Ramos Beatriz, 2008, “La formación del ciudadano, un camino hacia la democracia participativa”, España: Universidad Francisco de Vitoria, Núm. 4, Pag. 6.

<sup>8</sup> Olivos Campos José René, La Democracia Participativa en México, en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamposjoserene.pdf> (consultado última vez en agosto 2012).

mantener el poder no rompen con el modelo de la democracia representativa, aunque vuelven más difusa o nítida la representación política.

No está de más resaltar que, hasta ahora, la variable clave en la representación política dentro de estos dos sistemas de gobierno es el sistema electoral. En un sistema de mayoría es más fácil identificar al responsable de determinada acción; del mismo modo, gobiernos en coalición hacen más difícil que los electores sepan a ciencia cierta a qué partido hay que premiar por los resultados de gobierno. Sin embargo, como señala, Przewoski, en la medida en que el voto sea el factor determinante para que la carrera de los representantes continúe, entonces habrá un vínculo más fuerte que haga al representante apearse a los intereses de sus representados.<sup>9</sup>

Formalmente podríamos definir la democracia representativa como un arreglo que “se caracteriza, en primer lugar, porque se escoge a los gobernantes mediante elecciones periódicas: en segundo lugar, por el hecho de que si bien los ciudadanos son libres de discutir y criticar cualquier decisión, no están facultados para dar instrucciones de carácter vinculante al gobierno sobre qué conviene hacer”.<sup>10</sup>

Y, en ese sentido, las decisiones “son tomadas por representantes electos e implementadas por designados, en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno. Los

representantes deciden tanto lo que los ciudadanos deben hacer como lo que no pueden hacer y los coaccionan para que acaten estas decisiones”.<sup>11</sup>

En este arreglo, al contrario de lo que sucede en la democracia directa, los ciudadanos juegan un papel limitado a elegir representantes y opinar sobre los asuntos públicos. No pueden destituir a sus representantes y mucho menos obligarlos a actuar de alguna forma determinada, ellos son libres para legislar y gobernar conforme a sus principios, prejuicios e intereses. Han sido electos para periodos fijos en los que pueden tomar las decisiones de su competencia como les plazca y su estadía no está en función de la evaluación de los ciudadanos.

En palabras de Diter Nohlen, esta “autonomía relativa” de los representantes frente a sus electores en el desempeño de su representación es a la par la fortaleza y debilidad de este modelo de democracia.<sup>12</sup> Le ha permitido extenderse por todas las latitudes del mundo porque da certeza sobre la vigencia de una autoridad, pero también ha minado la confianza en la representación política porque abre la puerta al cultivo de intereses personales y partidistas al margen del bien común.

De hecho, un buen número de estudios de opinión pública en el mundo señalan que los bajos niveles de participación en las elecciones se deben en gran medida al descrédito que vive la democracia representativa y los partidos políticos.

---

<sup>9</sup> Przewoski Adam, 1998, “Democracia y Representación”, Caracas: CLAD, , Número 10.

<sup>10</sup> Manin Bernard, 1997, Cambridge: Cambridge University Press.

---

<sup>11</sup> Przewoski Adam, 1998, “Democracia y Representación”, Caracas: CLAD, Número 10, Pag. 2.

<sup>12</sup> Nohlen Diter, 2004, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Como consecuencia de este fenómeno y las profundas crisis que ha enfrentado el mundo en los últimos 30 años, millones de ciudadanos de distintas nacionalidades han exigido cambios dentro de los modelos de representación pura para abrir mayores espacios a la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas, y construir un modelo de democracia participativa.

“[Este modelo] pretende acabar con la democracia delegativa [representativa], superando su concepto [...] Defiende que la participación activa y no formal de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas constituye un elemento fundamental para que la democracia funcione [,] trata de transformar al ciudadano-súbdito, en verdadero ciudadano”<sup>13</sup> y “busca intervenir de manera complementaria en las formas de democracia representativa”.<sup>14</sup>

En esencia es una fusión de la democracia representativa y la directa. Mantiene la elección de representantes políticos como la principal vía para administrar y ejercer el poder público pero incorpora mecanismos de democracia directa con los cuales aspira modular su trabajo.

A través de estas herramientas “ha intentado reducir la brecha entre gobernantes y gobernados, y evitar que la elite política monopolice el proceso de toma de decisiones”.<sup>15</sup>

La democracia semidirecta es un esfuerzo institucional para corregir los excesos de la partidocracia en la que ha derivado la democracia representativa.

Sin embargo, este arreglo de democracia no está exento de críticas y descalificaciones. Principalmente porque algunos de estos mecanismos de democracia directa fueron utilizados por dictadores y “régimenes autoritarios y totalitarios de los siglos XIX y XX [...] pero [la crítica] también proviene de posiciones conservadoras o elitistas, que ponen en duda la capacidad de los electores para decidir racionalmente”.<sup>16</sup>

“Los temores hacia la democracia participativa, argumentan sus defensores, se deben en gran medida de la concepción individualista del Ser, presente en Hobbes, Locke, Madison y Kant, y representada el día de hoy en las teorías pluralistas, elección racional, elección pública y las neoconservadoras de la democracia”.<sup>17</sup>

Resulta a todas luces una paradoja que los enfoques racionalistas se opongan al uso de los mecanismos de democracia directa argumentando su incapacidad para tomar una decisión correcta, cuando justamente uno de los supuestos de esta; resulta a todas luces una paradoja que los enfoques racionalistas se opongan al uso de los mecanismos de democracia directa argumentando

<sup>13</sup> Vila Ramos Beatriz, 2008, “La formación del ciudadano, un camino hacia la democracia participativa”, España: Universidad Francisco de Vitoria, Núm. 4, Pag. 8.

<sup>14</sup> Balbuena Arminda y Fragozo Lucero, 2010, “Las figuras de participación ciudadana en México”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y Patrón Sánchez, Fernando (coords.), México: Universidad de Guanajuato, IFE, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Pag. 61.

<sup>15</sup> Ibid., Pag. 61.

<sup>16</sup> Rendón Armando, 1999, “Debate en Torno a la Democracia Semidirecta”, Invierno, Número 11, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-, Distrito Federal, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/267/26701105.pdf> (última consulta en agosto de 2012), Pag. 90.

<sup>17</sup> Warren Mark, 1992, “Democratic Theory and Self-Transformation”, 86: 8-23.

que es la capacidad del individuo para “elegir la alternativa con la jerarquía más alta dentro de un grupo de alternativas factibles”.

Cierto es que entre los gobernantes y gobernados existe una brecha importante de información, pero también es una realidad que el objetivo de incorporar estas herramientas es reducirla, dar certeza a los gobernados que esa decisión es la mejor, gracias a un amplio diálogo democrático, al contraste de ideas, a la argumentación y la difusión de ideas claras y distintas.

En el fondo, el espíritu de este arreglo es fomentar un diálogo democrático como el planteado por Habermas y Ackerman, para que gobernantes y gobernados entiendan mejor las razones que motivan un determinado rumbo de acción de gobierno y sepan que esa es la mejor alternativa factible y no responde a un capricho o agenda oculta.

Las votaciones no se realizan, en ninguno de estos mecanismos, de un día a otro. Al contrario, se abre un proceso de discusión, análisis y contraste en el que las partes interesadas tratan de persuadir a los electores de respaldar o rechazar la propuesta. Es dicho proceso lo que cierra la brecha entre gobernantes y gobernados y da lugar al diálogo democrático que enriquece la visión sobre los problemas de la agenda pública.

Al margen del debate académico, en este lapso de tiempo muchos de los países del Continente americano (México no es la excepción) han incluido dentro de sus constituciones mecanismos de democracia directa para responder a estos

reclamos de vincular con más fuerza a la ciudadanía con el proceso de toma de decisiones públicas.

El referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato son los canales más utilizados de interacción entre la ciudadanía y el poder Legislativo y Ejecutivo, sin ningún tipo de intermediación.

Con ellos es posible establecer un diálogo más claro y directo entre la ciudadanía y sus representantes, e inducir que la voluntad general se materialice fielmente en el rumbo de gobierno y legislación.

Estos mecanismos facultan a la soberanía popular para crear y vetar, con su voto, normas jurídicas y políticas públicas, así como destituir a sus representantes populares.

La ciudadanía tiene la opción de poner en marcha o frenar al gobierno y cuerpo legislativo; y, también, la vía para sancionar durante el desempeño de sus funciones a sus representantes populares.

Con la iniciativa popular y el referéndum los votantes pueden guiar las acciones legislativas del Congreso. El primer elemento pone en marcha al cuerpo legislativo, lo obliga a actuar, a pronunciarse sobre una materia jurídica. El segundo va en el sentido contrario: permite vetar, bloquear, mantener las cosas en el estado actual.

En otras palabras, la iniciativa popular es una vía para detonar el análisis, dictamen y, en algunos casos, votación de una propuesta legislativa en el congreso.

El referéndum, por el otro lado, es la oportunidad que tiene la ciudadanía para rechazar cambios,

votar en contra, mandar a la congeladora cualquier tipo de modificación en materia legislativa.

Para interactuar con el Poder Ejecutivo, en la democracia participativa, la ciudadanía dispone del plebiscito, que permite bloquear o detonar políticas públicas, acciones de gobierno que están más allá del terreno legislativo. Mediante esta figura es posible obligar al gobierno a hacer o dejar de hacer en distintas materias de su competencia.

A través de este medio la sociedad civil tiene un camino para fijar la agenda en materia de políticas públicas y acciones de gobierno, puede obligar al gobierno a tomar acción y precisar su postura en temas que ha preferido no opinar o permanecer ambiguo por desinterés, ignorancia o algún tipo de cálculo político.

De igual modo, con el plebiscito los gobernados tienen una opción para preservar el status quo en el ámbito de las políticas públicas y acciones de gobierno, cuando este ha decidido emprender una acción sin tomar en cuenta el sentir ciudadano.

Por otro lado, más allá del desempeño legislativo y de gobierno, con los mecanismos de democracia directa se pretende regular, también, la integridad con la que se conducen los representantes populares, mantenerlos atentos a los principios éticos y morales que deben guiar su actuar como representantes, y garantizar que estos sean acordes con el bien común.

Por ello se ha integrado la revocación de mandato dentro del conjunto de herramientas de participación ciudadana, precisamente para que los gobernados cuenten con un instrumento que conduzca a los representantes populares a velar

por los intereses de sus representados en todo momento, y si se desvían y pierden la confianza de sus electores, puedan ser destituidos por medio del voto popular.

Evidentemente, los mecanismos de democracia directa, “crean incentivos específicos para los actores políticos, forman identidades, establecen contexto en el que se desarrolla la formulación de políticas y ayudan (u obstaculizan) la construcción de regímenes democráticos”,<sup>18</sup> pues generan nuevos equilibrios a través de la dinámica social.

No obstante, para que esto se materialice se requieren algunas condiciones mínimas o de lo contrario las leyes de participación ciudadana, –base jurídica de la democracia participativa– se convierten en letra muerta, sin impacto político, en los equilibrios institucionales, ejercicio del poder y diseño de políticas públicas.

La hipótesis de este documento de trabajo es que a pesar de las enormes diferencias que hay en la legislación en materia de participación ciudadana en nuestro país, las leyes no cumplen con su objetivo porque, en principio, no todos los estados hacen vinculantes sus resultados, o lo son bajo condiciones de altos porcentajes de participación y mayorías calificadas. En segundo lugar, porque los requisitos de inicio, específicamente la tasa de firmas diaria, es demasiado alta e implica grandes costos económicos, imposibles de cubrir para el

<sup>18</sup> Mainwaring scott, 1993, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination”, en <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDUQFjAC&url=http%3A%2F%2Ffis.cuni.cz%2Fstudium%2Fpredmety%2Findex.php%3Ddown%26>.

ciudadano promedio. Y por último, porque la amenaza creíble de veto por parte de los consejos electorales y la falta de concurrencia con los procesos electorales locales terminan diluyendo cualquier interés remanente para llevar a cabo algún tipo de ejercicio de democracia directa.

En consecuencia, de acuerdo con el marco lógico de este documento, no se utilizan porque los ciudadanos estiman ineficientes los esfuerzos para lograr cambios o frenarlos a través del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, pues tomar las calles o ejercer otro tipo de presión política resulta más barato y ágil que recaudar firmas, que –en muchos casos– no garantiza que su propuesta sea votada y, en el supuesto que así fuera, tampoco es garantía de que sea implementada.

Adicionalmente, resulta evidente que aunque la varianza entre la legislación estatal es bastante amplia, en el agregado las leyes son bastante pobres para promover su uso.

### III. Participación ciudadana en México

Acorde con los tiempos actuales, cuando los ciudadanos demandan más espacios de participación, debate y diálogo democrático, México dio pasos significativos para enriquecer su democracia representativa y sentar las bases de un nuevo modelo de ejercicio y distribución de poder. En los últimos años, distintas legislaturas federales realizaron reformas constitucionales a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora Ley General de instituciones y Procedimientos

Electorales) y dieron origen a la Ley de Consulta Pública, para transitar a un modelo de democracia participativa, donde el diálogo democrático entre gobernantes y gobernados tenga una ruta institucional que faculte a la ciudadanía para decidir sobre las políticas públicas, actos de autoridad y la promulgación, reforma y derogación de leyes. Algo similar, desde una década antes, sucedió en los estados del país.

En consecuencia –más allá de hacer un recuento de la evolución de la democracia en el mundo, y mapear el estado actual de la participación ciudadana en el ámbito federal, estatal y municipal–, para encontrar los factores que promueven o inhiben el cumplimiento de los objetivos finales de la legislación en materia de participación ciudadana en México, pondré bajo la lupa de la elección racional las variables más relevantes en torno al referéndum y la iniciativa popular, plebiscito y revocación de mandato a nivel federal y estatal.

Para ello, en primer lugar, haré un breve recorrido por la evolución de la democracia en el mundo para resaltar el patrón que llevó a dejar atrás un ejercicio colectivo por el de un representante, y finalmente, se nutrió de estas dos caras de la misma moneda.

En segundo lugar, analizaré el marco federal, las fechas en que fueron adoptadas en las 32 entidades federativas, así como los mecanismos que incluyen.

Luego de ello, me adentraré en los pequeños arreglos, las variantes, los matices que hacen más o menos atractivas para la ciudadanía los aspectos fundamentales del marco legal de la iniciativa ciudadana y la consulta popular en el ámbito

federal, sus resultados e implicaciones en este breve periodo de tiempo, para después abordar estos mismos conceptos en la legislación local, con las reflexiones propias a un espectro mucho más amplio que da cuenta de distintos niveles de desarrollo democrático en el ámbito local, así como leyes que cumplen de manera desigual con el espíritu de dicha normatividad por sus especificaciones.

#### *a. Participación ciudadana en México en el ámbito federal*

México fue uno de los primeros países en el mundo en incluir en su Constitución Política mecanismos de democracia directa, la Carta Magna de 1835 incluía la figura de iniciativa popular, aunque en sus versiones posteriores fue desechada y tuvo que pasar más de un siglo para que resurgiera esta idea de participación directa de los ciudadanos en las tareas legislativas. El “6 de diciembre de 1977 se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, señalando que: [...] El congreso tiene facultad [...] para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal [y someter, según la fracción segunda de dicho artículo] los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale” (Gamboa, 2006, P.9) .

No obstante, una década después esta disposición se derogó, y los conceptos básicos de la democracia participativa no se retomaron sino

hasta la reforma promulgada en la segunda semana de agosto de 2012.

Así, hoy en día, a nivel federal se cuentan con dos mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Ambos pretenden generar las condiciones para que la ciudadanía pueda echar a andar al cuerpo legislativo y al Ejecutivo federal, así como detenerlos en asuntos específicos y puntuales.

El marco legal del primero vio la luz el 20 de mayo de 2014, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma, entre otras disposiciones, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual regula las modificaciones constitucionales del 2012. En este contexto, la iniciativa ciudadana se define como el derecho de “iniciar leyes o decretos [que] compete a los ciudadanos en un número equivalente a cuando menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores” en materias de incumbencia del Congreso federal.

Este número, para ponerlo en perspectiva, equivale a 105,443 ciudadanos, con corte del listado nominal al mes de octubre de 2014. Y con ello, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, los promotores de la iniciativa tienen asegurado que su iniciativa será turnada a las comisiones competentes y podrán ser escuchados en ellas para establecer los puntos que a su juicio sea necesario defender frente a los integrantes de la Comisión. La Tabla 1, resume los puntos más relevantes.

Tabla 1

Vinculanete si...	Requisitos de inicio	Proceso	Tiempo para cumplir
No vinculante.	0.013% del listado Nominal de Electores.	Las iniciativas ciudadanas seguirán el procedimiento legislativo dispuesto por esta Ley y los reglamentos de cada Cámara, una vez que la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito señalado en el numeral 1. Cumplidos los plazos en los términos que establecen los reglamentos respectivos, sin que haya dictamen de las comisiones, la Mesa Directiva incluirá el asunto en el Orden del Día de la sesión inmediata siguiente.	No hay, solo 30 días para turnarlo a la Cámara.

Cabe destacar que, como veremos más adelante, en contraste con la legislación estatal, el porcentaje de firmas requeridas es bajo; sin embargo, la falta de obligatoriedad para votar la iniciativa por parte de la legislatura le resta cualquier mérito vanguardista al marco legislativo federal.

Sin embargo, en términos concretos, aun con esta debilidad de diseño ha logrado promover el interés de varios mexicanos que ya han utilizado esta herramienta para iniciar reformas legislativas.<sup>19</sup>

En segundo lugar, también en el ámbito federal, la Ley de Consulta Popular, aprobada el 14 de marzo de 2014, define la consulta popular, como “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”. Y aunque representa un avance importante en la materia, es innegable que su alcance es sumamente limitado.

La Ley, como veremos más adelante, tiene varias lagunas importantes que dejan demasiado espacio para la interpretación y calificación de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Además de que limita este ejercicio a una ocasión cada 3 años.

Tabla 2

Definición	Vinculanete si...	Requisitos de inicio	Proceso	¿Veto y limitantes?	Tiempo para cumplir
"[...] mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional".	Participa el 40% del Listado Nominal	Podrán solicitar una consulta popular:  El Presidente de la República; El equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o; 2% de los inscritos en la lista nominal de electores.	Para llevar a cabo una consulta se inicia con un aviso de intención, le sigue la Solicitud de Consulta, la evaluación del INE, declaración de constitucionalidad de la SCJN, campaña de Difusión.	La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución; la materia electoral; Los ingresos y gastos del Estado; La seguridad nacional, y; La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.	A partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.

#### Ley de Consulta Popular

<sup>19</sup> Un caso concreto es el de la iniciativa que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regular la segunda vuelta y la revocación de mandato, la cual fue presentada ante el Senado de la República a finales de septiembre de 2014, remitida al INE para la verificación de firmas y validadas por este en su sesión del miércoles 19 de noviembre de 2014, y actualmente sigue el proceso marcado en la legislación vigente. Cabe destacar que el Instituto certificó la autenticidad y vigencia de 155 mil 438 firmas. [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-09-29-1/assets/documentos/Iniciativa\\_Ciudadana\\_segunda\\_vuelta\\_electoral\\_y\\_revocacion\\_del\\_mandato.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-09-29-1/assets/documentos/Iniciativa_Ciudadana_segunda_vuelta_electoral_y_revocacion_del_mandato.pdf).



Como muestra la Tabla 2, la consulta puede ser solicitada por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes de una de las Cámaras y el 2% de los ciudadanos inscritos en el Listado Nominal. Es decir, poco más de 1,622,000 ciudadanos. Los costos para lograr recabar un monto de firmas de esta magnitud son bastante importantes, no son cosa menor, representan sin duda un esfuerzo sumamente significativo para los ciudadanos que no cuentan con fuentes de financiamiento o una organización territorial.

Por ello no sorprende que los primeros en hacer uso de esta herramienta hayan sido los dirigentes nacionales de los partidos más importantes del país, aunque no lograron pasar la aduana del juicio de la declaratoria de constitucionalidad de la SCJN. La pregunta que queda en el aire, y fue planteada desde el día de la discusión del dictamen de ley, es cuántos ciudadanos, realmente, están en condiciones de recopilar esta cantidad de firmas sin el apoyo de un partido político y con ello pueden edificarse como un nuevo punto de revisión y veto a las políticas públicas y las iniciativas de ley.

A tan solo unos meses de su promulgación, los dirigentes del PRI, PAN, PRD y Morena echaron mano de ella para solicitar consultas ciudadanas respecto a la integración del Congreso, el salario mínimo, y cuestiones relativas a la nombrada “reforma energética”. Para ello, presentaron todos más de 2 millones de firmas de ciudadanos inscritos en el listado nominal, aunque ninguno sorteó el análisis de constitucionalidad de la SCJN.

En el primer caso la consulta solicitada por el PRI fue desechada porque la pregunta registrada era “eminente[m]ente [de] materia electoral”;<sup>20</sup> la de Acción Nacional, Morena y el PRD, porque “incidía[n] en el tema de los ingresos y gastos del Estado, motivo por el cual, resultaba[n] inconstitucional[es]”. De cualquier forma, ninguna de ellas logró su objetivo final: hacer que la consulta pública fuera votada el 7 de junio de 2015.

¿A qué se debió ello? Sin duda a que la Ley de Consulta Pública no previó que el análisis jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en función de la redacción de la Ley, limitaría un sinnúmero de temas de la agenda pública, como en este caso los tres sometidos a debate.

En la ley de Consulta Popular no hay una diferenciación entre plebiscito o referéndum. Todo cabe en la misma canasta, aunque es evidentemente distinto promover una reforma a las políticas públicas, a intentar vetar una norma legislativa o constitucional. Nunca será lo mismo promover una consulta para tratar de echar a tras

---

<sup>20</sup> En un comunicado, fechado el 3 de noviembre, la SCJN expone “la materia sobre la que versa la petición de consulta popular a que se refiere este expediente no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que acarrea diversas consecuencias sobre los efectos de la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos –y, en su caso, de candidatos independientes– en las Cámaras del Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

una reforma constitucional –como la promovida por Morena y el PRD– que intentar modificar una política pública en materia de distribución del ingreso, como en el caso de la consulta del salario digno promovida por el PAN. Encajonar ambos casos en una Ley de Consulta Popular que no toma en cuenta esta diferencia es un error de diseño bastante significativo, pues implica un análisis de factibilidad similar, para dos objetos que no comparten naturaleza ni consecuencias.

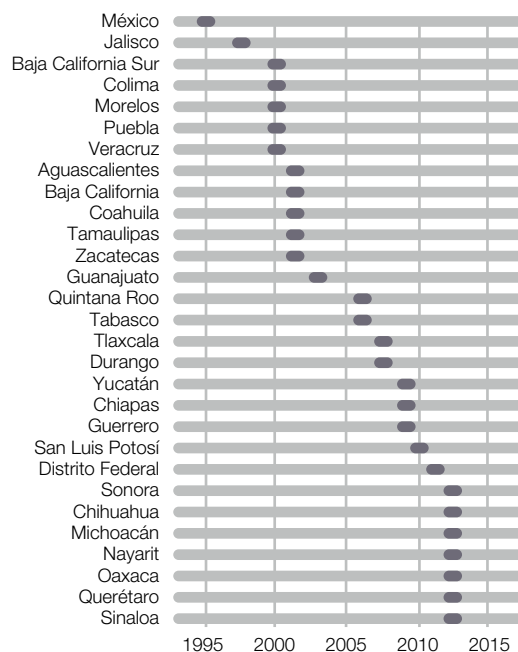
**b. Participación ciudadana en las entidades federativas del país**

Para nadie es un secreto que el desarrollo democrático en las entidades federativas del país acusa distintos niveles. Algunos estados son punta de lanza, experimentaron la alternancia en el ámbito local mucho antes que ésta se diera a nivel federal, cuentan con instituciones sólidas, división de poderes y la participación electoral es persistentemente alta; sin embargo, otros, un número importante, se encuentran en etapas embrionarias de democracia formal, sin garantías mínimas para el ejercicio pleno de ciudadanía.

Pues bien, en cuanto a la democracia participativa sucede algo similar, aparentemente hay avances importantes, casi todos los congresos aprobaron ya mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito o la iniciativa popular, aunque la realidad es que no hay un cuerpo legislativo sólido que mueva a los ciudadanos a desafiar democráticamente a sus representantes populares y funcionarios.

La Gráfica 1 muestra como poco a poco, las distintas legislaturas del país aprobaron mecanismos legales para promover la participación ciudadana en sus estados. En 19 años, pasamos de cero a 29 entidades con leyes de participación ciudadana en, al menos, tres oleadas que se ubicaron en el año 2000, 2001 y 2012.

**Gráfica 1**

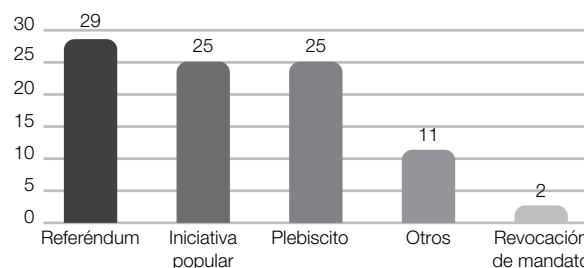


Estado de México, en 1995, fue la primera entidad del país que aprobó la “Ley Reglamentaria del Artículo 14” en la cual se delinear los parámetros para la aplicación del referéndum en esta entidad. Tres años más tarde, Jalisco aprobó la Ley de Participación Ciudadana para su estado; y entre el año 2000 y 2001, 10 entidades más se sumaron (Baja California Sur, Colima, Morelos, Puebla, Veracruz, Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas).

Para finales del sexenio de Vicente Fox, la mitad del país ya tenía reglamentación al respecto. De 2002 a 2006, Guanajuato, Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala avanzaron en la ruta de la democracia participativa. A partir de esa fecha, los estados restantes, exceptuando a Campeche, Hidalgo y Nuevo León, promulgaron normas similares hasta el 2012.

Tal como muestra la Gráfica 2, el 91% de las entidades federativas contemplan algún mecanismo de democracia directa en su Constitución o ley secundaria; solamente los tres estados previamente referidos pasan de largo en cuanto a los mecanismos legales para que los ciudadanos pongan en marcha o frenen a los poderes ejecutivo o legislativo de sus estados.

Gráfica 2



Dejando a un lado las condiciones prácticas de la legislación, suponiendo que las variables como la concurrencia con las elecciones, el coeficiente de firmas para iniciar los mecanismos, o el carácter de los efectos de la votación sean irrelevantes, entonces podemos afirmar que 29 estados del país están a favor de constituir un punto de veto ciudadano a las acciones legislativas a través del referéndum; 25, a favor de que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de Ley; 25 estiman oportuno que la ciudadanía participe directamente en el diseño de políticas públicas; 2, contemplan la posibilidad de remover a los representantes populares a través de la votación directa de los ciudadanos; y 11 van más allá de los mecanismos típicos de participación ciudadana.

La Tabla 2 concentra la información de los mecanismos que nominalmente están al alcance de la ciudadanía en cada uno de los estados.

Es este tenor –dejando de lado a Campeche, Hidalgo y Nuevo León–, Estado de México, es nominalmente el estado más rezagado en participación ciudadana, pues únicamente incluye el referéndum como medio de consulta.

**Tabla 3**

Ninguno	Referéndum	Referéndum y plebiscito	Referéndum, iniciativa popular y plebiscito	Referéndum, iniciativa popular, plebiscito y otros mecanismos	Referéndum, iniciativa popular, plebiscito, revocación de mandato y otros mecanismos
Campeche, Hidalgo y Nuevo León	Estado de México	Chihuahua y San Luis Potosí	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas	Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala	Morelos y Oaxaca*

\*Oaxaca no incluye entre sus mecanismos de participación ciudadana la iniciativa popular.

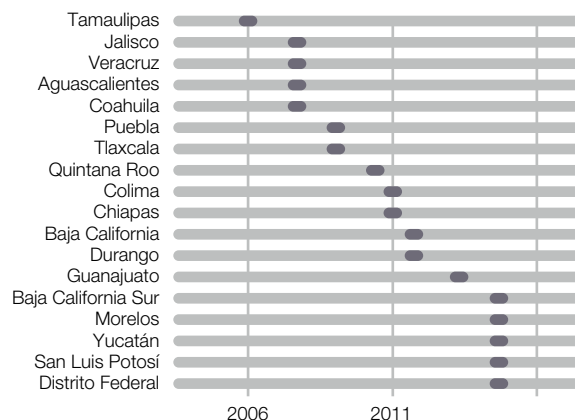
Chihuahua y San Luis Potosí añaden un mecanismo más: el plebiscito. Con él los ciudadanos no sólo pueden interactuar con el poder legislativo sino también con el ejecutivo. Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas le suman la iniciativa ciudadana para permitir a la ciudadanía proponer legislación local. Morelos contempla todos los mecanismos y suma algunos más, y Oaxaca incluye el referéndum, plebiscito, la revocación de mandato, y otros más, aunque no incluye la iniciativa popular.

Sin embargo, esto no marca una diferencia entre dichas entidades: la mayoría de la legislación aprobada no ha servido para promover mayor interacción en la toma de decisiones públicas.

Sólo en Jalisco y Yucatán se sometió a votación la pertinencia de llevar a cabo cierta política pública o legislación a solicitud de la ciudadanía. No obstante,

pese a la ineficiencia de la legislación originalmente aprobada, de los 29 cuerpos jurídicos referentes a la participación ciudadana, solo 18 han sido reformados en los últimos años, sobra decir que sin ningún impacto evidente en la praxis política. El Gráfico 3 concentra esta información.

**Gráfica 3**



La oleada de las reformas a las leyes de participación ciudadana comenzó en 2006, y se mantuvo viva hasta 2014, año en el cual, cinco estados modificaron su legislación. Ninguno de ellos se caracteriza por ser particularmente vanguardistas aunque Morelos y Yucatán bien pueden ser considerados como la excepción. El primero por incluir la figura de revocación de mandato; el segundo porque es el único estado donde la Ley se ha utilizado de manera regular en materia de plebiscito.

Por lo tanto, en términos generales cabe sostener que la mayoría de los estados promueven en mayor o menor medida, aunque sea nominalmente, la participación ciudadana. Campeche, Hidalgo y Nuevo León son la excepción.

Como era previsible, producto de las marcadas diferencias y líneas de conflicto en las entidades federativas, la legislación existente en el ámbito local es muy heterogénea, tiene variantes significativas en los mecanismos contemplados y particularmente en las condiciones establecidas para su inicio, votación y efectos.

***c. Mecanismos de democracia directa para interactuar con las legislaturas locales: referéndum e iniciativa popular***

El referéndum es el mecanismo de participación ciudadana más extendido en la República Mexicana, 29 estados lo contemplan en sus ordenamientos jurídicos. Y supone la posibilidad de bloquear acciones legislativas, de establecer –por así decirlo– un ente revisor con facultad de veto que module

las acciones del poder legislativo unicameral en el ámbito local.

El referéndum es pues un instrumento con el cual, mediante el voto directo de los electores, se puede echar atrás una reforma o nueva ley, reglamento municipal o algún tipo de cambio a la Constitución; pone a la mano de la ciudadanía una herramienta para revisar las decisiones del poder legislativo y los ayuntamientos. En otras palabras, es el candado que la ciudadanía tiene para mantener la Constitución, leyes y reglamentos tal como se encuentran.

Se sustenta en la idea de promover más pesos y contrapesos en el ámbito local, pues las legislaturas locales y ayuntamientos, por ser organismos unicamerales, están a merced del control de un partido, e incluso, los intereses personales del gobernador, o presidente municipal, y por ello fácilmente pueden alejarse del bien común.

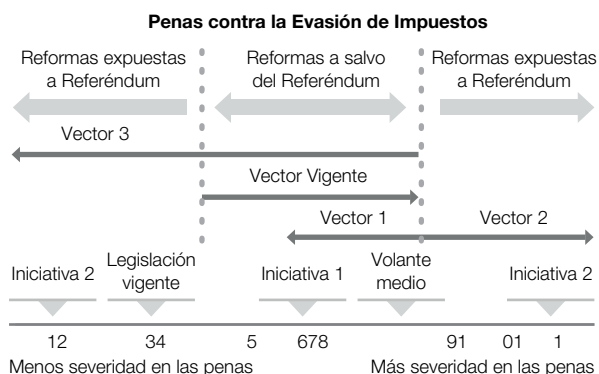
En consecuencia, dentro de la teoría de la elección racional, con el referéndum, los legisladores –teóricamente– deben mantenerse cercanos a las preferencias ciudadanas, pues ir más allá puede generar una consulta para preservar el y derivar en un equilibrio ineficiente en términos del óptimo de Pareto.

Concretamente, esto significa que si los promotores de cambios legislativos desean garantizar reformas a la ley, por mero comportamiento estratégico, están obligados a atender la posición del votante medio a la hora de aprobar una reforma constitucional o de ley; al igual que a los regidores, al aprobar cambios o nuevos reglamentos municipales, pues de otra

forma, si se lleva a cabo una consulta donde una mayoría simple decide, se mantendrá el estado actual de las cosas.

En el ejemplo de la Gráfica 4 se esquematizan los dilemas de acción colectiva subyacentes a una reforma en materia de evasión de impuestos en el escenario legislativo, donde el proceso no concluye con la promulgación de la ley porque los ciudadanos tienen la posibilidad de desafiar lo aprobado a través del referéndum; de tal suerte, los legisladores enfrentan la amenaza creíble de un veto ciudadano si se alejan de las preferencias del votante medio.

Gráfica 4



En el esquema planteado, el votante medio quiere penas más severas y la legislación vigente está muy lejos de su postura. Desde su perspectiva, la norma vigente es moderada. Por ello, los legisladores –suponiendo una distribución normal de probabilidad en las preferencias– deben tomar en cuenta que cambios para penalizar con

mayor severidad la evasión fiscal no derivarán en la solicitud de un referéndum, a menos que vayan más allá del punto donde se ubica el votante medio. Es decir, la iniciativa 1 está a salvo porque acorta la distancia entre las preferencias del votante medio y la legislación vigente (representada por el vector vigente); sin embargo, las iniciativas 2 y 3 probablemente generarán solicitudes de referéndum.

En el primer caso, la iniciativa 2 supera la postura deseada por el votante medio, por lo cual será impugnada, pero al comparar uno a uno el con el resultado de la promulgación de la reforma, los votantes no aprobarán el veto, pues la magnitud del vector de la iniciativa 2 es de tres puntos y con ello reduce en dos puntos la brecha entre la magnitud del vector vigente (5) y las preferencias del votante medio.

Por el otro lado, en el caso de la iniciativa 3, la enmienda es entendida a todas luces como un retroceso. Será impugnada y desechada por los electores, pues el estado actual de las cosas es más deseable, representa una brecha de 5 puntos, pero el cambio de legislación la llevaría a 8. Por lo cual vetarían los cambios aprobados.

Dicho de otra forma, la frontera de posibilidades de iniciativas que no derivarán en convocatorias a referéndum están entre la legislación vigente y la posición en la que se ubica el votante medio; las impugnables pero que no serán bloqueadas son todas aquellas que pasan la postura del votante medio pero reducen la brecha de 5 puntos existente.

En consecuencia las preguntas a resolver son: primero, ¿por qué este modelo no se apega a la realidad cotidiana del país, por qué no vemos a la ciudadanía hacer uso del referéndum en las entidades del país?, ¿se debe a que los legisladores siempre promulgan las leyes de acuerdo al votante mediano o hay costos y limitantes que inhiben el uso del referéndum y no se incluyen dentro de este modelo?; y en segundo lugar, de ser así, ¿cuáles son esas causas que inhiben el uso del referéndum bajo este modelo?

Pues bien, como adelantaba desde la introducción de este documento, son los pequeños arreglos de las leyes de participación ciudadana las causales del repliegue de los electores. En el caso específico del referéndum hay barreras significativas y una enorme varianza en la legislación de un estado a otro. La naturaleza, los efectos de la votación, los requisitos para la convocatoria y la declaratoria de procedencia están en el centro de las diferencias y constituyen el corazón de los costos y limitantes que bloquean el uso sistemático de este mecanismo de participación ciudadana.

### *Naturaleza del referéndum*

Por su naturaleza el referéndum puede ser constitucional, cuando el objeto es validar cambios a la constitución; legislativo, cuando se impugnan cambios a la legislación estatal; o reglamentario, cuando se desafían los cambios reglamentarios en el ámbito municipal. Esta distinción es importante de tener en cuenta pues las normas vigentes reflejan

el espíritu del constituyente al aprobar las leyes de participación ciudadana en aras de mantener el monopolio legislativo en ciertas materias, o por el contrario, abrirlo por completo al debate entre los poderes y la ciudadanía de cara a un ejercicio democrático que refleje de manera más directa la voluntad general.

Dicho lo anterior, es fundamental decir que en México, la mayoría de los estados permiten referéndums legislativos, es decir, abren al escrutinio público la principal tarea de sus legisladores, pero menos de la mitad avalan consultas para conocer la opinión de los ciudadanos en materia constitucional o reglamentaria. Es decir, miran con recelo que el debate público abarque cambios constitucionales y reformas en el ámbito municipal.

De los 29 estados que contemplan alguna modalidad de referéndum, como muestra la Gráfica 5, 26 estados permiten consultas de carácter legislativo; 14, constitucionales, y sólo 12, reglamentarias.



Nominalmente, los estados que dan mayor oportunidad de participar en el proceso legislativo a sus ciudadanos –en función del referéndum– son Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán, en ellos, la ciudadanía puede pronunciarse sobre los cambios a la constitución, la legislación estatal y los reglamentos municipales.

En un segundo nivel –teóricamente, insisto– se encuentran los estados de Durango, Michoacán, Querétaro y Zacatecas, quienes estipulan una serie de requisitos para que los electores puedan abrir el debate público sobre cambios en materia legislativa y reglamentaria. Los acompañan Baja California Sur, San Luis Potosí y Sonora, quienes omiten la capacidad de los electores para desafiar

las decisiones de los cabildos, pero permiten la interacción plena con el poder legislativo estatal, en cuanto a los cambios de ley y materia constitucional.

En los estados de Aguascalientes, Colima y Estado de México, los habitantes con credencial de elector vigente pueden ser partícipes, exclusivamente, en los procesos de reforma a la constitución. Y finalmente, en Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, únicamente se pueden pronunciar en materia de reformas a la legislación local. Evidentemente, en el caso del Distrito Federal esto no podría ser de otra manera, pues carece de constitución local y, en consecuencia de municipios y cabildos. La Tabla 3 concentra esta información.\*

Tabla 4

Ninguno	Legislativo	Constitucional	Legislativo y constitucional	Legislativo y reglamentario	Legislativo, constitucional y reglamentario
Campeche, Hidalgo y Nuevo León	Chiapas, Coahuila Distrito Federal Guerrero, Nayarit Oaxaca, Puebla Quintana Roo Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz	Aguascalientes Colima y Estado de México	Baja California Sur San Luis Potosí Sonora	Durango, Michoacán Querétaro y Zacatecas	Baja California Chihuahua Guanajuato Jalisco, Morelos Tabasco, Tlaxcala y Yucatán

No obstante, resulta falaz sostener que un ciudadano promedio dentro de alguno de estos estados tiene la misma oportunidad de convocar,

y en última instancia, bloquear la promulgación de cambios legislativos, constitucionales o reglamentarios según sea el caso.

\* La Constitución de la Ciudad de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017, y entrará en vigor el 27 de septiembre de 2018 [Nota del editor].

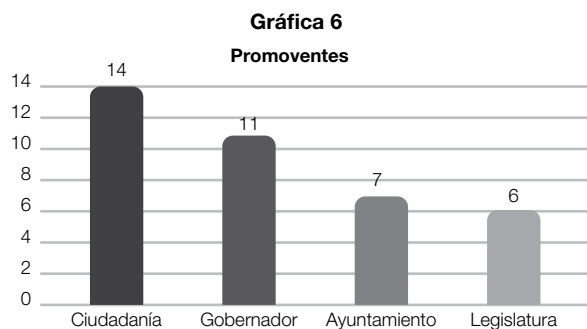


## IV. Referéndum

### Referéndum constitucional

#### 1. ¿Quién puede solicitar la realización del referéndum constitucional y bajo qué condiciones?

No obstante a que en la mayoría de los estados el ejecutivo local, los ayuntamientos, el poder legislativo, y/o la ciudadanía pueden iniciar el proceso para convocar a referéndum constitucional, por cuestiones de diseño institucional e incluso de cultura política, en ningún estado del país se ha realizado un ejercicio democrático de esta naturaleza, evidencia suficiente para suponer un desajuste en los incentivos generados por las normas vigentes.



Tal como muestra la Gráfica 6, en todos los estados la ciudadanía está facultada para iniciar el procedimiento con miras a someter a votación

si se aprueban, o no, los cambios realizados a la constitución; en 11, el gobernador; en 7, los ayuntamientos; y finalmente, sólo en 6, la legislatura.

Dejando por un momento los detalles a cubrir para tal fin, en Tlaxcala, Yucatán, Tabasco y Morelos los poderes legislativo, ejecutivo –incluidos los ayuntamientos– y la ciudadanía comparten esta facultad. En Aguascalientes, Baja California y Sonora se omite a la legislatura, pues fue ella misma quien aprobó los cambios constitucionales bajo el esquema de una mayoría calificada.

En San Luis Potosí, el actor que se excluye es el ayuntamiento, pues las reformas constitucionales escapan a sus competencias.

Baja California Sur, Jalisco y Estado de México solo conceden la facultad de iniciativa a los ciudadanos y el gobernador, agregando una herramienta extra al titular del ejecutivo para interactuar con el poder legislativo.

Guanajuato solo permite que además de los ciudadanos, sea la misma legislatura que aprobó los cambios constitucionales quien convoque a este ejercicio. Y finalmente, en Chihuahua y Colima la facultad es exclusiva de los ciudadanos. La Tabla 5 resume esta información.

Pues bien, en principio destaca que de los 14

**Tabla 5**

Legislatura, ciudadanía, gobernador y ayuntamientos	Ciudadanía, gobernador y ayuntamientos	Ciudadanía, gobernador y legislatura	Ciudadanía y gobernador	Ciudadanía y Legislatura	Ciudadanía
Tlaxcala, Yucatán Tabasco y Morelos	Aguascalientes, Baja California, Sonora	San Luis Potosí	Baja California Sur Jalisco y Estado de México	Guanajuato	Chihuahua y Colima

estados donde hay referéndum constitucional, en 11 el gobernador puede hacer uso de él para que la ciudadanía decida si estos cambios entran en vigor o no.

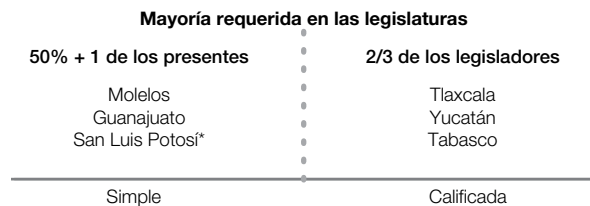
Este no es un tema menor porque le permite, en caso de no contar con los votos suficientes en el congreso, vetar una reforma constitucional que de otra forma no podría revertir con las facultades que le otorga la carta magna para interactuar con el poder legislativo; por el otro lado, si tiene los votos pero percibe cierta polémica en la aprobación, este mecanismo pone a sus manos la posibilidad de construir mayor legitimidad en la decisión y vestirla de respaldo ciudadano con una votación. Sea como sea, en ambos casos los ciudadanos podrían intervenir en el proceso legislativo, por ello, conforme a esto, los 14 estados caben en dos categorías en la escala ordinal, donde el primer lugar es para quienes le permiten al titular del ejecutivo convocar a referéndum; el segundo, para los estados donde esta es una posibilidad cerrada.

**Tabla 6**

Estado	Categoría en función de la facultad del gobernador
Aguascalientes	1
Baja California	1
Baja California Sur	1
Jalisco	1
México	1
Morelos	1
San Luis Potosí	1
Sonora	1
Tlaxcala	1
Yucatán	1
Tabasco	1
Chihuahua	2
Colima	2
Guanajuato	2

la legislación vigente contempla condiciones jurídicas para que lejos de bloquear cambios constitucionales, se promueva la construcción de consensos, e incluso de autocrítica frente a cambios constitucionales polémicos, pero realizables con los votos de mayorías calificadas. Ese es el caso cuando la ley exige mayorías calificadas en el Poder Legislativo para convocar a referéndum constitucional, cuando esto es a todas luces pedirle a quienes aprobaron la reforma constitucional que voten también para que esta decisión sea ratificada por la ciudadanía.

**Gráfica 7**



\* San Luis Potosí no establece un número específico de legisladores para iniciar solicitar la convocatoria a referéndum.

El diagrama anterior esboza las condiciones que establecen las leyes locales a las legislaturas para solicitar la convocatoria a referéndum. Morelos y Guanajuato demandan que el documento sea abalado por la mayoría de los diputados presentes. Esto –al menos teóricamente– es posible, pues los cambios constitucionales debieron ser respaldados por dos terceras partes de los diputados. Sin embargo, el 33% restante puede llegar a construir mayoría en caso de poca asistencia dentro de los días siguientes a las reformas constitucionales.

En el otro extremo se encuentran los estados de Tlaxcala, Yucatán y Tabasco: en ellos se pone como piso del consenso para desafiar cambios constitucionales a mayorías calificadas. Es decir, el mismo bloque que aprueba las reformas debe estar dispuesto a poner su acción a juicio ciudadano. En ese sentido, la motivación no sería la de desafiar la decisión tomada sino la de obtener una legitimación popular, construir respaldo ciudadano, minimizar los costos políticos de tal decisión.

En el caso de San Luis, la norma vigente es ambigua y tal pareciera que cualquier diputado puede solicitar la realización de una consulta, sin mayor trámite. Por lo cual se encuentra entre los dos límites, el de una acción desafiante y la promoción de una acción legislativa para construir consensos.

En la Tabla 7, se resume la categorización en escala ordinal que se puede hacer en función de qué tan flexible es la norma vigente para que los legisladores sometan al voto ciudadano los cambios constitucionales. El primer lugar lo comparten los estados donde mayorías simples pueden hacer la solicitud; el segundo para las mayorías calificadas; y el tercero para los estados donde no hay dicha posibilidad.

**Tabla 7**

Estado	Categoría en función de mayoría solicitada
San Luis Potosí	1
Guanajuato	1
Morelos	1
Tlaxcala	2
Yucatán	2
Aguascalientes	2
Baja California Sur	3
Chihuahua	3
Colima	3
Jalisco	3
México	3
Sonora	3
Baja California	3

Los ayuntamientos también pueden convocar a referéndum constitucionales en los estados de Aguascalientes, Baja California, Tlaxcala, Tabasco, Morelos y Sonora. Esto es sumamente significativo por el pluralismo político en el ámbito local; sin embargo, como vemos en la Gráfica siguiente, la norma solicita en tres estados que sean la mayoría de gobiernos municipales quienes lo soliciten.

Baja California, Aguascalientes y Morelos están a la vanguardia en este aspecto. Solo en el primer caso se solicita, como mínimo, el respaldo de dos municipios a la solicitud de consulta; en los dos estados restantes es suficiente con que un cabildo haga la petición y las modificaciones constitucionales lo afecten de alguna manera.

Gráfica 8

Ayuntamientos necesarios		
Hasta 2	50% + 1	2/3 del total
Aguascalientes	Sonora	Tlaxcala
*Baja California	Yucatán	Tabasco
Morelos		
Mínimo	Simple	Calificada

\* Sólo Baja California solicita un mínimo de dos ayuntamientos. Aguascalientes y Morelos permiten que sea sólo un municipio.

No obstante, el nivel de consenso requerido en los otros cuatro estados es mayor. En los casos de Sonora y Yucatán, se pide que sean la mayoría de los municipios; en Tlaxcala y Tabasco, el 66 por ciento como mínimo. Es decir, la necesidad de acuerdos amplios entre los cabildos, generalmente, en manos de partidos antagónicos, representa un primer obstáculo que debe librarse en el camino a un ejercicio democrático de esta naturaleza.

En consecuencia, los 14 estados con referéndum constitucional pueden ser agrupados en cuatro categorías basadas en el nivel de respaldo requerido para presentar una solicitud por los ayuntamientos del estado. En la escala ordinal que se concentra en la Tabla 8 el primer lugar es para los estados donde se permite que sea un solo municipio; dos para Baja California que pide dos; tres, para los de mayoría simple; cuatro, para los de mayoría calificada; y cinco para los estados donde no es posible.

Tabla 8

Estado	Categoría en función de municipios solicitadas
Aguascalientes	1
Morelos	1
Baja California	2
Sonora	3
Yucatán	3
Tlaxcala	4
Tabasco	4
Baja California Sur	5
Chihuahua	5
Colima	5
Guanajuato	5
Jalisco	5
México	5
San Luis Potosí	5

Finalmente, al margen de los representantes populares, los ciudadanos también pueden iniciar el procedimiento para convocar a una votación con el objeto de bloquear cambios a la Constitución de su estado. Para ello, están obligados a recopilar, en un tiempo fijo, un porcentaje mínimo del listado nominal de electores. No está de más señalar, que esta tasa de firmas diarias<sup>21</sup> es mucho más elevada que en los casos del referéndum legislativo, e incluso el reglamentario.

Los tiempos para recopilar las firmas de apoyo son la primera señal del ánimo de los legisladores para abrir el debate a la ciudadanía sobre los

<sup>21</sup> La Tasa de Firmas Diarias es el cociente natural de la división del porcentaje del listado nominal requerido entre el número de días que tienen los interesados para presentar las firmas de respaldo ante el órgano correspondiente multiplicado por 10,000. Es decir, representa cuantas personas, por cada 10 mil inscritas en el padrón, deben respaldar la propuesta diariamente para cubrir la meta trazada por la Ley. Aritméticamente, la función es la siguiente  $F(\text{TRD}) = (\text{Porcentaje de firmas requerido} / \text{Máximo de días permitidos})$ . El supuesto central es que a mayor valor de la tasa de firmas diarias, los costos de recabarlas también son mayores, y por ser una medición en función del porcentaje del listado nominal estatal, nos permite comparar dónde es más costos convocar a referéndum constitucional.

cambios constitucionales. En estricto sentido, lapsos grandes de tiempo denotan apertura; por el contrario, periodos pequeños reflejan cerrazón.

Cuánto tiempo tienen los ciudadanos para recopilar las firmas necesarias, desde el momento en que se aprobaron las reformas al texto constitucional y el límite para presentar la solicitud en la institución correspondiente, es fundamental para hacer uso del referéndum constitucional. Por ello, quienes redactaron las leyes de participación ciudadana con la idea de que no fueran usadas, fijaron pocos días para presentar las firmas.

**Tabla 9**

Estado	Categoría en función de municipios solicitadas	Días disponibles
Aguascalientes	3	30
Baja California	3	30
Jalisco	3	30
México	3	30
Sonora	3	30
Tabasco	3	30
Chihuahua	2	45
Colima	2	45
Guanajuato	2	45
San Luis Potosí	2	45
Tlaxcala	2	45
Yucatán	2	45
Baja California Sur	1	90
Morelos	1	90

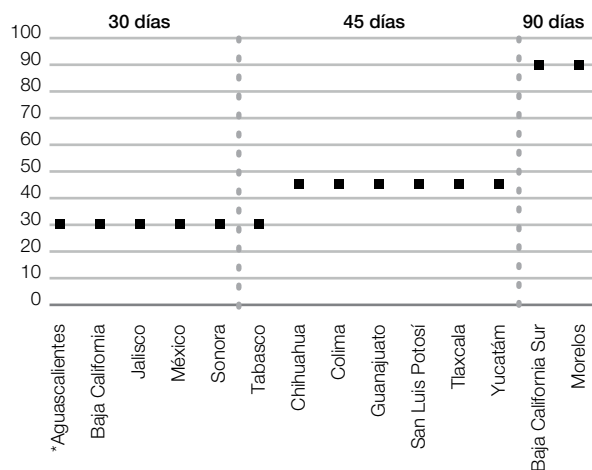
En promedio los 14 estados de la República dan a sus ciudadanos 45 días para organizarse, imprimir formatos, nombrar a un representante ante los organismos legales, y salir a las calles a recopilar las miles, e incluso millones de firmas necesarias para ello; en ese sentido, Baja California Sur y Morelos

tienen estándares marcadamente generosos con respecto al resto. No obstante, aunque el tiempo para juntar firmas nos da una noción sobre las facilidades dadas a los electores para sumarse al debate de las reformas constitucionales, este parámetro por sí sólo, no es un referente nítido sobre la disposición o apuro para solicitar la realización de este ejercicio democrático: es menester incluir en la fórmula la cuota del listado nominal a alcanzar en este espacio de tiempo.

Aguascalientes, Baja California, Jalisco, Estado de México, Sonora y Tabasco otorgan muy pocos días para que un ciudadano promedio en sus entidades federativas logre cubrir todas las latitudes del estado y generar el eco necesario para desafiar las decisiones tomadas por los legisladores en materia constitucional, 30 días mantiene en manos de los partidos, sindicatos y organizaciones gubernamentales la posibilidad de alcanzar objetivos de esta naturaleza.

En función de los tiempos que otorgan a los ciudadanos las leyes estatales para recopilar las firmas necesarias para impugnar cambios constitucionales, solo se pueden establecer tres categorías, gráficamente esto se representa en la Gráfica 9. Sin embargo, esta información, por si sola es miope a los retos que implica realmente para un ciudadano cubrir la meta que la legislación fija, por ello hay que incluir el porcentaje de firmas por presentar.

**Gráfica 9**  
Plazo en días



\* Aguascalientes no establece un tiempo para recopilar las firmas en ninguna modalidad de referéndum, sin embargo, bajo el principio jurídico de analogía se puede establecer que es de 30 días, al igual que en el plebiscito.

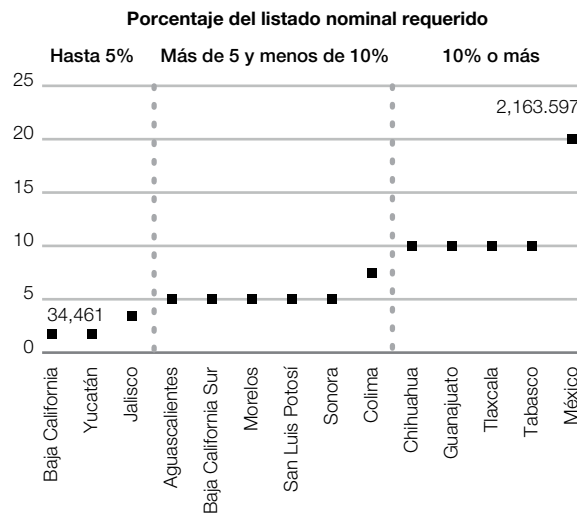
Así es, los porcentajes de firmas requeridas del listado nominal dejan al descubierto qué tan cerradas están las entidades del país a que los ciudadanos desafíen institucional y democráticamente los cambios a la Constitución.

La rigidez que imponen a sus disposiciones tomadas es innegable. El promedio del listado nominal que solicitan para iniciar el procedimiento de referéndum es de 7%, un porcentaje dos veces mayor al exigido a los partidos políticos para mantener su registro, en todas las entidades federativas. No obstante, más allá de este dato estadístico, destaca la dispersión que hay en este requisito. La varianza entre los datos es grande,

la desviación estándar de la población es de 4.5 puntos.

En el siguiente gráfico podemos observar como los porcentajes requeridos van del dos al 20%. Estos porcentajes representan la principal barrera de entrada para los ciudadanos que pretendan bloquear algún cambio constitucional, implican costos muy específicos en material de papelería, hojas, recursos humanos, organización y logística.

**Gráfica 10**



Baja California, Yucatán y Jalisco son los tres estados donde se solicitan los porcentajes más bajos de firmas; sin embargo, son significativos para los ciudadanos, en especial si tomamos en cuenta que en promedio, solo cuentan con 45 días para conseguir miles de firmas en todo el

estado. Aguascalientes, por ejemplo, no solo pide un porcentaje alto del listado nominal de electores, también pide que cada firma sea respaldada por copia simple de la credencial de elector, incrementando aún más los costos asociados.

La siguiente Tabla traduce los porcentajes exigidos en el número de firmas que representan en función del tamaño de su listado nominal con corte a enero de 2015. Se ordenan de menor a mayor de acuerdo con los porcentajes solicitados.

**Tabla 10**

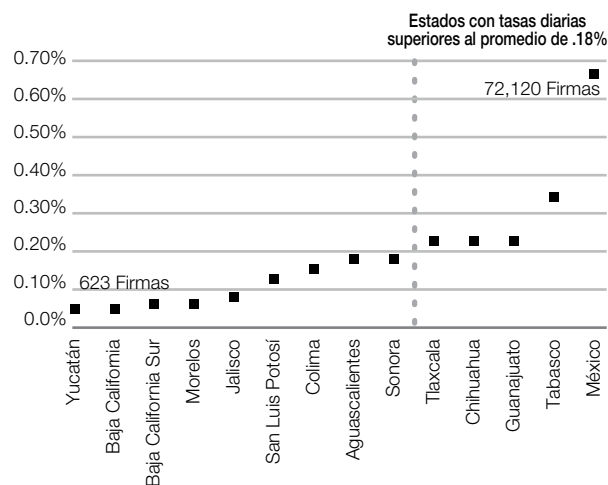
Estado	Ranking porcentaje solicitado	Porcentaje requerido	Número de firmas
Baja California	1	12%	36,461
Yucatán	1	2%	28,040
Jalisco	2	3%	135,343
Baja California Sur	3	5%	22,774
Aguascalientes	3	5%	42,163
Morelos	3	5%	67,277
San Luis Potosí	3	5%	91,264
Sonora	3	5%	96,479
Colima	4	7%	34,271
Tlaxcala	5	10%	83,743
Tabasco	5	10%	158,090
Chihuahua	5	10%	252,059
Guanajuato	5	10%	402,413
México	6	20%	2,163,597

Si combinamos, a través de la tasa de firmas diarias, los factores del tiempo y el porcentaje del listado nominal necesarios para solicitar un referéndum constitucional, es evidente que estados simplemente no tienen ninguna intención en promover la participación ciudadana en este particular, como por ejemplo, el Estado de México, que pide recopilar 67% del listado nominal todos los días hasta que se venzan los 30 días de plazo que

otorga para impugnar las reformas constitucionales aprobadas por el congreso. Esto equivale a 72,120 ciudadanos respaldando esta acción por día. Los costos económicos, por supuesto, son imposibles de cubrir para la enorme mayoría de mexiquenses.

Sólo 5 estados (Yucatán, Baja California, Baja California Sur, Morelos y Jalisco) están por debajo del .10% del listado nominal por día, el resto rompe este techo. Incluyendo el caso atípico de Estado de México, el promedio nacional de la Tasa de Respaldo Diario es de .18% del listado nominal, si lo excluimos baja a .15%. Sin embargo, son tasas totalmente aberrantes para promover la participación ciudadana. En contraste, en otros países donde se usa habitualmente este tipo de mecanismos, como Estados Unidos, el referente de firmas siempre es el porcentaje de votos emitido en la elección inmediata anterior.

**Gráfica 11**  
**Tasa de respaldo diario**  
**(porcentaje del listado nominal estatal)**



En la siguiente Tabla se resume nuevamente cómo se traduce la tasa diaria de respaldo en firmas de ciudadanos inscritos en el Listado Nominal. Cabe destacar que en las columnas 3 y 4 se resumen los movimientos en la ubicación de la tabla con respecto al número de días y el porcentaje de firmas total.

Incluir la Tasa de Respaldo Diario nos permite diferenciar de manera más clara los matices que hay entre las leyes de participación ciudadana de los estados, distinguir entre las malas y las peores.

En el punto particular del tiempo para recopilar las firmas, por ejemplo, pasamos de tres categorías, donde caben todos los estados a 10; en el porcentaje requerido, de 6 a 10. En cuanto a los plazos para solicitar el referéndum, Yucatán y Baja California mejoran relativamente en su evaluación; sin embargo, el resto de las entidades federativas bajan en su posición relativa con respecto a los demás. En los porcentajes requeridos solo Morelos, Baja California Sur y Yucatán se mantienen sin cambios, el resto cae en su posición relativa.

Tlaxcala, Chihuahua, Guanajuato, Tabasco y Estado de México son las cinco entidades con condiciones más adversas para cualquier ciudadano con pretensión de desafiar cambios constitucionales, mirar únicamente los días para recopilar las firmas o el porcentaje del listado nominal requerido, opaca las diferencias existentes. En nuestro país hay 10 categorías distintas para convocar a referéndum constitucional en función de los costos implícitos que marca la ley.

Tabla 11

Estado	Tasa diaria de respaldo	Número de firmas	Ranking tasa de respaldo diario	Cambio respecto a número de días	Cambio respecto al porcentaje del listado nominal
Yucatán	0.04%	623	1	+1	0
Baja California	0.05%	1,215	2	+2	-1
Baja California Sur	0.06%	253	3	-2	0
Morelos	0.06%	748	3	-2	0
Jalisco	0.08%	4,511	4	-1	-2
San Luis Potosí	0.11%	2,028	5	-3	-2
Colima	0.16%	762	6	-4	-1
Aguascalientes	0.17%	1,405	7	-4	-4
Sonora	0.17%	3,216	7	-4	-4
Tlaxcala	0.22%	1,861	8	-6	-3
Chihuahua	0.22%	5,601	8	-6	-3
Guanajuato	0.22%	8,943	8	-6	-3
Tabasco	0.33%	5,270	9	-6	-4
México	0.67%	72,120	10	-7	-4

En resumen, agregando toda la información que tenemos sobre las vías y requisitos para solicitar la realización del referéndum constitucional, destaca que los estados más vanguardistas son sin lugar a dudas Morelos, Yucatán y Baja California.

En Morelos, el estado que encabeza la lista, el gobernador, una mayoría simple de legisladores, e incluso un solo municipio puede solicitar la convocatoria a una votación. No obstante, en su contra hay que decir que solicita la tercera Tasa de Respaldo Diario más baja de los 14 estados, que equivale a .06% del listado nominal del estado, es decir 748 firmas diarias.

Yucatán está en el segundo lugar porque permite que el Titular del Ejecutivo estatal, una mayoría calificada de legisladores, y una mayoría simple de municipios den inicio al procedimiento



de referéndum constitucional. Es decir, es un poco más demandante con los poderes legislativos y los cabildos con respecto a Morelos, pero es el estado donde la Tasa de Respaldo Diario es más baja: sólo pide .04% del listado nominal, equivalente a 623 yucatecos.

Finalmente, en el caso de Baja California, aunque limita la convocatoria al ejecutivo estatal y a por lo menos dos ayuntamientos, la baja tasa de respaldo diario que lo ubica en el segundo lugar nacional lo lleva al tercer sitio en el ranking general. En Baja California se solicita .05% del listado nominal diariamente, lo que se traduce en 1,215 firmas al día.

En cuanto a los estados en el sótano de la tabla destacan los casos de Chihuahua y Estado de México. El primero porque reserva como una facultad exclusiva de los ciudadanos solicitar el inicio de este ejercicio democrático, no obstante, establece una de las tasas diarias de respaldo más altas, la tercera más grande para ser específicos, por lo cual se vuelve muy improbable su realización. Al día se requiere el respaldo del .22% del listado nominal, algo así como 5,600 chihuahuenses.

Por el otro lado, en el Estado de México resulta evidente, bajo cualquier esquema de análisis, que realmente es una facultad exclusiva del gobernador solicitar la realización del referéndum constitucional, pues aunque comparte nominalmente esta prerrogativa con la ciudadanía, la tasa de respaldo diario es imposible de alcanzar, pues en 30 días, los ciudadanos deben juntar la cifra de más de 2 millones 150 mil firmas.

**Tabla 12**

Estado	Ranking en función del promedio general	Ranking por facultad del gobernador	Ranking por facultad del poder legislativo	Ranking por facultad del los ayuntamientos	Ranking por la tasa de respaldo diario
Morelos	1	1	1	1	3
Yucatán	2	1	2	3	1
Baja California	3	1	3	2	2
Baja California Sur	4	1	3	5	3
San Luis Potosí	4	1	1	5	5
Aguascalientes	4	1	3	1	7
Jalisco	5	1	3	5	4
Sonora	6	1	3	3	7
Tlaxcala	7	1	2	4	8
Colima	8	2	3	5	6
Guanajuato	8	2	1	5	8
Tabasco	8	1	2	4	9
Chihuahua	9	2	3	5	8
México	10	1	3	5	10

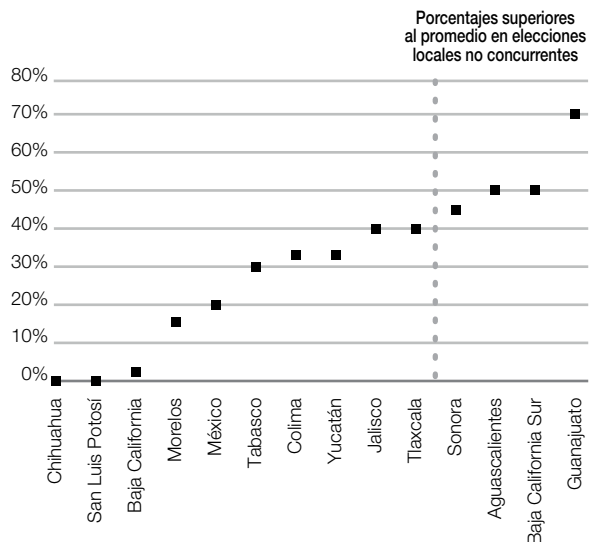
## 2. Alcance de los resultados: participación y consenso

En materia constitucional destaca que de los 14 estados donde está abierta la posibilidad de hacer una consulta de esta naturaleza, todos estipulan como vinculantes los resultados bajo distintas condiciones de participación y votación durante la jornada de consulta.

Para tener resultados obligatorios en la consulta, la participación durante la jornada, como muestra la Gráfica 12, debe alcanzar distintos niveles que van desde el 20% de los votos emitidos en la última elección para los legisladores locales (Baja California Sur), hasta el 70% del listado nominal (Guanajuato), porcentaje de votación excepcional para los estándares en México.

**Gráfica 12**

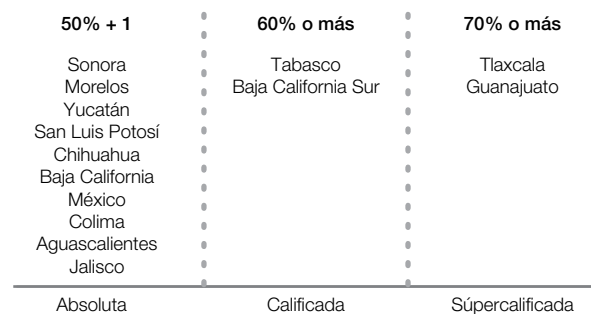
**Porcentaje de Pparticipación requerido**



En cuanto al nivel de consenso necesario para hacer vinculantes los requisitos, también destaca que la mayoría de los estados no son tan estrictos en sus demandas. Nuevamente, solo cuatro entidades solicitan mayorías calificadas o súpercalificadas, es decir, consensos amplios. Guanajuato y Baja California Sur están presentes una vez más. Por ello, es sensato concluir que la razón por la que el referéndum constitucional no se ha utilizada, salvo el caso de Guanajuato, no se encuentra en la falta de certeza o la baja probabilidad de que los resultados sean vinculantes.

**Gráfica 13**

**Mayoría requerida para resultados vinculantes**



En ese sentido, resulta muy revelador que cuatro de los estados pidan porcentajes de participación superiores al promedio de votación en las elecciones locales para diputados en sus estados. Claramente, esto inhibe la convocatoria a este mecanismo de participación, pues dentro del valor esperado de la votación, los promotores descuentan la probabilidad de éxito para obtener resultados vinculantes, en función de la votación histórica en los procesos electorales.

Guanajuato está muy por arriba del promedio requerido en el resto de los estados, 70% de participación es claramente un porcentaje difícil de alcanzar. Superar los 45 puntos porcentuales o los 50, no.

Si combinamos ambos factores, el porcentaje de participación y el consenso requerido para alcanzar resultados vinculantes, la película es mucho más clara: revela dónde hay mejores condiciones para tomar en cuenta las opiniones ciudadanas, la expresión de la voluntad general, sobre las reformas a la carta magna de las entidades federativas.

Las dos dimensiones son igual de importantes, pues son complementos perfectos dentro del proceso de decisión, es decir, si una de ellas no alcanza el resultado es irrelevante, no genera consecuencias jurídicas. Por ello, ambas tienen el mismo peso; sin embargo, para que el valor del coeficiente refleje positivamente la propensión a resultados vinculantes dividiremos el consenso requerido entre la proporción del listado nominal necesario. Es decir, en los casos en que por ejemplo se requiera 50%+1 como consenso mínimo, pero una participación del 20% se dividirá .5 entre .2, lo cual no da como resultado 2.5 como coeficiente de decisión; en contraparte, en un estado donde se requiere el mismo nivel de consenso pero mayor participación, como por ejemplo el 30% del Listado Nominal, tenemos un coeficiente de 1.6, menor al del ejemplo anterior, y el cual refleja nítidamente el espíritu del legislador para hacer más severas las condiciones para bloquear a través del voto ciudadano las reformas del poder legislativo.

**Tabla 13**

Estado	Factor de vinculación	Ranking por el factor vinculación	Cambio, respecto a la participación	Cambio respecto al consenso
Chihuahua*	500.000	1	0	0
San Luis Potosí*	500.000	1	0	0
Baja California**	5.102	2	0	-1
Morelos	3.333	3	0	-2
México	2.500	4	0	-3
Tabasco	2.000	5	0	-3
Tlaxcala	1.750	6	+1	-3
Colima	1.515	7	-1	-6
Yucatán	1.515	7	+1	-6
Jalisco	1.250	8	-1	-7
Sonora	1.111	9	-1	-8
Guanajuato	1.000	10	0	-6
Aguascalientes	0.998	11	-1	-9
Baja California Sur	0.998	11	-1	-8

\* La legislación de estos estados no establece un mínimo de participación por lo que se le asignó un valor de .001 a la participación requerida.

\*\*La legislación de Baja California marca que la participación debe ser como mínimo el 20% de la registrada en la elección anterior, por ello, se multiplicó el promedio de participación electoral en el ámbito federal por .2 para obtener el valor del dividendo utilizado en la fórmula.

Al incluir el factor de vinculación en el análisis se rompe la parsimonia de los resultados, se generan más categorías que diferencian entre las leyes. De tres categorías para el nivel de consenso requerido y diez del porcentaje de participación, se brinca a once niveles. Baja California, Chihuahua y San Luis Potosí son los estados donde es más probable que una votación derive en resultados vinculantes, pues el primero requiere únicamente el 20% de participación de la última elección local, y los dos últimos no establecen un piso de votación, y en los tres casos el nivel de consenso se obtiene en automático por ser una elección dicotómica, entre el sí o no.

Por el contrario, al fondo de la tabla se encuentran los estados de Sonora, Guanajuato, Aguascalientes y Baja California Sur, pues en ellos alcanzar resultados vinculantes requiere altos niveles de participación y consensos amplios.

### 3. Requisitos de inicio y alcance de resultados, ¿qué implica su combinación?

Los requisitos para iniciar el proceso de referéndum y el alcance de sus resultados son los dos factores más importantes para decidir si alguien, ya sea un ciudadano o un poder del estado, hace suya la ley para iniciar una batalla con miras a echar abajo cambios constitucionales o construir mayor apoyo ciudadano.

En la tabla se concentra la información del ranking por el factor de inicio y el de vinculación; es claro, pues que hay incentivos cruzados. El promedio para los catorce estados es de 12 puntos, es decir, por debajo del punto medio. Ello debido a que la mayoría si hacen fácil iniciar el procedimiento, dificultan obtener resultados vinculantes, y viceversa. Esa es la razón fundamental por la cual no hemos visto ejercicios de esta naturaleza, porque el valor esperado de conseguir ambas condiciones es muy bajo y resulta irracional.

**Tabla 14**

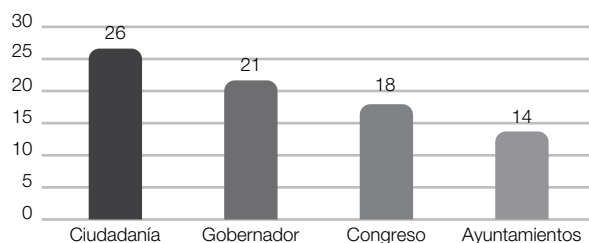
Estado	Ranking factor inicio	Ranking factor vinculación	Ranking por ambos factores
Morelos	1	3	1
Yucatán	2	7	3
Baja California	3	2	2
San Luis Potosí	4	1	2
Aguascalientes	4	11	7
Baja California Sur	4	11	7
Jalisco	5	8	5
Sonora	6	9	7
Tlaxcala	7	6	5
Tabasco	8	5	5
Colima	8	7	7
Guanajuato	8	10	8
Chihuahua	9	1	4
México	10	4	6

#### *Referéndum legislativo*

#### *¿Quién puede solicitar la realización del referéndum legislativo y bajo qué condiciones?*

En materia de referéndum legislativo, 26 estados permiten que el ejecutivo local, los ayuntamientos, el poder legislativo, y/o la ciudadanía inicien el proceso para convocar a este ejercicio ciudadano; no obstante, en ningún estado del país se ha realizado un ejercicio democrático de esta naturaleza, evidencia suficiente para suponer un desajuste en los incentivos generados por las normas vigentes.

**Gráfica 14**  
**Promoventes**



Tal como muestra la Gráfica 14, en 26 estados del país los ciudadanos pueden iniciar el procedimiento para este ejercicio; en 21, el gobernador; en 18 el congreso; y sólo en 14 los ayuntamientos.

Sin embargo, como veremos más adelante, un número importante de estas entidades federativas sabotean desde el diseño legislativo las intenciones de promover un debate democrático para bloquear las reformas legislativas, o en su defecto, para construir a través de esta votación un respaldo ciudadano que otorgue mayor legitimidad a las acciones legislativas tomadas por una mayoría en el congreso del estado.

No es redundante anunciar que en las siguientes líneas profundizaremos en el detalle del asunto, pero al margen de ello, de una primera mirada, como resume la Tabla 15, los estados de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas permiten que los poderes legislativo y ejecutivo, ayuntamientos y ciudadanos den inicio al proceso;

Baja California, Michoacán y Sonora omiten a la legislatura; Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí y Nayarit excluyen a los municipios; Baja California Sur, Oaxaca y Puebla solo le dan la oportunidad al gobernador y la ciudadanía; Durango, Guanajuato y Tamaulipas solo a los electores y los propios legisladores; Chihuahua, Distrito Federal y Sinaloa lo dejan solo en manos de la ciudadanía; y Veracruz, por el contrario, le deja la facultad a todos, menos a los ciudadanos.

**Tabla 15**

Legislatura, ciudadanía, gobernador y ayuntamientos	Ciudadanía, gobernador y ayuntamientos	Ciudadanía, gobernador y legislatura	Ciudadanía y gobernador	Ciudadanía y legislatura	Ciudadanía
Aguascalientes Chiapas Coahuila Morelos Querétaro Quintana Roo Tabasco Tlaxcala Veracruz* Yucatán Zacatecas	Baja California Michoacán Sonora	Guerrero Jalisco San Luis Potosí Nayarit	Baja California Sur Oaxaca Puebla	Durango Guanajuato Tamaulipas	Chihuahua Distrito Federal Sinaloa

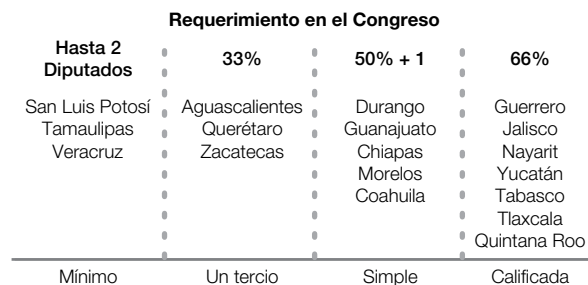
\*Veracruz le niega a los ciudadanos la oportunidad de iniciar el procedimiento

En consecuencia, basados en la posibilidad del gobernador para convocar, o no, al ejercicio que nos compete en este caso, se pueden establecer dos categorías en escala ordinal, asignando el valor de uno para quienes sí abren esta posibilidad y dos para quienes no lo hacen.

Tabla 16

Estado	Categoría
Guerrero	1
Jalisco	1
San Luis Potosí	1
Nayarit	1
Oaxaca	1
Puebla	1
Baja California Sur	1
Chiapas	1
Yucatán	1
Zacatecas	1
Tabasco	1
Tlaxcala	1
Querétaro	1
Quintana Roo	1
Morelos	1
Coahuila	1
Aguascalientes	1
Veracruz	1
Michoacán	1
Sonora	1
Baja California	1
Chihuahua	2
Distrito Federal	2
Sinaloa	2
Durango	2
Guanajuato	2
Tamaulipas	2

Gráfica 15



De tal suerte se pueden establecer cinco categorías en escala ordinal según el grado de consenso necesario en la legislatura para convocar a la realización de esta votación. El primer lugar es para los estados donde se requiere un consenso mínimo; el segundo, para los que piden un tercio de los diputados; el tercero, para las mayorías simples; el cuarto, para las calificadas; y finalmente, el quinto para las entidades federativas donde está cerrada la posibilidad de convocatoria para el congreso local. La Tabla 17 concentra dicha información.

En cuanto a la facultad de los diputados para iniciar el procedimiento, también fluctúa desde números mínimos, en los estados de San Luis, Tamaulipas y Veracruz, hasta mayorías calificadas en Guerrero, Jalisco, Nayarit, Yucatán, Tabasco, Tlaxcala y Quintana Roo.



Tabla 18

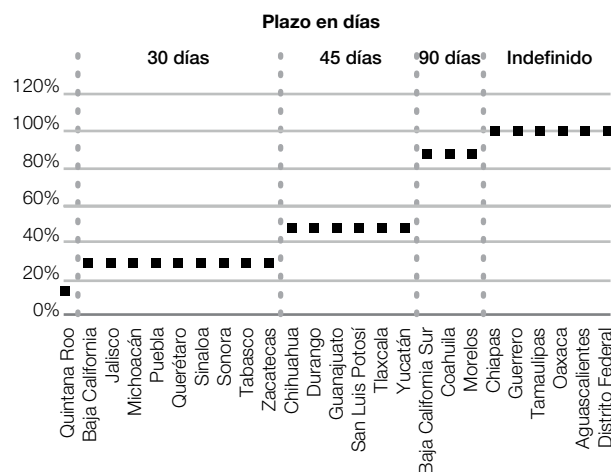
Estado	Ranking Ayuntamientos
Aguascalientes	1
Morelos	1
Veracruz	1
Baja California	2
Quintana Roo	3
Michoacán	4
Zacatecas	4
Sonora	5
Querétaro	5
Chiapas	5
Coahuila	5
Yucatán	5
Tabasco	6
Tlaxcala	6
Chihuahua	7
Distrito Federal	7
Sinaloa	7
Oaxaca	7
Puebla	7
Baja California Sur	7
Tamaulipas	7
Durango	7
Guanajuato	7
Guerrero	7
Jalisco	7
Nayarit	7
San Luis Potosí	7

Por último en cuanto a la facultad depositada en la ciudadanía para solicitar la convocatoria de referéndum legislativo, nuevamente los tiempos y el porcentaje del listado nominal solicitados son fundamentales para comprender a cabalidad los retos que tienen y cómo afectan sus decisiones para utilizar o no esta herramienta para influir en la forma de actuar de la legislatura local.

Con respecto al referéndum constitucional los tiempos varían un poco, fundamentalmente porque

en Quintana Roo se reduce a tan solo 15 días, y en otros estados es ambiguo el plazo, pues la ley no establece explícitamente una fecha de caducidad. De cualquier forma, como señalamos en el apartado anterior, es la tasa de respaldo diario la que revela el tamaño del reto a alcanzar por parte de la ciudadanía, si decide aventurarse en esta tarea.

Gráfica 17

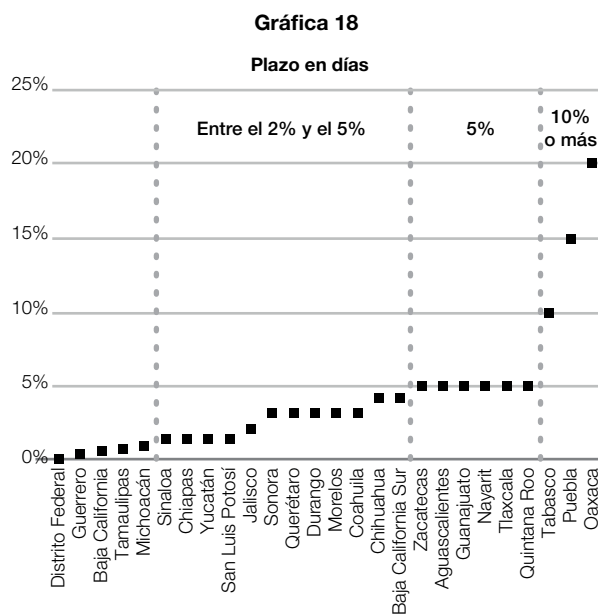


El promedio del porcentaje del listado nominal requerido para que los ciudadanos puedan iniciar la solicitud es de poco más del 4% del listado nominal. Hay casos extremos como el de Distrito Federal y Oaxaca que sesgan la medición hacia ambos sentidos. El primero a la baja; el segundo, al techo. Sin embargo, la distribución muestra mayor concentración en porcentajes que oscilan entre los tres puntos porcentuales del listado nominal,



evidenciando la poca disposición de los legisladores de Tabasco, Puebla y Oaxaca para abrir al escrutinio público sus acciones legislativas.

La Gráfica 18 esboza la distribución, ilustrando el dramático salto que hay en estos tres estados, que claramente salen del patrón seguido por el resto de las entidades federativas.



La siguiente Tabla traduce los porcentajes exigidos en el número de firmas que representan en función del tamaño de su listado nominal con corte a enero de 2015. Se ordenan de menor a mayor de acuerdo a los porcentajes solicitados y se renquean en consecuencia.

**Tabla 19**

Estado	Ranking listado nominal	Porcentaje requerido	Total de firmas
Distrito Federal	1	0.04%	2,898
Guerrero	2	0.20%	4,721
Baja California	3	0.50%	12,154
Tamaulipas	4	1.00%	24,471
Michoacán	5	1.50%	47,812
Sinaloa	6	2.00%	39,452
Chiapas	6	2.00%	64,396
Yucatán	6	2.00%	28,040
San Luis Potosí	6	2.00%	36,506
Jalisco	7	2.50%	135,343
Sonora	8	3.00%	57,887
Querétaro	8	3.00%	41,425
Durango	8	3.00%	35,406
Morelos	8	3.00%	40,366
Coahuila	8	3.00%	58,233
Chihuahua	9	4.00%	100,824
Baja California Sur	9	4.00%	18,219
Zacatecas	10	5.00%	54,323
Aguascalientes	10	5.00%	42,163
Guanajuato	10	5.00%	201,207
Nayarit	10	5.00%	38,915
Tlaxcala	10	5.00%	41,872
Quintana Roo	10	5.00%	50,666
Tabasco	11	10.00%	158,090
Puebla	12	15.00%	612,891
Oaxaca	13	20.00%	532,954

En la siguiente Tabla se resume nuevamente cómo se traduce la tasa diaria de respaldo en firmas de ciudadanos inscritos en el Listado Nominal. Cabe destacar que en los estados donde no se especifica una fecha máxima, se dividió entre 100 días. Puebla, Tabasco y Quintana Roo establecen las condiciones más difíciles para los electores en cuanto a la convocatoria.

Tabla 20

Estado	Tasa de respaldo diario	Firmas diarias	Ranking tasa de respaldo
Distrito Federal	0.0004%	29	1
Guerrero	0.0020%	47	2
Tamaulipas	0.0100%	245	3
Baja California	0.0167%	405	4
Chiapas	0.0200%	644	5
Coahuila	0.0333%	647	6
Morelos	0.0333%	449	6
Baja California Sur	0.0444%	202	7
San Luis Potosí	0.0444%	811	7
Yucatán	0.0444%	623	7
Aguascalientes	0.0500%	422	8
Michoacán	0.0500%	1594	8
Nayarit	0.0500%	389	8
Durango	0.0667%	787	9
Sinaloa	0.0667%	1315	9
Jalisco	0.0833%	4511	10
Chihuahua	0.0889%	2241	11
Querétaro	0.1000%	1381	12
Sonora	0.1000%	1930	12
Guanajuato	0.1111%	4471	13
Tlaxcala	0.1111%	930	13
Zacatecas	0.1667%	1811	14
Oaxaca	0.2000%	5330	15
Quintana Roo	0.3333%	3378	16
Tabasco	0.3333%	5270	16
Puebla	0.5000%	20430	17

Tabla 21

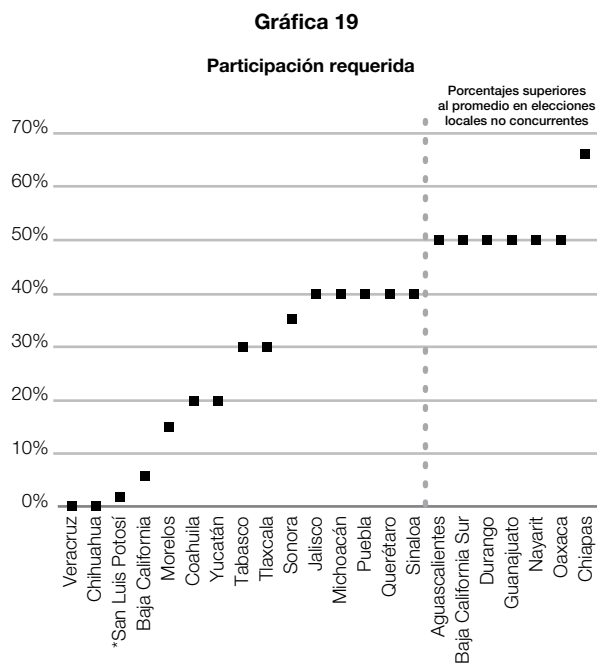
Estado	Ranking factores	Ranking Ejecutivo	Ranking Legislatura	Ranking Ayuntamiento	Ranking TRD
Morelos	1	1	3	1	6
Aguascalientes	2	1	2	1	8
Baja California	2	1	5	2	4
Tamaulipas	3	2	1	7	3
Chiapas	4	1	3	5	5
Guerrero	4	1	4	7	2
Coahuila	5	1	3	5	6
Distrito Federal	5	2	5	7	1
San Luis Potosí	6	1	1	7	7
Yucatán	7	1	4	5	7
Michoacán	8	1	5	4	8
Baja California Sur	9	1	5	7	7
Nayarit	9	1	4	7	8
Querétaro	9	1	2	5	12
Durango	10	2	3	7	9
Veracruz	10	1	1	1	18
Zacatecas	10	1	2	4	14
Jalisco	11	1	4	7	10
Sinaloa	12	2	5	7	9
Sonora	12	1	5	5	12
Quintana Roo	13	1	4	3	16
Tlaxcala	13	1	4	6	13
Chihuahua	14	2	5	7	11
Guanajuato	14	2	3	7	13
Tabasco	15	1	4	6	16
Oaxaca	16	1	5	7	15
Puebla	17	1	5	7	17

Al agregar todos los factores analizados en las páginas anteriores en una sola tabla tenemos que los estados más vanguardistas son Morelos, Aguascalientes y Baja California. Los más retrasados, Tabasco, Oaxaca y Puebla. No obstante, el promedio para todos los estados es casi de 20 puntos, algo que los acerca al fondo de la tabla.

#### *Alcance de los resultados: participación y consenso.*

A diferencia de los resultados en el referéndum constitucional, en el legislativo hay estados que explícitamente establecen que sus resultados no serán vinculantes para la autoridad. En ese supuesto están el Distrito Federal, Guerrero, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas. Por lo cual, sin mayor análisis, se les asignará un factor de vinculación de menos uno.

En el resto de los casos, el porcentaje de votación mínimo requerido, así como el nivel de consenso de la votación, servirán de base, tal como en el apartado anterior, para determinar la facilidad con la que se puede construir un resultado que obligue a las legislaturas locales para dar marcha atrás a su accionar.

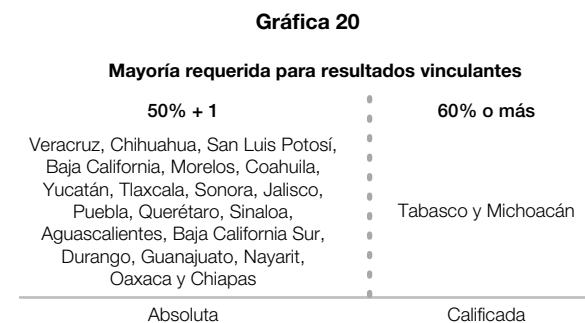


Los porcentajes de participación requeridos son medianamente razonables, pues se encuentran dentro del promedio nacional, sin embargo, como la mayoría de las normas vigentes prohíben la concurrencia con los procesos electorales, se suma

un factor de incertidumbre. Chiapas es un caso aberrante.

En cuanto a los niveles de consenso necesarios, también son menores a los que se exigen para bloquear cambios a la Constitución, casi la totalidad de entidades federativas a excepción de Tabasco y Michoacán establecen que una mayoría absoluta es suficiente para hacer vinculantes los resultados de la votación.

La siguiente Gráfica concentra los resultados.



Los estados de San Luis Potosí, Baja California, Veracruz y Chihuahua son los que tienen el factor de vinculación más fuerte, sin embargo, como vimos anteriormente, no necesariamente son los que están más abiertos al debate.

**Tabla 22**

Estado	Factor vinculación	Ranking vinculación
San Luis Potosí	50.00	1
Baja California	10.00	2
Veracruz	5.00	3
Chihuahua	5.00	3
Morelos	3.33	4
Coahuila	2.50	5
Yucatán	2.50	5
Tabasco	2.00	6
Tlaxcala	1.67	7
Michoacán	1.65	8
Sonora	1.43	9
Jalisco	1.25	10
Puebla	1.25	10
Querétaro	1.25	10
Sinaloa	1.25	10
Aguascalientes	1.00	11
Baja California Sur	1.00	11
Durango	1.00	11
Guanajuato	1.00	11
Nayarit	1.00	11
Oaxaca	1.00	11
Chiapas	0.76	12
Distrito Federal	-1	13
Guerrero	-1	13
Quintana Roo	-1	13
Tamaulipas	-1	13
Zacatecas	-1	13

*Requisitos de inicio y alcance de resultados, ¿qué implica su combinación?*

El promedio de ambos factores es de 18 puntos, lo cual apunta hacia dificultades para iniciar el procedimiento y/o lograr resultados vinculantes. Nuevamente, al igual que en el caso constitucional, los incentivos cruzados son notorios salvo los casos de Morelos y Baja California. Dejando a un lado las entidades del Distrito Federal, Guerrero, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas, que

claramente desincentivan cualquier intento de uso por la imposibilidad expresa de alcanzar resultados vinculantes, Puebla, Oaxaca y Tabasco ponen el piso muy alto en sus leyes y con ello sabotean los objetivos finales.

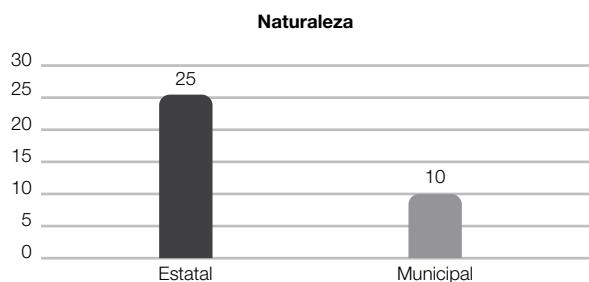
**Tabla 23**

Estado	Factor vinculación	Ranking vinculación	Ranking ambos factores
Morelos	1	4	2
Baja California	2	2	1
Aguascalientes	2	11	6
Tamaulipas	3	13	7
Chiapas	4	12	7
Guerrero	4	13	8
Coahuila	5	5	4
Distrito Federal	5	13	9
San Luis Potosí*	6	1	3
Yucatán	7	5	5
Michoacán	8	8	7
Querétaro	9	10	10
Baja California Sur	9	11	11
Nayarit	9	11	11
Veracruz	10	3	6
Durango	10	11	12
Zacatecas	10	13	13
Jalisco	11	10	12
Sonora	12	9	12
Sinaloa	12	10	13
Tlaxcala	13	7	11
Quintana Roo	13	13	15
Chihuahua	14	3	8
Guanajuato	14	11	14
Tabasco	15	6	12
Oaxaca	16	11	16
Puebla	17	10	16

## V. Iniciativa popular

25 estados del país otorgan el derecho de presentar iniciativas de ley ante el congreso a sus ciudadanos: con ello abren la puerta a que participen en el proceso legislativo y pongan en marcha a la legislatura en el análisis y reflexión de cierto tema. Sin embargo, diez entidades van más allá y promueven a nivel municipal la facultad de presentar ante el cabildo reformas a los reglamentos y demás normas municipales.

**Gráfica 21**



De los 25 estados, solo Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas incluyen también la iniciativa popular a nivel municipal. La Tabla 24 resume la información.

**Tabla 24**

Estatad	Estatad y municipal
Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz	Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Baja Californi Sur

En consecuencia, pueden establecerse dos categorías para comenzar a distinguir entre la calidad de las leyes referentes a la iniciativa popular. En una escala ordinal, el primer lugar es para las que dan más margen de acción a los ciudadanos y abren su participación no solo en asuntos estatales, sino en la base de la comunidad política: el municipio.

En la Tabla 25 se ordena jerárquicamente a los estados a la luz de esta variante.

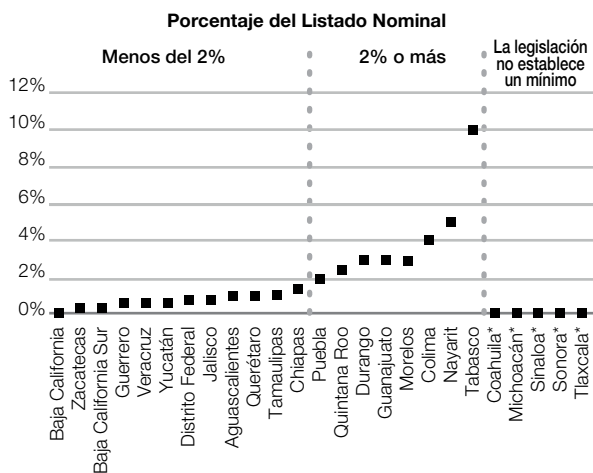
**Tabla 25**

Estado	Factor competencia
Coahuila	1
Colima	1
Durango	1
Guanajuato	1
Morelos	1
Querétaro	1
Tabasco	1
Tlaxcala	1
Yucatán	1
Zacatecas	1
Baja California Sur	1
Aguascalientes	2
Baja California	2
Chiapas	2
Distrito Federal	2
Guerrero	2
Jalisco	2
Michoacán	2
Nayarit	2
Puebla	2
Quintana Roo	2
Sinaloa	2
Sonora	2
Tamaulipas	2
Veracruz	2

La barrera de entrada a las iniciativas está dado por un porcentaje de firmas de respaldo que debe acompañar al texto que se somete a consideración de los diputados locales. En promedio, el porcentaje del listado nominal que se debe presentar es de 1.94%; Colima, Nayarit y Tabasco sobrepasan por mucho este número y no pretenden facilitar la entrada de iniciativas que no sean las de los diputados locales.

Coahuila, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala no establecen un porcentaje para que la iniciativa se reciba.

**Gráfica 22**



**Tabla 26**

Estado	Ranking Listado Nominal	Porcentaje requerido	Equivalente en firmas
Coahuila	1	0.01%	194
Michoacán	1	0.01%	319
Sinaloa	1	0.01%	197
Sonora	1	0.01%	193
Tlaxcala	1	0.01%	84
Baja California	2	0.02%	502
Zacatecas	3	0.05%	543
Baja California Sur	4	0.10%	455
Guerrero	5	0.20%	4721
Veracruz	6	0.20%	10973
Yucatán	7	0.30%	4206
Distrito Federal	8	0.40%	28983
Jalisco	9	0.50%	27069
Aguascalientes	10	1.00%	8433
Querétaro	10	1.00%	13808
Tamaulipas	10	1.00%	24471
Chiapas	11	1.50%	48297
Puebla	12	2.00%	81719
Quintana Roo	13	2.50%	25333
Durango	14	3.00%	35406
Guanajuato	14	3.00%	120724
Morelos	14	3.00%	40366
Colima	15	4.00%	19583
Nayarit	16	5.00%	38915
Tabasco	17	10.00%	158090

En ningún caso en nuestro país genera la obligación para que el poder legislativo apruebe la iniciativa presentada; en el mejor de los casos, está obligado a discutirla y dictaminarla en un periodo de tiempo preestablecido. Solo en cinco estados se establece la obligación de dictamen:

en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Tabasco.

En la Tabla 27 se resume y jerarquiza la disposición legal basada en ello.

Tabla 27

Estado	Ranking dictamen	Plazo
Aguascalientes	1	45
Baja California Sur	1	60
Colima	1	90
Quintana Roo	1	365
Tabasco	1	20
Baja California	2	NA
Chiapas	2	NA
Coahuila	2	NA
Distrito Federal	2	NA
Durango	2	NA
Guanajuato	2	NA
Guerrero	2	NA
Jalisco	2	NA
Morelos	2	NA
Nayarit	2	NA
Puebla	2	NA
Zacatecas	2	NA
Michoacán	2	NA
Querétaro	2	NA
Sinaloa	2	NA
Sonora	2	NA
Tamaulipas	2	NA
Tlaxcala	2	NA
Veracruz	2	NA
Yucatán	2	NA

Sintetizando toda esta información tenemos que Coahuila, Tlaxcala, Michoacán, Sinaloa y Sonora son los estados más vanguardistas, pues permiten presentar iniciativas de Ley con un porcentaje bajo de firmas, incluso en los cabildos, aunque no establecen periodos para dictaminar la iniciativa.

Es por ello, probablemente, que no se ha utilizado este mecanismo, pues los costos no garantizan que la iniciativa sea dictaminada y corre el riesgo de mantenerse archivada y en el olvido.

Tabla 28

Estado	Ranking competencia	Ranking listado nominal	Ranking dictamen	Ranking general
Coahuila	1	1	2	1
Tlaxcala	1	1	2	1
Michoacán	2	1	2	2
Sinaloa	2	1	2	2
Sonora	2	1	2	2
Baja California	2	2	2	3
Baja California Sur	1	4	1	3
Zacatecas	1	3	2	3
Guerrero	2	5	2	4
Veracruz	2	6	2	5
Yucatán	1	7	2	5
Distrito Federal	2	8	2	6
Aguascalientes	2	10	1	7
Jalisco	2	9	2	7
Querétaro	1	10	2	7
Tamaulipas	2	10	2	8
Chiapas	2	11	2	9
Puebla	2	12	2	10
Quintana Roo	2	13	1	10
Colima	1	15	1	11
Durango	1	14	2	11
Guanajuato	1	14	2	11
Morelos	1	14	2	11
Tabasco	1	17	1	12
Nayarit	2	16	2	13

En el fondo de la tabla con toda justicia se encuentran los estados que piden mayor porcentaje de firmas de respaldo para presentar una iniciativa. No está de más resaltar que en el caso de Tabasco, esta solicitud incluso rebasa al porcentaje de votos por los cuales son electos muchos de los

integrantes de sus legislaturas, no obstante, con ello no se garantiza absolutamente nada. Nayarit, que está en el último sitio, únicamente permite a los ciudadanos presentar iniciativas de ley a nivel estatal, pide un número excesivo de firmas y no obliga a sus diputados a dictaminar la iniciativa presentada.

## VI. Conclusiones

A lo largo de este documento examinamos las razones por las que los ciudadanos no utilizan las leyes de participación ciudadana para desafiar democráticamente a sus legisladores, específicamente a la hora de hacer reformas al marco constitucional y legislativo. Del mismo modo, planteamos esta interrogante entorno a la iniciativa popular.

La gran conclusión de esta investigación es que los incentivos que generan las leyes son contradictorios, en particular en el caso de las entidades federativas. Cuando es relativamente menos costoso iniciar los procedimientos –que en la mayoría de los casos está reservado para los poderes legislativo y ejecutivo– se ponen candados para hacer poco probable que los resultados tengan efectos vinculantes para la autoridad. Y por el contrario, cuando los efectos probablemente sean vinculantes, los costos de solicitar cualquiera de estos dos mecanismos demanda una labor titánica para construir el consenso necesario entre diversos actores, o en su defecto, grandes cantidades de dinero para recopilar firmas que en el caso extremo del Estado de México superan el millón.

Apostar a estos escenarios de incertidumbre es irracional, los costos de la acción superan a los de la utilidad esperada, y en caso de desear echar abajo una legislación o promover reformas, tomar las calles, hacer bloqueos y plantones resulta por mucho más eficiente y eficaz.

Al margen de estas conclusiones, en este documento se demostró que la enorme diferencia entre las normas vigentes evidencian el absurdo de poner en el mismo cajón a los mecanismos de participación ciudadana solo porque comparten el nombre. Los pequeños arreglos de la ley generan diferencias no solo de forma sino de fondo.



## Bibliografía

- Abat Antoni y Monserrat Josep, 2011, “Neutralidad del Diálogo y Neutralidad Política en B. Ackerman”, en CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 51, Oct 2011, Caracas, P.1. disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/051-octubre-2011/abat.pdf> (última consulta en agosto de 2012).
- Balbuena Arminda y Fragoso Lucero, 2010, “Las figuras de participación ciudadana en México”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y Patrón Sánchez, Fernando (coords.), *Democracia Participativa. Visiones, Avances y Provocaciones*. México: Universidad de Guanajuato, IFE, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Bobbio Norberto, 1989, “Questioni Di Democrazia”, en *Sisifo*, No.17, Septiembre.
- Butler David and Ranney Austin, 1994, *Referendums around the World, The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, D.C.: The AEI Press.
- Corona Antonio, 2012, “Democracia Semidirecta en México”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/93/9.pdf> (última consulta en agosto 2012).
- Cabrera Juan Manuel, 2008, *Democracia y Participación Ciudadana*, Madrid: Colección Sinergia.
- Dahl Robert, 2002, *La Poliarquía*, España: Tecnos.
- Hernandez Manuel, 2010, *Iniciativa Popular, Plebiscito y referéndum, El Derecho Ciudadano de Revocación de Mandato*, CEDIP.
- Mainwaring Scott, 1993, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, en [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CUDUQFjAC&url=http%3A%2F%2Ffis.cuni.cz%2Fstudium%2Fpredmety%2Findex.php%2Fdo%3Ddown%26did%3D19468&ei=sRQ7UM\\_9DoXRqAHBoIHADQ&usg=AF\\_hbh7Q](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CUDUQFjAC&url=http%3A%2F%2Ffis.cuni.cz%2Fstudium%2Fpredmety%2Findex.php%2Fdo%3Ddown%26did%3D19468&ei=sRQ7UM_9DoXRqAHBoIHADQ&usg=AF_hbh7Q) (última consulta en Agosto de 2012).
- Manin Bernard, 1997, *The principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moran Enoc, 2010, “La Democracia Participativa en México, Abismo entre Legislación y Realidad”, Benjamin Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez, Coordinadores, México, Universidad de Guanajuato, IFE, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

- Nohlen Diter, 2004, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Olivos Campos José René, *La Democracia Participativa en México*, en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamosjoserene.pdf> (consultado última vez en agosto 2012).
- Przewoski Adam, 1998, “Democracia y Representación”, Caracas: CLAD, *Reforma y Democracia*, Número 10.
- Rendón Armando, 1999, “Debate en Torno a la Democracia Semidirecta”, *Política y Cultura*, Invierno, Número 11, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-, Distrito Federal, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/267/26701105.pdf>, (última consulta en agosto de 2012).
- Rousseau Juan Jacobo, 2000, *El contrato social*, Madrid: EDIMAT.
- Taboada Julieta, 2005, “La democracia Semidirecta en América Latina”, *Observatorio electoral*. P.2 en <http://www.observatorioelectoral.org> (última consulta en agosto 2012).
- Vila Ramos Beatriz, 2008, “La formación del ciudadano, un camino hacia la democracia participativa”, *Comunicación y Hombre*, España: Universidad Francisco de Vitoria, Núm. 4.
- Warren Mark, 1992, “Democratic Theory and Self-Transformation”, *American Political Science Review* 86: 8-23. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf>.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana.
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Colima.
- Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal.

- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango
- Ley de Participación Ciudadana Para el Estado de Guanajuato
- Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre Y Soberano de Guerrero
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado De Jalisco
- Ley reglamentaria del artículo 14
- Ley de Participación Ciudadana Para el Estado de Michoacán de Ocampo
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit
- Ley de Participación Ciudadana de Oaxaca
- Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo
- Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa
- Ley de Participación Ciudadana del Estado De Sonora
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco
- Ley de Participación Ciudadana del Estado
- Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala
- Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular
- Ley de Participación Ciudadana que Regula El Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa popular en el Estado de Yucatán
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas



**La cultura política como factor para  
el avance democrático de México**

**Carlos Castillo**



## I. Introducción

La construcción de una cultura política acorde con los valores democráticos representa un reto que todo gobierno y toda sociedad debe asumir como parte de un proyecto en el corto, mediano y largo plazos, para poder así lograr que el sistema político cuente con una población que respalde, participe y se involucre en las decisiones colectivas, mejorando de este modo la calidad de la democracia mediante una suma afortunada de factores que cimientan y permiten fortalecer el sistema político.

El objetivo del presente documento es realizar una medición del grado de cultura política en México de acuerdo con distintos instrumentos demoscópicos de medición de la opinión pública (encuestas), para con base en la evidencia empírica demostrar cómo el nivel de nuestro país en ese sentido dista mucho de ser el adecuado para que la democracia funcione de manera eficaz, tomando como referencia la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, el Latinobarómetro 2103, entre otros, así como las teorías que sobre el tema han desarrollado Gabriel Almond y Sidney Verba en su obra

En una primera fase, la investigación define y justifica el uso de elementos culturales como factores que afectan y modifican el funcionamiento de la democracia, para después demostrar que esos factores cuentan con un reflejo claro en la realidad del México de nuestro tiempo. La hipótesis que busca probarse es la insuficiente capacidad de nuestra actual cultura política para que la democracia pueda establecerse de manera plena, y cómo esta

incapacidad se manifiesta de manera cotidiana en distintos casos. En síntesis, se demostrará la falta de una cultura política que acompañe la etapa de transición y consolidación de la democracia en México, así como sus consecuencias para el sistema político en general.

La construcción de una cultura es un desarrollo de largo plazo en el tiempo que requiere de una clara disposición para provocar un cambio auténtico en el modo en que la sociedad se enfrenta a cuestiones determinadas. Identificar de manera adecuada el estadio actual de la cultura democrática en México, así como las causas y razones que lo provocan, coadyuvará en la búsqueda de instrumentos, políticas públicas y esfuerzos de diversos actores involucrados (partidos, instituciones, medios de información, entre otros) para fortalecer nuestra democracia.

La cultura política de México, por otra parte, no goza aún de elementos e incentivos que le permitan a la sociedad un pleno ejercicio de la ciudadanía, lo que implica severos frenos a la consolidación de nuestra democracia, basados en buena medida en un distanciamiento general de las cosas públicas, en la apatía, la indiferencia y otros vicios que reducen la participación política a grados mínimos. Esta situación abre la puerta a la demagogia, al populismo y otras perversiones de la democracia, y representan un riesgo para el futuro político, económico y social de México.

El presente documento pretende, en resumen, responder a las interrogantes ¿cómo es nuestra cultura política?, ¿por qué la actualidad de nuestra cultura política pone en riesgo el avance de la democracia? y ¿cómo revertir esa tendencia?

De acuerdo con la estadística que mide la participación política de la sociedad, el interés que demuestra en temas relacionados con lo público, así como el grado de conocimiento de los asuntos del Estado y las instituciones democráticas, la cultura política en México padece de un importante estancamiento que impide a la democracia establecerse de manera plena como sistema de gobierno, conflicto del que en buena medida es responsable la clase política y la propia cultura que se construyó tras varias décadas de autoritarismo, de falta de democracia y de distancia entre el gobierno y la sociedad.

La transición política mexicana ha resultado, de acuerdo con los instrumentos de opinión pública utilizados para este estudio, insuficiente en su labor de contribuir a la construcción de una cultura política que asuma como propios los valores y características distintivos del sistema democrático, de acuerdo con las descripciones que de éste hacen los referentes teóricos de Almond y Verba (1970), así como Peschard (1994).

## II. La cultura política: construcción de un concepto

Las definiciones que existen acerca del término “cultura” coinciden en señalar que ésta es un conjunto de costumbres, modos de vida, actitudes

y comportamientos “de una sociedad en un momento determinado” (Borja, 1998), constituida por elementos tan diversos como la tradición, el lenguaje, la religión, los símbolos, el concepto de autoridad, las creencias y las jerarquías sociales. Se puede concluir, con base en lo anterior, que la cultura es un elemento constitutivo de cualquier sociedad que se construye en el tiempo, que reúne una serie de convenciones que son comunes y aprobadas incluso más allá de la ley, y de las cuales la propia ley debe ser reflejo para gozar de legitimidad (Heller, 1987).

Acotar el término “cultura” a su parte política, y entendiendo ésta como “la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los diferentes grupos de hombres que lo componen” (Weber, 1975), nos lleva al aislamiento del concepto “cultura política”, estudiado a profundidad por Gabriel Almond y Sidney Verba en su obra

Aparecido por primera vez en 1963, la investigación que exponen ambos autores están enfocadas a cinco países (Inglaterra, Estados Unidos, Italia, Alemania y México);<sup>1</sup> las pruebas empíricas que presentan, si bien han sido criticadas

---

<sup>1</sup> El primer estudio que se realiza intentando no sólo definir las características de la cultura democrática sino, además, estudiando a una población determinada y calificando su propensión a vivir bajo este sistema de gobierno, data del siglo XIX; su autor, Alexis de Tocqueville (2005), con su obra .



por autores posteriores,<sup>2</sup> guardan en la expresión y delimitación conceptuales la vigencia de algunas definiciones que resultan útiles para el presente estudio.

La primera de esas definiciones es la que respecta al concepto mismo de “cultura política” o cívica, la cual definen como el “conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes componentes y hacia uno mismo como parte del sistema” (Almond y Verba, 1970).

A partir de esta definición, los autores configuran un listado de elementos constitutivos que se resumen en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Elementos constitutivos de la cultura política**

Categoría	Elementos
Conocimientos	Práctica Política Fuerzas Políticas Existentes
Orientaciones	Indiferencia Dogmatismo Confianza
Normas	Participación en la vida pública Aceptación de las decisiones de la mayoría Exclusión o aceptación de la violencia
Simbolos	Banderas Consignas

Fuente: elaboración propia con base en Almond y Verba (1970).

Con base en la mayor o menor presencia de estas categorías entre cada población estudiada, ambos autores concluyen la existencia de cuatro tipos de cultura política: 1) Cultura parroquial; 2) Cultura de súbdito; 3) Cultura participante; 4) Cultura cívica.

Las principales características de cada tipo de cultura se destacan en el Cuadro 2.

<sup>2</sup> Las críticas las resume Peschard (1994) en cuatro rubros: “a) la cultura política puede ser reflejo del sistema político más que un determinante del mismo, puesto que si bien los elementos culturales son más persistentes que los estructurales, para que se mantengan vigentes requieren de nutrientes que provengan de las estructuras políticas en funcionamiento; b) la cultura cívica fomenta la estabilidad política en general y no sólo la de la democracia en particular. Y es que una población con una cultura moderada y equilibrada es una palanca estabilizadora porque sirve para legitimar el sistema al tiempo que asegura su gobernabilidad; c) el esquema dedica muy poca atención a las subculturas políticas, o sea, a aquellas culturas que se desvían o chocan con la cultura política nacional y que no pueden ser desdeñadas porque en ocasiones han llegado a poner en duda la viabilidad de la noción misma de cultura nacional; d) el esquema no otorga importancia a la cultura política de la élite gobernante.

**Cuadro 2**

Tipo de cultura	Características
Cultura parroquial	Sus integrantes apenas reconocen la presencia de una autoridad política especializada.  Predominan sentimientos de rechazo de cualquier organización social o política que vaya más allá del ámbito familiar.
Cultura de súbditos	Los ciudadanos se interesan sólo en los resultados que generan las instituciones.  Papel pasivo en el proceso de decidir.  Conciencia de autoridad política pero sin motivación para ser parte activa.
Cultura participante	Ciudadanos activos en la comunidad política. Interés tanto en los partidos como en los resultados del trabajo político.
Cultura cívica	Confianza y respeto de los ciudadanos hacia las autoridades y el sistema.  Actitud positiva de participación política.

Fuente: elaboración propia con base en Almond y Verba (1970).

A partir de estas categorías, Almond y Verba concluyen que no existe un tipo “puro” o exclusivo de cultura política en una sociedad determinada, sino que, por el contrario, conviven varios tipos de los descritos, destacando que en las democracias modernas se “mezclan ciudadanos que apoyan el sistema y a su vez muestran desinterés o escepticismo”. A su vez, se destacan tres elementos que serán referencia para el presente documento (Almond y Verba 2007):

- 1) Las actitudes personales y colectivas del comportamiento político inciden en la calidad de la democracia;
- 2) Las actitudes hacia la democracia dependen de las experiencias ciudadanas;

- 3) Los ciudadanos pueden adquirir valores democráticos a través de sus experiencias positivas de participación.

La cultura política, para concluir, se fortalece a través de elementos que permiten una mayor participación y que están ligados al desarrollo económico, social y cultural de una sociedad. Estos son:

- Satisfacción con la vida = Aspecto económico
- Confianza interpersonal = Aspecto cultural
- Altos niveles de discusión política = Aspecto informativo
- Apoyo al orden social existente = Aspecto de legitimidad

### *Elementos constitutivos de la cultura política democrática*

Por su parte, Jacqueline Peschard (1994) expone nueve principios básicos que deben distinguir a una cultura política democrática:

- 1) Ciudadanía: grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que van más allá del espacio privado y que asumen al individuo sin distinguir rasgos étnicos, raciales, sociales, ideológicos o económicos, para dar forma así al ciudadano que por su participación en la esfera pública alcanza una dimensión política en sentido pleno.
- 2) Participación: el ciudadano que se organiza y participa voluntariamente en defensa de sus

- derechos para influir en los rumbos y direcciones de la vida pública
- 3) Sociedad abierta, activa y deliberativa: caracterizada por organizaciones y asociaciones que incorporan ciudadanos para promover ideales y demandas sociales.
  - 4) Secularización: implica una visión no determinada por presupuestos dogmáticos y sujetos al libre albedrío y tolerantes al flujo de los cambios.
  - 5) Eficacia: la convicción de que es posible enfrentar al poder y que existen canales y condiciones para hacerlo.
  - 6) Legalidad: el orden jurídico universal que regula la conducta de los hombres, que define sanciones y ofrece garantías frente a actos arbitrarios de los gobernantes y conciudadanos.
  - 7) Pluralidad: patrón de valores que tiene como punto de partida la existencia de la diversidad del mundo político, y que implica el reconocimiento genuino del otro y de su derecho a ser diferente.
  - 8) Cooperación: confianza en los otros para reunirse y lograr mayor eficacia en la acción colectiva mediante la suma de esfuerzos.
  - 9) Autoridad política responsable: aprobación de las instituciones de representación de la sociedad de los actos y decisiones de la autoridad política, que no responden solamente a un eje vertical de dominación sino que se encuentra cruzado por relaciones horizontales que aseguran un alto grado de participación.

Sin considerar, empero, el lugar en el que Almond y Verba clasifican a México en su estudio,<sup>3</sup> pero

utilizando tanto su clasificación descriptiva de los tipos de cultura política como las características que desglosa Peschard para describir los elementos constitutivos de una cultura democrática, es que se procede a evaluar empíricamente la situación actual de México frente su sistema político.

### III. Herramientas de medición de la cultura política

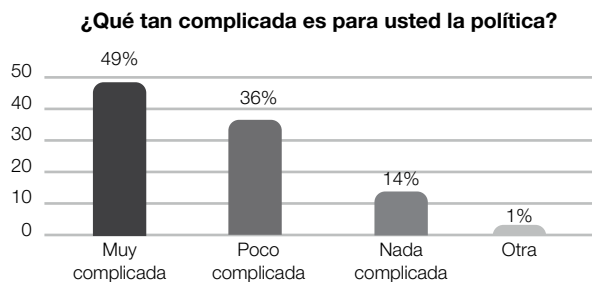
Como herramienta de medición de la cultura democrática, las Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP) arroja una serie de conclusiones que llevan a clasificar a México como un país donde ese “conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes componentes y hacia uno mismo como parte del sistema” (Almond y Verba, 1970) dista mucho de ser el adecuado para que la democracia se afiance, se fortalezca y se desarrolle de manera óptima.

Siguiendo con los elementos que fortalecen la cultura política enumerados por Almond y Verba, y con datos de la ENCUP 2012, destaca que “8 de

<sup>3</sup> Esta clasificación no se considera por su distancia en el tiempo, así como por la evolución institucional que ha vivido el país sobre todo a partir de los años noventa del siglo XX, cuando la creación de instituciones electorales autónomas comenzó a cambiar el modelo cultural de participación política. El Partido Acción Nacional llamó a ese cambio “victoria cultural”, en buena medida porque sus exigencias históricas de ese tipo de instituciones (Castillo, 2013) se convirtió a partir de 1991 en parte de la agenda legislativa de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso (Alcántara y Lozano, 2009).

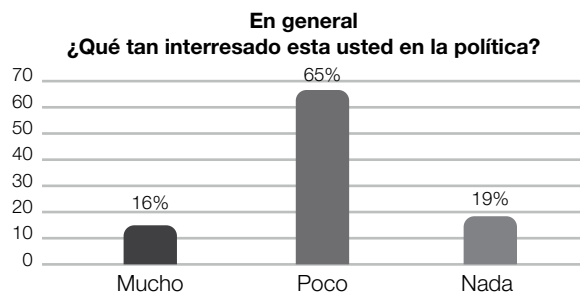
cada 10 ciudadanos perciben la política como un tema muy complicado o algo complicado”, además de que 76% de los ciudadanos eligieron la televisión como el medio de comunicación para enterarse de lo que pasa en política, contra 15% que utiliza los medios impresos, donde pueden encontrarse, por su diversidad temática, opiniones y tratamientos noticiosos más variados; la suma del interés, por su parte, de la ciudadanía en la política alcanza, entre las respuestas “muy poco” y “nada”, 84%. Los cuatro datos guardan relación y demuestran que la televisión no presenta a la política como una actividad sencilla ni atractiva y sí, por el contrario, arrojan la percepción de que es de difícil comprensión y entendimiento.

**Gráfica 1**



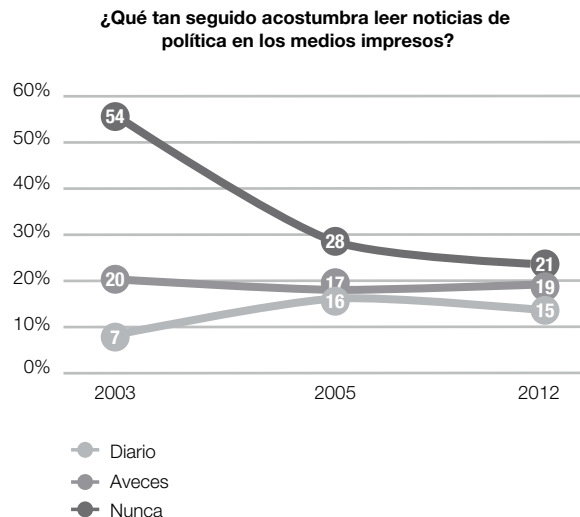
Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).

**Gráfica 2**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).

**Gráfica 3**



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).

A la carencia en el aspecto informativo como factor de fortalecimiento de la cultura democrática se suman las deficiencias en el aspecto de la legitimidad, de acuerdo con la evaluación que presenta el sondeo respecto de la confianza institucional, donde los peor evaluados son los Sindicatos, seguidos de los Diputados, los Senadores y los Partidos políticos, apenas por encima de la Policía, tal como se muestra en la Gráfica 4.

**Gráfica 4**  
En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en....

Institución	Calificación*
Familia	7.8
Médicos	6.6
Iglesia	6.4
Maestros	6.3
Ejército	6.1
Televisión	6.1
Militares	6.0
Radio	5.8
Vecinos	5.8
CNDH	5.7
Org. Indígenas	5.6
Prensa	5.5
Presidente	5.5
Org. Ciudadanas	5.3
Gobierno	5.2
Gobernadores	5.1
Jueces	5.0
SCJN	5.0
Jefes delegacionales/ Presidentes Municipales	5.0
Redes sociales	4.9
Empresarios	4.8
Sindicatos	4.7
Diputados	4.5
Senadores	4.4
Partidos Políticos	4.4
Policía	4.3

\* Calificación promedio en base a una escala que va de 0 a 10

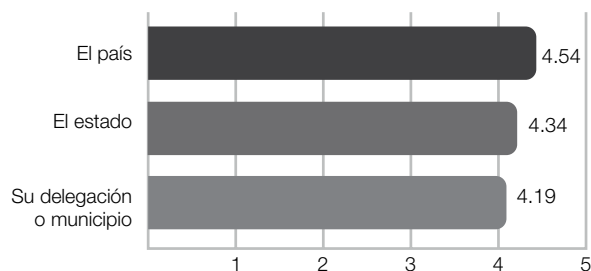
Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).

Se añade además a estos datos la percepción de los niveles de corrupción en los tres niveles de gobierno, que se clasifican de acuerdo con la ENCUP cercanos a la máxima; de igual modo, la cifra de quienes consideran que los gobernantes mexicanos no cumplen la ley suma, entre “Nada” y “Poco”, 90%.

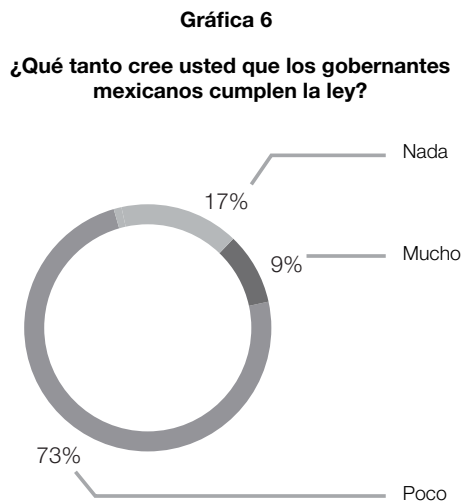
Con base en ambas cifras se reduce el elemento de legitimidad de las autoridades, de los gobernantes y de los representantes populares, lo cual repercute de manera directa en la calidad de la cultura democrática nacional, al tiempo que arroja una señal clara del desprestigio que la clase política goza entre la sociedad, haciendo aún más profunda la división que existe entre gobernantes y gobernados.

**Gráfica 5**

En un escala del 0 al 5, donde 0 significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, dígame qué tanta corrupción cree que hay en...



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).



Esta falta de legitimidad incide asimismo en el elemento de respeto a las normas, puesto que la sociedad asume la ilegalidad de la autoridad con un grado medio de normalidad, tal como se muestra en la Gráfica 7.

Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).

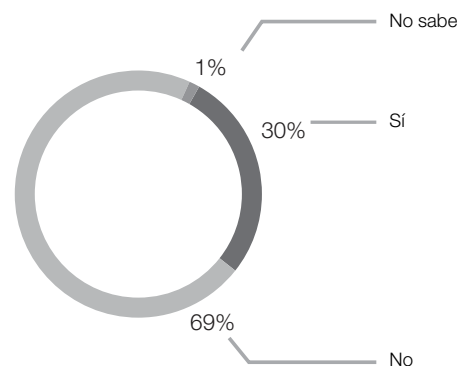
Otro dato en el que se suman los aspectos cultural, informativo y legitimidad es que 69% de los entrevistados no confían en las personas, lo cual incide directamente en la organización ciudadana como factor de influencia.

A este dato se suma el de la Encuesta Nacional de Cultura y Práctica Religiosa 2013, del Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana (Imdosoc), en la que 94% no participan en asociaciones de ninguna índole (medioambiente, vecinos, asistencia, escolares, vecinales, etcétera).

A este factor se suma otro déficit que incide en la calidad de la democracia, y que tiene que ver con el elemento de la confianza interpersonal, esto es, con el aspecto cultural que se utiliza para este trabajo, que en México llega al 69% de desconfianza, lo cual incide de manera directa en lo expuesto también por Peschard (1994) como característica de la cultura democrática, en lo que refiere a la cooperación y a la participación.

Gráfica 8

**En general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas?**



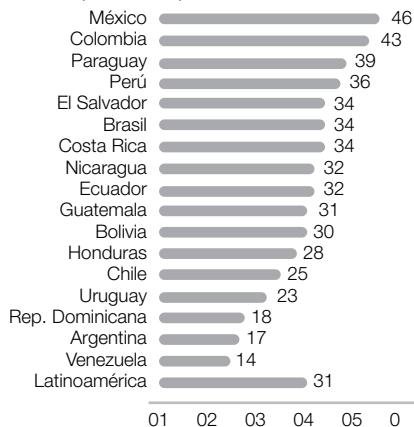
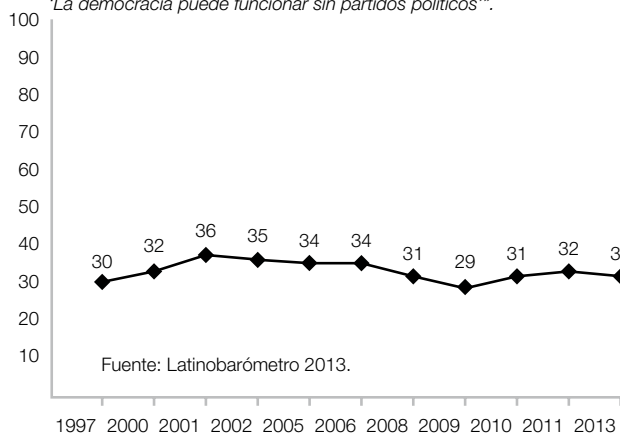
Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).

Además de los datos que arroja ENCUP, Latinobarómetro 2013 destaca que, en México, 38% de los encuestados considera que la democracia puede existir sin el Congreso y 45% que puede existir sin partidos (carencia en el aspecto informativo), 21% está satisfecho con el sistema democrático y 28% está interesado en participar en decisiones políticas (carencia en el aspecto de legitimidad y culturales, respectivamente). Las Gráficas 9 y 10 ilustran algunos aspectos de estos datos y su relación con el resto de Latinoamérica, destacando que México se encuentra incluso por encima de la media de la región, arriba de países como Venezuela, Honduras o Bolivia:

**Gráfica 9**

**Puede haber democracia sin partidos políticos**  
**TOTAL AMÉRICA LATINA 1997 - 2013 TOTALES POR PAÍSES 2013**

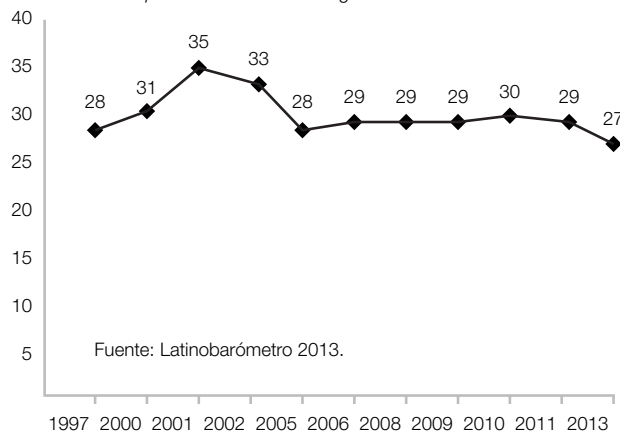
P. Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? "Aquí solo *'La democracia puede funcionar sin partidos políticos'*".



**Gráfica 10**

**Puede haber democracia sin congreso nacional**  
**TOTAL AMÉRICA LATINA 1997 - 2013 TOTALES POR PAÍS 2013**

P. Hay gente que dice que sin Congreso Nacional no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? "Aquí solo *'La democracia puede funcionar sin Congreso Nacional'*".





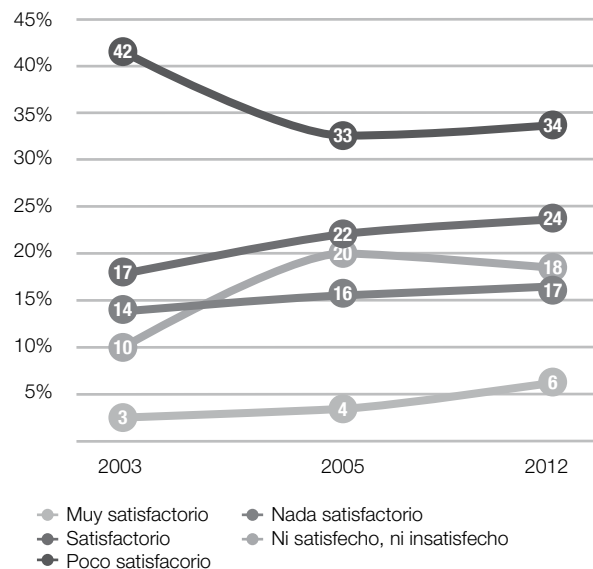
Esta falta de conocimiento sobre aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema político es también un reflejo claro no sólo del desinterés ciudadano por los temas del gobierno, sino que a su vez es un síntoma notorio del enorme esfuerzo que hace falta realizar en temas de formación política que den respuestas positivas a las cifras que arrojan las diversas encuestas.<sup>4</sup>

Como último dato, y que es consecuente con lo que hasta el momento se ha expuesto en el presente trabajo, se tiene que el promedio de la satisfacción con la democracia nacional refleja de manera clara la necesidad de reforzamiento de los aspectos que tanto Peschard como Almond y Verba señalan como necesarios para que pueda persistir una cultura política democrática que lleve a la ciudadanía a vivir de manera cotidiana los valores que se requieren para su correcto funcionamiento.

<sup>4</sup> Los esfuerzos del otrora Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral) no han sido menores en ese sentido. Baste asomarse a esfuerzos editoriales como la colección "Cuadernos para la Difusión de la Cultura Democrática", así como a los distintos foros y encuentros ciudadanos en los que se ha analizado la cuestión. Al respecto, se recomienda la Memoria del "Foro de Educación Cívica y Cultura Política", donde varios especialistas se dieron cita para analizar y proponer alternativas que fueran restañando la gran distancia que existe entre nuestra democracia y la cultura política de la sociedad mexicana.

Gráfica 11

¿Qué tan satisfecho está usted con la democracia que tenemos hoy en México?



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP).

De este modo, y con un cruce de la información reunida de las encuestas de opinión pública y la teoría esbozada por los autores citados en este trabajo, puede concluirse que la cultura política de México se encuentra por debajo de lo necesario para que el sistema democrático se consolide y sus valores se reflejen en las prácticas cotidianas de la sociedad. Revertir esta tendencia será sin duda determinante para consolidar el tránsito efectivo, más allá el mero hecho de votar, a una democracia plena.

## IV. Conclusiones

De acuerdo con la información sobre la cultura política democrática en México reunida tanto por la ENCUP, Latinobarómetro y el Imdosoc, y con base en el cruce realizado con las teorías sobre cultura política enunciadas por Almond y Verba, la calidad de la democracia nacional se encuentra seriamente mermada por:

- a) la falta de participación e interés de la ciudadanía en los asuntos públicos;
- b) la desconfianza ciudadana tanto en las instituciones como en la propia política;
- c) la poca y deficiente información que existe respecto del sistema político;
- d) la poca disposición de involucrarse en organizaciones que busquen incidir de manera directa en la agenda pública de cualquiera de los niveles de participación (municipal, local, federal).

La información que arrojan los instrumentos consultados describe a la cultura política en México como apática, desconfiada e indiferente; con poco respeto por las instituciones y la legalidad; con bajo ejercicio de ciudadanía y con altos índices de exigencia, pero sin involucrarse plenamente en la toma de decisiones; la información que se recibe es parcial, sesgada y hay poco conocimiento del sistema político, lo que constituye, en suma, un alto obstáculo para el correcto funcionamiento de la democracia.

Estas características del sistema político mexicano se contraponen, asimismo, con aquellos elementos que Almond y Verba establecen como fortalezas de la cultura democrática y ponen, por la propia naturaleza de este modo de gobierno, en riesgo la estabilidad y el avance de la consolidación democrática nacional, haciendo que si bien México no esté inserto de manera plena en ninguna categoría de las que delimitan los autores, sí oscile entre aquellas más débiles –la parroquial y la de súbdito–, aumentando así los retos a enfrentar para generar un cambio en la cultura que implique avances sustanciales en la calidad de nuestra democracia.

Asimismo, se puede notar cómo existen factores que denotan con claridad que los elementos promovidos por el corporativismo (la no participación, el dejar en manos de alguien más las propias decisiones, la unicidad de los canales de información), por el sistema de partido hegemónico (la apatía, la indiferencia) y por la complejidad que el ciudadano tiene para acceder al poder más allá de las estructuras partidistas (distanciamiento, burocracia) han construido una cultura política que aleja al ciudadano de las cosas públicas, complicando el tránsito de actitudes que se requiere para conformar una democracia plena.

El estudio de la evolución de la cultura democrática en México tuvo, por otra parte, una puesta al día en el año 2011, con motivo del cincuenta aniversario de la publicación, fecha en la cual la Universidad

Nacional Autónoma de México publicó una edición de aniversario en la que se levantó una encuesta similar a la realizada por Almond y Verba, midiendo los avances que en ese tiempo se habían logrado en el tema (Dávalos, 2009).

Este esfuerzo denota no sólo la importancia del tema en la actualidad para la academia sino que, además, es prueba de la trascendencia de los conceptos delineados y de la importancia del estudio de las prácticas políticas colectivas como materia de estudio para evaluar el desarrollo de la cultura política nacional.

La nueva agenda de investigación, por su parte, podrá enfocarse al análisis de los medios que las distintas instituciones han implementado para el fortalecimiento de la cultura democrática nacional, al choque de estos esfuerzos con la realidad política (grado de desconfianza en las instituciones), y a los éxitos que poco a poco han podido alcanzarse.

Es importante destacar que todo cambio cultural es gradual, depende de esfuerzos concentrados, bien estructurados y extendidos en el tiempo, y que deben establecerse como objetivos de mediano y largo plazos para poder revertir tendencias que, como se ha demostrado en este documento, se encuentran fuertemente arraigadas entre la sociedad mexicana.

## Bibliografía

- Alcántara Soria, Juan Miguel y Lozano Gracia, Antonio (2009). Miguel Ángel Porrúa, México.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1970). Euramérica, Madrid.
- Borja, Rodrigo (1998). Fondo de Cultura Económica, México.
- Castillo Peraza, Carlos (2013). Fundación Rafael Preciado Hernández, México.
- Dávalos Flores, Julia, coord. (2011). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Heller, Hermann (1987).. Fondo de Cultura Económica, México.
- Peschard, Jacqueline (1994). Instituto Federal Electoral. Cuadernos para la Divulgación de la Cultura Democrática, 2, México.
- Tocqueville, Alexis de (2005). . Fondo de Cultura Económica, México.
- VVA (2000). Instituto Federal Electoral, México.
- Weber, Max (1975). Editorial Alianza, Madrid.

## Bases de datos consultadas

- Encuesta Nacional dsobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP): [www.encup.gob.mx](http://www.encup.gob.mx)
- Latinobarómetro 2013: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Encuesta Nacional de Cultura y Práctica Religiosa 2013: Creer en México: [www.cem.org.mx](http://www.cem.org.mx).



*Fundación Rafael Preciado Hernández*

Cuaderno de trabajo 9

Participación política ciudadana

Diseño y formación:

Rosalía Muñoz Ledo Oliveros

Cuidado editorial:

Jonathan Sánchez López Aguado



Cuadernos **de** trabajo **9**

# Participación política ciudadana

