

Título: “La alternativa de la participación ciudadana para la construcción de acuerdos en el Poder Legislativo Federal”.

Autor: Dr. Ernesto Casas Cárdenas. ernestocasas@gmail.com

Adscripción: Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Introducción

Si bien la forma de gobierno republicano que se refrendó en nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) promulgada en 1917, implica una división de poderes a la cual le subyace el interés por alcanzar un grado de equilibrio entre ellos que los obligue a una labor permanente de conciliación, la convivencia política contemporánea, particularmente desde 1997 en que en el orden federal habíamos vivido con gobiernos sin mayoría absoluta en el Congreso, ha puesto de manifiesto que el pretendido equilibrio entre los Poderes de la Unión sigue siendo en el mejor de los casos un principio normativo por concretar, pues lo verificable empíricamente es que los contrapesos entre Ejecutivo y Legislativo vienen sirviendo esencialmente para obstaculizar la acción de gobierno del partido opositor.

Asimismo es necesario registrar hechos significativos que afectan a la gobernabilidad¹ del país, como el déficit de representación de la pluralidad social en las instituciones depositarias de la soberanía nacional; la ausencia de una reglamentación puntual del derecho a la información y de la libertad de expresión, que los cristalice a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y el acotamiento a los monopolios en torno a los medios de comunicación masiva; y la inequitativa distribución de la riqueza nacional, cuya acentuación gradual ha engrosado el núcleo de población que sobrevive en condiciones de pobreza².

Repercutiendo en el mismo sentido se ubican acontecimientos de orden público al margen de la ley, en los que sistemáticamente han estado involucrados funcionarios públicos, y cuya difusión en algunos medios de comunicación independientes ha contribuido a quebrantar la credibilidad en muchas instituciones, particularmente en las

¹ Sobre el sentido en que es usado este concepto en el presente artículo se puede consultar: Pasquino, 1988.

² A propósito del tema se sugiere consultar el Índice de Marginación, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

encargadas de administrar e impartir justicia. En conjunto, las circunstancias referidas han abonado a que la legitimidad de salida de diferentes gobernantes sea puesta en tela de juicio de manera constante.

Ante este escenario nacional, la sociedad civil ha venido consolidando diferentes niveles de organización alrededor de demandas colectivas, conquistando espacios públicos y por ende visibilidad para un mayor número de intereses y colectivos, en cuyo marco se ha logrado incorporar a la agenda pública el tema de la reforma del Estado, aunque sin que a la fecha sea posible testificar un avance sustancial al menos en la definición de los contenidos de las denominadas reformas estructurales.

Esta situación de estancamiento en el trabajo legislativo sobre los grandes temas de interés general para el país, vienen motivando a la exploración desde la academia de mecanismos inscritos en la denominada democracia directa³, que contribuyan a que nuestro régimen político abandone el estado de democracia defectuosa (Cf. Merkel y Croissant, 2001) que lo caracteriza.

Los factores contextuales y el Poder Legislativo

El México actual enfrenta problemas de una gran complejidad y por ende de difícil solución; entre ellos habría que destacar la existencia de fuerzas políticas desleales al sistema democrático, el deterioro de la autenticidad democrática entre los partidos políticos, la pérdida de eficacia, eficiencia y legitimidad del gobierno en general y de varias instituciones en particular⁴, la proliferación de la cultura del rumor y la especulación frente a los vacíos informativos que van dejando las diferentes autoridades, así como la pervivencia de las enormes desigualdades sociales como escenario del ascenso de niveles de violencia sin precedentes⁵, que son tolerados e incluso justificados por amplios sectores sociales.

³ Para un estudio en torno a los diferentes modelos históricos de democracia se sugiere ver: Held, 2002.

⁴ Para una explicación en torno a estas tres categorías de análisis se puede consultar: Linz, 1987: 16 y ss.

⁵ De acuerdo con datos oficiales a la fecha suman alrededor de 60,000 los muertos en lo que va de este sexenio, en el marco de la lucha del gobierno federal en contra del denominado crimen organizado; mientras el número de desaparecidos resulta difícil de precisar dada la cantidad reducida de denuncias sobre este delito, no obstante, se calculan en alrededor de 100,000. Cualitativamente, la violencia ha alcanzado en el país niveles de sadismo y destrucción sin precedentes, aún comparados con los genocidios más atroces de que pueda dar cuenta la

Todos ellos conforman un conjunto de factores que colocan en una situación extraordinariamente endeble al sistema político, y que permiten asociarlo con la denominada democracia defectuosa, cuyas constantes esenciales residen en la ausencia del Estado de derecho, la toma de decisiones de gobierno por poderes factuales y, la puesta en tela de juicio de la equidad y la transparencia de la democracia vista desde una perspectiva meramente procedimental.

A lo anterior habría que agregar que una vez más la resolución de las elecciones para presidente de la república se ha tenido que derivar del tribunal electoral, sin que la resolución de éste haya podido esclarecer de manera objetiva el comportamiento de los actores involucrados y, por ende, abriendo la puerta a la crítica de amplios sectores sociales sobre el comportamiento de los juzgadores. De este modo, los trabajos de la LXII Legislatura federal han iniciado de nueva cuenta con un encono, que augura tiempos turbulentos en el seno de la representación de la soberanía nacional.

Enfocando entonces la mirada en el Poder Legislativo Federal en su carácter de responsable de la construcción de las decisiones fundamentales en torno al rumbo del país, a modo de antecedente habría que subrayar la sistemática incapacidad de los partidos cuantitativamente más importantes, para alcanzar los acuerdos mínimos que deriven en la elaboración de las normas jurídicas alrededor de las reformas estructurales, las que a final de cuentas deberían sentar las bases orgánicas para revertir los problemas políticos y sociales que afectan a la gobernabilidad de la nación.

Particularmente en lo que hace al proceso legislativo en la Cámara de Diputados, en calidad de universo de estudio de la investigación en esta primera etapa; en la CPEUM se establece que el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados y;

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes, (Art. 71).

historia contemporánea, sobre el particular se pueden consultar las ediciones semanales y las especiales de la revista de circulación nacional *Proceso*.

En el mismo artículo constitucional se estipula que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán a comisión. Las que presenten los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

Asimismo, se precisa que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Este precepto permite advertir que la exclusión histórica de que ha sido objeto la ciudadanía en general y sus organizacionales autónomas para iniciar leyes⁶, recientemente se ha intentado revertir mediante la inclusión de la fracción IV del referido artículo⁷; empero, queda aún pendiente su reglamentación sobre la cual sería deseable que no se restablecieran candados como las cuestiones de técnica jurídica y de calificación de procedencia de las iniciativas por los propios legisladores.

Cabe recordar en torno a los mecanismos del referéndum y de la iniciativa popular, que para el caso del Distrito Federal en el marco de la reforma política de 1977 impulsada por el entonces presidente de la república, José López Portillo, se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional, para señalar que el Congreso de la Unión tenía facultad:

I.- a V.-...

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiénose a las bases siguientes:

1ª.-...

2ª.- 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.

3ª.-...

⁶ Cabe precisar que con el término de Iniciativa Popular se hace referencia al procedimiento que permite a los ciudadanos proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados (Prud'Homme, 1997: 25).

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012.

4^a.-...

5^a.-...

6^a.-...⁸

No obstante, luego de una década y sin que se hubieran implementado dichos mecanismos, esta disposición fue derogada a través de otra reforma constitucional, en la que se definió la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal⁹, al tiempo que se instituyó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando entre otros temas las facultades de ésta.

De modo que con la reforma constitucional recientemente aprobada se otorga a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes y decretos de reformas, aunque cabe destacar que no de manera individual sino en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la Lista Nominal de Electores, que de acuerdo con datos del Instituto Federal Electoral cuenta con 79 millones 454,802 ciudadanos; a la fecha dicho porcentaje equivale a 103,291 ciudadanos.¹⁰

La convivencia interna en la Cámara de Diputados Federal

En cuanto a lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en torno al proceso de generación de leyes y decretos, cabe destacar que se prevé la integración de Comisiones y Comités para que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyan a que la Cámara de Diputados cumpla sus atribuciones constitucionales y legales (Art. 39).

Para el desahogo de los asuntos que le competen, la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias, de carácter permanente, y que son las siguientes:

Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y

⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 06 de diciembre de 1977.

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987.

¹⁰ Esta reforma quedó consignada en la adición de una fracción VII al artículo 35 y, como se ha señalado, de una fracción IV al artículo 71, constitucionales.

Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Función Pública; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo; y Vivienda.

Estas comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información, y de control evaluatorio (Párrafo Primero del Artículo 93 constitucional), y su competencia se corresponde en lo general con las tareas conferidas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Art. 39).

Asimismo, se establece que el Pleno de la Cámara podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. En el acuerdo que las establezca se deberá señalar su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y, el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado; cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara deberá informar lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción (Art. 42).

En los hechos, las comisiones constituyen el núcleo del trabajo propiamente legislativo; en cuanto a su integración, habría que ponderar que suele ser el resultado de una negociación entre los líderes de las fracciones partidistas, adjudicándose en función del número de curules obtenidas por ambos principios. De esta manera, los partidos más votados suelen detentar las comisiones encargadas de los asuntos medulares cuantitativa y cualitativamente.

Sobre el funcionamiento y bajo el estatus de disposiciones complementarias, la Ley establece que los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender, de acuerdo con los ordenamientos aplicables (Art.45). Empero, se prevé que no procederá la solicitud de información o

documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

En el Numeral 4 de este último artículo se señala que las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal, según su competencia harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional. Al efecto, deberán elaborar un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprendieran situaciones que por su importancia o trascendencia requirieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, comparezca el funcionario ante el Pleno.

Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, deberán dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública (Numeral 5).

Como tareas específicas de las comisiones se puntualizan las siguientes:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y

g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia (Numeral 6).

En materia del procedimiento para la toma de decisiones en lo interno, las comisiones deberán hacerlo por la mayoría de votos de sus miembros, en caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución, deberá repetirse la votación en la misma sesión y, si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva, y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

Finalmente, se establece que los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones, encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o en el supuesto de que se finquen responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos (Numeral 7).

En esencia estas disposiciones determinan los mecanismos, los temas y las formas a través de las cuales, los legisladores deben producir los acuerdos básicos que se traduzcan en regulaciones alrededor de los asuntos esenciales que le son conferidos a la administración pública federal.

Si bien de la interpretación literal de las disposiciones aludidas se podría establecer la existencia de una suficiencia institucional, considerando los resultados legislativos a la fecha en materia de reformas de gran envergadura para la vida nacional, se puede inferir la insuficiencia de estos medios para alcanzar dichos fines, con el consecuente malestar civil; a lo cual habría que sumar la imposibilidad práctica de que el ciudadano común pueda incidir directamente al menos en la determinación de la agenda del Congreso y, por esa vía, en la agenda nacional.

La apelación a la ciudadanía

Como una vía para destrabar los desacuerdos entre los legisladores de las diferentes fracciones partidistas en torno a temas de relevancia para la sociedad en general, en varias de las legislaciones estatales se ha previsto la apelación a mecanismos de la denominada democracia directa, específicamente al referéndum, integrándolo en las constituciones respectivas e incluso dictaminando leyes *ex profeso*:

Estados que cuentan con Ley de Participación Ciudadana donde se contempla al
Referéndum

Nombre de la entidad federativa	Estatus
Aguascalientes	No se ha implementado el mecanismo.
Baja California Norte	No se ha implementado el mecanismo.
Baja California Sur	No se ha implementado el mecanismo.
Coahuila	No se ha implementado el mecanismo.
Colima	No se ha implementado el mecanismo.
Distrito Federal	Implementado en 2007 con motivo de la iniciativa para despenalizar el aborto.
Durango	No se ha implementado el mecanismo.
Guanajuato	No se ha implementado el mecanismo.
Jalisco	No se ha implementado el mecanismo.
Michoacán	No se ha implementado el mecanismo.
Morelos	No se ha implementado el mecanismo.
Quintana Roo	No se ha implementado el mecanismo.
San Luis Potosí	No se ha implementado el mecanismo.
Sonora	No se ha implementado el mecanismo.

Tabasco	No se ha implementado el mecanismo.
Tamaulipas	No se ha implementado el mecanismo.
Yucatán	No se ha implementado el mecanismo.
Zacatecas	No se ha implementado el mecanismo.

Fuente: elaboración propia con base en datos de los Congresos Estatales.

De acuerdo con este cuadro, sólo en la capital del país se ha implementado el referéndum, en una ocasión, el cual tuvo carácter de vinculante para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Este resultado preliminar de la investigación pone de manifiesto el valor eminentemente simbólico que en general, todos los gobiernos de los diferentes partidos han concedido al tema de la participación ciudadana, no obstante que en los documentos básicos de los institutos políticos está presente el tema, y que sistemáticamente es apelado en las campañas proselitistas.

En ese sentido habría que agregar que al igual que en la capital del país, en la gran mayoría de las entidades federativas donde existe una ley de Participación Ciudadana, el poder Ejecutivo estatal ha contado con mayoría en el Legislativo local, de modo que no ha necesitado apelar al mecanismo en cuestión para hacer que prevalezcan sus puntos de vista; aunque tampoco la ciudadanía organizada ha presionado para que se inicie un procedimiento de referéndum.

En lo que hace a las otras entidades federativas, en algunos casos el referéndum está previsto en la Constitución local, empero, carece de una ley específica:

Entidades federativas que no cuentan con Ley de Participación Ciudadana

Entidad Federativa	Está el Referéndum en su Constitución	Ley alterna sobre la materia
Campeche	No	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Chiapas	No	Ley de Participación Social
Chihuahua	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
México	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Guerrero	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Hidalgo	No	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Nayarit	No	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Nuevo León	No	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Oaxaca	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Puebla	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Querétaro	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Sinaloa	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Tlaxcala	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Veracruz	Sí	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Fuente: elaboración propia con base en datos de los Congresos Estatales.

En torno al cuadro anterior es conveniente observar que salvo el estado de México y el de Veracruz, en las demás entidades federativas han habido procesos de alternancia partidista en el gobierno, lo cual permite ratificar la hipótesis en el sentido de la indiferencia generalizada de los partidos políticos hacia los mecanismos para una participación ciudadana efectiva, reservándole a ésta un espacio meramente enunciativo en las respectivas legislaciones y, por tanto, sin que hasta el momento se haya logrado consolidar alguno de estos mecanismos en el andamiaje institucional de los estados en cuestión.

La LXII Legislatura de la Cámara de Diputados Federal

Concluida la jornada electoral del 1 de julio del presente año y calificada la validez del proceso, en torno a la convivencia que se avecina en el seno de la Cámara de Diputados entre las fracciones de los partidos políticos, la integración actual arroja luz importante:

Partido Político	Mayoría Relativa	Representación proporcional	Total
PAN	52	62	114
PRI	158	49	207
PRD	56	44	100
PT	8	11	19
PVEM	19	15	34
MC	7	9	16
NA	0	10	10
Total	300	200	500

Esta conformación que da mayoría simple al PRI y que sumadas a ésta las curules de sus ex coligados¹¹ durante la campaña proselitista le darían mayoría calificada, hacen prever que en los temas en que aquel partido no pueda alcanzar acuerdos con sus opositores, intentará evadir la discusión apelando a sus posibilidades numéricas para imponer decisiones; mientras la oposición previsiblemente en desacuerdo sobre temas torales para la nación¹², apelará a mecanismos paralelos a los institucionales para intentar frenar las eventuales decisiones de la mayoría.

¹¹ Durante la pasada campaña electoral por la Presidencia de la República, el Partido Revolucionario Institucional compitió coligado con el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza.

¹² Desde la campaña por la Presidencia de la República, se hicieron públicos desacuerdos medulares en torno a los alcances que debieran tener las que se han dado en llamar reformas estructurales: laboral, energética, educativa y fiscal; entre los partidos agrupados en la autodenominada izquierda con los partidos PRI y PAN, cuyas posiciones permiten inferir que difícilmente podrían alcanzar un acuerdo en lo sustantivo.

De cara a este escenario y de los problemas de representatividad que actualmente enfrentan los partidos políticos, no obstante los resultados electorales referidos, los previsibles enconos entre las fuerzas políticas y los costos de éstos para la gobernabilidad del país, justifican que desde la academia se reitere la necesidad de que la ciudadanía organizada disponga de mecanismos institucionales que le garanticen una participación sistemática, activa, directa y efectiva en las definiciones sobre los grandes temas de la vida nacional que debieran ser abordados y resueltos por quienes actúan en su nombre.

Frente a este imperativo que podría contribuir directamente al fortalecimiento de la gobernabilidad del país, cabe traer a discusión que en el marco de la misma reforma política aprobada en el presente año, se incluyó la figura de la Consulta Popular¹³, mediante la adición a la fracción VIII del artículo 35 constitucional. De acuerdo con esta nueva disposición jurídica, las consultas podrán ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, por el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión (que equivale a 165 diputados y 43 senadores, respectivamente), o por un número de ciudadanos similar por lo menos al 2% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores (1' 589, 096 ciudadanos). Asimismo se estipula que con excepción de la convocatoria por parte de los ciudadanos, la petición que haga el Ejecutivo Federal o el grupo de legisladores citado, deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de las dos cámaras del Congreso de la Unión.

Si bien de lo antes referido se distingue el reconocimiento de dos derechos ciudadanos, en cuanto a poder convocar dichas consultas y poder votar en ellas, habría que observar que tan sólo el requisito cuantitativo representa un enorme desafío de organización para la ciudadanía en general que pudiera estar interesada en convocar a una Consulta; de modo que frente a esta condicionante es previsible que en su caso los ciudadanos quedarían supeditados a la intervención de algún partido político mediante su estructura sectorial y territorial para poder satisfacer el requisito, debiendo cubrir el costo político respectivo y con ello comprometiendo la autonomía de la acción ciudadana.

¹³ Este mecanismo inscrito en la democracia directa, implica que los ciudadanos puedan opinar sobre un tema de orden público, una decisión de gobierno e incluso en torno a una ley, con consecuencias jurídicas preestablecidas.

Por otra parte, habría que destacar que la amplia deliberación pública con el concurso directo de la ciudadanía y de las organizaciones civiles independientes, previa a la votación sobre cualquier tema de orden público que pudiera ser sometido a un proceso de Consulta Popular, e imprescindible para cualquier ejercicio de esta envergadura, es prácticamente soslayada, por lo que la aportación al fortalecimiento de esferas de acción colectiva (Cf. Habermas, 2002), que en forma paralela debiera hacer este ejercicio cívico, queda en los hechos anulada.

No obstante y ante la eventual satisfacción de requisitos cuantitativos, en la norma jurídica se establece que cuando la participación total en la Consulta Popular corresponda al menos al 40% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, el resultado será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

La adición en comento establece también los temas que no podrán ser objeto de Consulta Popular, como la restricción de los derechos humanos reconocidos en la propia CPEUM; la forma de gobierno y la organización federal previstas en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y; la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas, dejando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la resolución sobre la constitucionalidad de la materia que pudiera ser puesta a consideración popular a través de este mecanismo, lo cual deberá realizar previamente a la convocatoria que pudiera expedir el Congreso de la Unión.

La reforma constitucional también consigna que el IFE tendrá a su cargo en forma directa, la verificación del requisito del porcentaje mínimo de ciudadanos para solicitarla, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la misma. La Consulta tendría que realizarse el mismo día de la jornada electoral federal y las resoluciones del IFE en esta materia podrían ser impugnadas.

Como en el caso de la Iniciativa Ciudadana, cabe advertir que será la legislación secundaria la que permita echar a andar estos mecanismos, particularmente el Código Electoral, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), y la Ley Orgánica del propio Congreso; aunque sería deseable que se formulara una ley *ex profeso*, mediante la cual se precisaran materias, acciones y

tiempos que acerquen de manera efectiva el mecanismo a una ciudadanía que acumula malestar ante la inoperancia de sus representantes, y que en consecuencia viene apelando con mayor insistencia a mecanismos al margen de los legales e institucionales.

Conclusión propositiva: referéndum de agenda

Dadas las insuficiencias referidas en el marco jurídico actual, en torno a la posibilidad de que la ciudadanía pueda apelar de manera efectiva a mecanismos institucionales para intervenir en la definición del rumbo del país, y en la idea de colocar a la deliberación en calidad de un nuevo derecho político de los residentes habituales de determinada localidad (Cf. Águila, 1996), se recupera aquí una propuesta específica en torno al referéndum, que con la debida reglamentación podría ser incorporada en los contextos locales de la geografía nacional.

Con esta iniciativa se pretende contribuir a dar respuesta a dos inferencias derivadas de los resultados preliminares de esta investigación: a) la insuficiencia de mecanismos que garanticen la transformación de la endeble deliberación pública en decisiones políticas y; b) la propensión de los representantes políticos en la oposición a bloquear al adversario en el gobierno, negándose a signar acuerdos o a ceder parcialmente en sus posiciones si no media un beneficios directo de carácter grupal a favor de su partido, sin que la ciudadanía conozca con amplitud y pueda sancionar las posiciones de cada partido frente a temas puntuales.

Si bien se podría argumentar que la participación de la ciudadanía queda saldada al votar el programa de cada partido, habría que considerar que la especificidad de los temas relacionados con las reformas estructurales, su carácter contingente y la diversidad de intereses en conflicto alrededor de ellas, rebasan a las líneas generales que en su momento son planteadas por los partidos a los potenciales votantes.

Otro factor que motiva esta propuesta, es la práctica acendrada en los sistemas electorales de construir mayorías artificiales en aras de la operatividad de los congresos, al convertir los votos en espacios de representación mediante fórmulas electorales¹⁴, con lo que la conformación resultante suele reflejar de manera parcial la diversidad de los mosaicos regionales y locales.

¹⁴ En torno a los problemas de sobre y sub representación se puede consultar: Gallagher, 1991; Katz, 1994; Monroe, 1994.

Frente a esos antecedentes, se propone implementar un mecanismo de participación directa del pueblo en la vida pública, que por sus características y alcances podría ser denominado como referéndum de agenda vinculante (Casas, 2011), a efecto de someter a la deliberación y votación de los ciudadanos las propuestas que el partido en el gobierno o la oposición no pudieran sacar adelante ante la falta de mayoría legislativa calificada, con lo cual además de desbloquear los desacuerdos entre los representantes políticos en torno a problemas que pudieran ser relevantes para la ciudadanía en general, se le restituiría a ésta el derecho de intervenir directamente en la toma de decisiones en casos específicos.

Si bien en alguna medida la figura del referéndum ha sido contemplada en algunas normas jurídicas de carácter estatal, como en su momento se advirtió, esta propuesta intenta ir más allá de lo implementado en tanto se pretende que pudiera tener una injerencia efectiva en la determinación de la agenda misma, y no sólo en calidad de consulta sobre un tema previamente acotado.

De modo que esta iniciativa debiera ser vista y apelada como parte ordinaria de los derechos políticos de los ciudadanos, a la que pudieran recurrir de manera segura para colaborar, aportar y controlar a la representación política ante la falta de acuerdos y de acciones sustantivas a favor del interés general; en otras palabras, se pretende que la iniciativa fuera percibida y se pudiera constituir en un ejercicio efectivo de la soberanía popular que por definición reside en los ciudadanos, para la determinación de temas que debieran legislarse y sobre los cuales los representantes no hubieran alcanzado un acuerdo mínimo.

Considerando la relevancia de esta iniciativa para la vida política del país, debiera ser acompañada de un estricto proceso de institucionalización con todas las repercusiones legales que ello implica; entre los factores a considerar y que tendrían que ser objeto de reglamentación puntual se encuentran al menos:

- El número de veces que la iniciativa debiera haber sido rechazada en el Pleno del Congreso y, el nivel de respaldo cuantitativo de los legisladores para poder ser llevada a la consideración de la ciudadanía;
- Una vez aprobada la consulta, la justificación pública de la iniciativa por parte de los promotores;

- La deliberación pública, amplia e inclusiva sobre la trascendencia del tema y el sentido en el que en su caso debiera ser legislada;
- El proceso de la deliberación: el acceso a información sobre la iniciativa y la distribución de la misma; los espacios para los debates con los representantes políticos bajo el concurso de ciudadanos y representantes de organizaciones sociales, académicas y privadas que lo desearan; el número de participantes, tiempo de exposición, recursos técnicos y logísticos;
- La difusión de las deliberaciones mediante tiempos oficiales en radio, televisión, prensa e internet;
- El proceso de votación: convocatoria, organización, padrón electoral, conteo, calificación;
- La determinación del nivel de respaldo para su validez;
- El carácter obligatorio de la votación de los ciudadanos;
- El carácter vinculante para la representación política de legislar sobre el tema y en el sentido en que hubiera sido aprobado;
- La rendición de cuentas sobre lo legislado;
- El número de iniciativas que durante cada legislaturas pudieran ser sometidas a la consideración de los ciudadanos;

La implementación de este mecanismo tendría repercusiones en términos de evaluación de los representantes políticos y por esa vía de los partidos, en cuanto a la capacidad para analizar problemas, presentar propuestas y convencer a la ciudadanía en general en torno a ellas; elementos que la población podría sumar a las valoraciones al momento de votar en las elecciones siguientes.

Empero, el principal desafío para la presente propuesta reside en que su cristalización pasa irremisiblemente por el tamiz de los propios partidos políticos, dada la preeminencia actual de éstos en el modelo representativo; ante lo cual será determinante que desde el ámbito de los partidos se entienda que el modelo deliberativo y sus mecanismos, no están pensados como una alternativa a la democracia representativa sino como una expansión de ésta (Chambers, 2003: 308).

En consecuencia cabe advertir sobre el papel fundamental que juegan para la viabilidad de esta propuesta, la autenticidad democrática y la voluntad política de las dirigencias partidistas y de los representantes políticos, aceptando la adopción de esta propuesta que

en alguna medida limitaría la autonomía de que gozan éstos durante el mandato, a cambio de elevar la calidad de las decisiones y de fortalecer la legitimidad de salida de los mismos; siendo igualmente trascendental para tal fin, la capacidad de la sociedad civil organizada para presionar a favor de su concreción.

Referencias bibliográficas y hemerográficas

Águila, Rafael del (1996): “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, no.12, mayo-agosto, Madrid.

Casas, Ernesto (2011): *Participación ciudadana en la democracia: Experiencias contemporáneas en España y México*, Tesis doctoral, México.

Chambers, Simone (2003): “Deliberative Democratic Theory”, en *Annual Review of Political Science*, no.6, London.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2012), México, Esfinge.

Gallagher, Michael (1991): “Proportionality, disproportionality and electoral systems”, en *Electoral Studies*, vol.10, núm.1, Ireland.

Habermas, Jürgen (2002): *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Barcelona, Paidós.

Held, David (2002): *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (2012), México, Miguel Ángel Porrúa.

Katz, Richard (1994): “Electoral Systems”, documento presentado en IPSA Workshop/International, *School of Political Science Sakala Centre*, Estonia.

Linz, Juan (1987): *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.

Merkel, Wolfgang y Croissant, Aurel (2001): “La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales”, en Máiz, Ramón, (ed.): *Construcción de*

Europa, Democracia y Globalización, Vol. 1, España, Universidad de Santiago de Compostela.

Monroe, Burt (1994): "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity", *Electoral Studies*, vol.13, núm.2, Ireland.

Pasquino, Gianfranco (1988): "Gobernabilidad", en Bobbio Norberto *et. al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

Proceso, Ediciones Especiales, Nos. 28, 37 y 38, México, CISA.

Prud'Homme, (1997): "Consulta popular y democracia directa," en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, IFE.