

Más Allá de Consultar a la Ciudadanía

Beyond Consulting Citizens

Dr. Jorge Valladares Sánchez

Introducción

En la conversación cotidiana y la comunicación pública es frecuente que demos por entendido que los significados que personalmente tenemos son los mismos que tienen las personas con las que conversamos o a quienes leemos o nos leen. Además de obvio y entendible esto responde a un funcionamiento natural y de sentido común de las personas.

De tiempo en tiempo vamos cambiando el significado de las palabras, a veces para clarificar, muchas veces para entender menos. Sin embargo, a través de los conflictos, las decepciones y las discusiones repetitivas asoma pronto la amplia variedad de significados o alcances que podemos darle a las palabras, particularmente a las que usamos con más frecuencia y que suelen cargarse además de afectos y expectativas que amplían tal diversidad.

En este documento se ponen de relieve algunas de las consecuencias de este funcionamiento para los conceptos de democracia y uno de sus instrumentos, las consultas públicas, que han cobrado mayor presencia frente a los primeros ejercicios realizados en México a partir de su inclusión en la Constitución.

Desarrolla un análisis crítico de aristas conceptuales que permiten identificar las acciones que podrían ser reflejo de un auténtico ejercicio social ciudadano, así como de la forma en que desde agencias políticas se utiliza y se distancia de la posibilidad de hallar anclajes institucionalizables para que pueda advertirse un ejercicio del poder desde “el pueblo” en cuestión relevante alguna.

El énfasis está en elementos vitales a considerar desde una óptica ciudadana y técnica a partir de los trabajos de un colectivo amplio de especialistas de todo el país, que se han abocado a identificar la forma en que deben plantearse las consultas públicas desde un marco referencial

Jorge Miguel Valladares Sánchez

Doctor en Ciencias Sociales, Doctor en Derechos Humanos.

Consultor en Desarrollo Organizacional, Fortalecimiento de la Ciudadanía y Desarrollo Humano.

Coordinador Nacional de la Red Cívica Mx, A.C.

Asociado SOMEI desde 2016

dr.jorge.valladares@gmail.com

auténticamente democrático e institucional, en la elaboración del capítulo respectivo dentro de los trabajos que se vienen realizando desde 2019 en el Libro Blanco de los Mecanismos de Participación Ciudadana en México.

Se comparten algunas conclusiones de la realización del Tercer Taller Nacional de Participación Ciudadana realizado con la anfitrionía del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, en el que se dan cita un centenar de Consejeros/as Electorales, Personal Técnico y diversos otros/as especialistas académicos e institucionales de las diferentes entidades mexicanas.

Se analiza también elementos específicos de la regulación que pueden atenderse en la federación y legislaciones locales para asegurar que sean atendidos tales elementos vitales desde una perspectiva de convertir la participación ciudadana en una política de estado auténtica.

Democracia Demagógica

La mayor parte de los conceptos centrales en los procesos democráticos requerirían un claro aterrizaje en las implicaciones que cada cual tenga para las acciones o beneficios para la ciudadanía. Y aquellos que no lo hacen directamente, acaban llegando finalmente al mismo punto. Sin embargo, esa claridad conceptual no suele ir seguida de un planteamiento práctico para entender la forma directa en la que un buen elemento democrático ha de manifestarse en cuestiones operativas de la gobernanza, la comunicación o la administración pública, que en los hechos fortalezcan las decisiones desde la gente a la que se le considera “El Pueblo”.

Por ello considero importante visualizar cómo el contraste que suele hacerse retóricamente entre la demagogia y la democracia muchas veces carece de valor y sólo aleja la posibilidad de avanzar hacia esos mecanismos directos de incidencia para la ciudadanía.

Democracia y demagogia comparten algo más que una raíz etimológica. La primera hace alusión al poder ejercido por el pueblo, mientras que la segunda refiere al arte de saber conducirlo. Ese origen simple y cercano se ha transformado mucho. A simple vista, en el uso cotidiano y público de los términos, el acento para la segunda se ha polarizado negativamente, al grado que el propio Diccionario de la Lengua Española no tiene para él acepción positiva.

Hoy ha de entenderse (Real Academia Española, 2021) a la demagogia como la práctica política consistente en ganarse con halagos el favor popular o como una degeneración de la democracia, consistente en que los políticos, mediante concesiones y halagos a los sentimientos

elementales de los ciudadanos, tratan de conseguir o mantener el poder. El elemento central, que probablemente domina en la concepción popular está en el uso de la comunicación, incluso específicamente en el uso de las palabras para confundir, convencer y generar seguidores.

A la democracia parecería estar yéndole mejor, tanto en su significado actual como en la percepción que la gente puede tener del concepto. El Diccionario de La Lengua Española la mantiene definida como sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo y pone de relieve en ella valores esenciales como la libertad y la igualdad de cada ciudadano/a ante la ley. En los números le va menos bien, con fluctuaciones importantes, pero conserva elementos a favor; en México tuvo sus mejores momentos en el primer gobierno de la alternancia (Vicente Fox), alcanzando 63% en 2002, el máximo histórico; luego hubo un declive que hasta 2020 lo hizo perder 20 puntos porcentuales (43%) de apoyo a la democracia; aumentó cinco puntos porcentuales con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, desde el 38% en 2018 al 43% en 2020 (Latinobarómetro, 2021).

Desde luego en estas mediciones aplica preguntarnos si hay uniformidad sobre lo que cada personas escucha cuando se le pregunta sobre democracia. Como en muchos conceptos, la ciencia social afirmaría que no, así que para simplificar vale especular al menos con dos posibilidades. Por un lado lo que incluye (significa) la democracia para quienes responden en apoyo a la democracia versus quienes no lo hacen. Tal vez, la(s) respuesta(s) que indican a favor o en contra no clarifican la preferencia o actitud hacia el concepto en sí, sino que reflejan las diferencias del significado mismo que atribuyen.

Parte de tal duda la ha ido resolviendo uno de los mejores instrumentos que tenemos para la finalidad de conocer la opinión pública en estos temas: las mediciones e informes de Latinobarómetro. Elegir entre estas afirmaciones:

- La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno
- En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático
- A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático

O entre satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (PAÍS) ciertamente hace una diferencia, pero en ambos casos contabiliza las respuestas como si cada persona que respondiera tuviera un solo significado (con sus implicaciones) acerca de tal concepto. En el primer caso, esta organización considera que la

primera pregunta atiende al “apoyo” a la democracia, mientras que en el segundo se trata de la satisfacción.

Una charla rápida de café (o lo que sea que bebamos y nos anime a charlar), o una ojeada a hilos de mensajes ante un comentario en redes, dejaría ver que aunque usemos el nombre democracia y sepamos que nuestro país es oficialmente una democracia, entendemos de manera diversa lo que es “gobierno”, lo que es “preferible”, lo que es “autoritario” y obviamente lo que es “democrático”; así como que lo que suponemos al hablar de mi país, al pensar en mi satisfacción con cualquier cosa o entender el funcionamiento de algo, especialmente si es complejo o abstracto, usamos referentes de una amplia variedad, complejidad y estabilidad.

Y estamos hablando de un ejercicio que sin duda podemos calificar de científico, podemos asumir que es objetivo en un sentido por lo menos intencional y que es un esfuerzo colegiado y profesional y tal vez imparcial para entender lo que la gente piensa y responde.

Pongamos ahora la palabra en mente y boca de políticos/as varios... Con cultura, preparación y conocimiento de la más amplia variedad y calidad; con intenciones, postura y agenda siempre; con ideas vagas u obsesivas acerca de lo que deben decir para lograr el voto o mantenerse de la forma que consideren válida en un cargo o aspirar a otro en el futuro. Y ya de final, para no hacer interminable el ejercicio, consideremos la coyuntura, momento político o posición que ocupa el partido al que pertenezca en la geografía y topografía política del país en este momento.

Es más sencillo en la práctica, pues la atención que dispone quien quiere poder y quien lo concede es momentánea o poco duradera y por supuesto cambiante, pero de toda la diversidad esbozada, cabe reafirmar la postura inicial: de todo lo que se diga o escriba sobre la democracia el punto es ¿de qué manera conduce a que en los hechos hayan actos que efectivamente den poder a la ciudadanía para ser parte de algunas o muchas decisiones de la gobernanza, la administración o al menos la comunicación pública?

Y pocas respuestas podemos comentar. E incluso en ellas habrá un revestimiento más o menos abundante de palabrería que pretenda que quien la propone, defiende, implementa, cumple o acepta lo hace saber como un cierto modo de concesión o halago a los sentimientos elementales de los ciudadanos/as, para tratar de conseguir o mantener el poder; ¡Recordemos!: Demagogia; demagogia usando la democracia, democracia meramente demagógica.

Democracia Instrumental

La democracia alcanza para mucho, en la política, en la gobernanza, en la academia, en la ciencia, en la estructura social y el andamiaje institucional... ¿Cuánto de ella le toca a los ciudadanos/as, al “Pueblo”, que le presta su nombre y recursos, para aprovecharla en elementos materiales y relacionales de su día a día?

En nuestra Constitución (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021) se menciona a la democracia sólo para unos pocos fines. En el artículo tercero para definir a la educación, en el vigésimo sexto para caracterizar al sistema de planeación del desarrollo nacional y en el cuadragésimo para caracterizar a la República misma (y a los estados -115- y la Ciudad de México -122). De resto para señalar que se procure su fortalecimiento en la radiodifusión (6°), el régimen (25°), la elección de asambleas ejidales (27°) y en el rol de los partidos políticos (41°). Y ya.

La oportunidad que se aprovechó para definirla es al referirse a la educación, a la que caracteriza como democrática, considerando el concepto más allá de lo jurídico y político, como un “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Parecería entonces que a pesar de su poca atención al concepto, nuestra Carta Magna sí prevé que la democracia está allí para bien y mejor del “Pueblo”.

Levine y Molina (2007) destacan la limitación de impacto práctico alcanzado por tantos debates sobre temas como democracia participativa versus representativa, pero rescatan que han abierto la discusión sobre mecanismos factibles de la participación ciudadana y esto representa una positiva tendencia a moverse más allá de las primeras versiones de democracia “domesticada”. Que la política de la democracia es también una lucha continua por controlar la definición práctica de democracia y ello pone de relieve el vínculo de los derechos con las dimensiones de la calidad de la democracia.

Ponderan como centrales para la calidad de la democracia aquellos derechos que en alguna medida hacen posible o facilitan el acceso a los procesos políticos y sus instituciones. Definen la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación (libres, imparciales y frecuentes), influyen en las decisiones políticas, exigen responsabilidad a quien gobierna y a la vez quien gobierna efectivamente toma las decisiones, y lo hace respondiendo a la voluntad popular. Consideran entonces cinco dimensiones: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad y soberanía.

Tras una deliberación de sus contrastantes orígenes conceptuales y matices actuales, Olvera Rivera (2018) considera que la democracia participativa deviene más un ideal que un proyecto político viable. No visualiza una única versión de sus contenidos e implicaciones, pero desde el punto de vista normativo, se asume como un proyecto de construcción de una democracia que no se limita al ámbito electoral, sino que avanza en la creación de espacios en los que los ciudadanos debaten, deciden y exigen cuentas en campos cada vez más amplios de las políticas públicas, con base en su autonomía política, su autoorganización, y su capacidad crítica y técnica.

En artículo previo (Valladares Sánchez, 2021) he desarrollado que la ruta para avanzar en el ejercicio cotidiano de la democracia, considerada ya la diversidad de significados, tiene múltiples aristas; una de las más relevantes, sin duda es la legislativa, pero también hemos de considerar lo institucional, lo político y, en especial, las variables socio psicológicas. Incluido en ello el nivel del ejercicio de la política y la limitación de que sean los/as propios actores políticos quienes legislen sobre el acceso de la ciudadanía a las decisiones que, de otro modo, estarían en sus manos.

Con ello cobra relevancia y algún grado de practicidad para atender la adecuada normatividad de los Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) en México la realización de los Talleres Nacionales de Participación Ciudadana, donde ha ocurrido la creación del Modelo de Ley Integral de MPC y avances en la elaboración del Libro Blanco de Los Mecanismos de Participación Ciudadana en México.

Con acciones precisas y aportaciones de las personas e instituciones que atienden estos temas desde organismos autónomos, academia y sociedad civil se integran y contrastan los elementos jurídicos e institucionales disponibles en el país y se formula una propuesta colegiada con prospectiva de convertirse en instrumentos efectivos para la regulación institucional y el ejercicio frecuente de las decisiones desde la ciudadanía.

La complejidad de aterrizar y poner en ejercicio mecanismos de participación ciudadana (MPC), por bien o mejor desarrollados que estén, se construye desde lo teórico, técnico, jurídico e institucional, dejando una brecha entre sus planteamientos iniciales y las aplicaciones que se pueden dar para que representen un beneficio a la vida cotidiana de personas, en situaciones concretas.

Hasta inicios de 2020, sólo 16 de nuestros 32 estados habían realizado algún ejercicio de cualquiera de los 19 diferentes MPC plasmados en el Modelo de Ley antes referido (Valladares Sánchez, 2019). De ellos sólo 8, la mitad, habían realizado más de uno. Y es el plebiscito el que en

más estados (9) se había ejercido, sumando en total 17 ejercicios en todo el País. Demasiado pocos y falta ahondar en que los niveles de participación alcanzados (votación) se ubican en la mayor parte de los casos abajo del 10%.

Me gusta distorsionar el refrán, diciendo que nadie sabe lo que tiene hasta que lo usa, y argumentar en ello una cierta artificialidad de los debates en torno a los MPC y su acceso o potencial para la ciudadanía. Lo evidente es que no hemos tenido la oportunidad como nación ni como estado o municipio de vivir sus bondades, ni de analizar sus defectos con base en evidencias suficientes; no desde la ciencia, ni desde una colectividad ciudadana analítica y objetiva.

Pero, desde luego, antes de siquiera ver posibilidades de un avance claro en ello, decenas de gobernantes mencionan, o incluso presumen, estar empleando modalidades de consulta a las que denominan MPC, a veces con ley que lo respalde, otras actuando en contra de lo poco que en la ley haya. Y la demagogia: alarde y propaganda en torno al deseo, garantía y logros de participación ciudadana como bandera para la imagen de candidatos/as y gobernantes.

Uno de los mejores ejemplos es reciente. En el ámbito federal fue estrenado en la ley, el desempeño institucional y la actividad social el mecanismo en la denominada Consulta Popular 2021. Puntos medulares de análisis serían los que se enlistan a continuación junto a una sencilla apreciación de su funcionamiento.

a. **Solidez legislativa del MPC.** La consulta popular se establece en una reforma constitucional de agosto de 2012, se concreta en la Ley Federal de Consultas Populares, de marzo de 2014, y se modifica en la Constitución el 20 de diciembre de 2019.

Faculta al Presidente a utilizarla para el sistema nacional de planeación democrática y el plan y los programas de desarrollo nacional (art. 26) y establece que deben aplicarse sobre temas de trascendencia nacional, puntualizando que para que el voto de la ciudadanía obligue a las autoridades debe participar al menos el 40% de la lista nominal.

Por lo que se puede entender que sí estaba atendido normativamente el tema. Su definición y requisitos coincide en grado aceptable con las bondades y limitaciones que puede tener el MPC en al menos 10 legislaciones estatales que la incluían desde años antes.

b. **Accesibilidad a que la ciudadanía active y aproveche el MPC.** Luego de una revisión de todas las legislaciones estatales llevada a cabo por los participantes del III Taller Nacional de Participación Ciudadana queda a la vista que de los 22 estados que tienen legislada alguna forma de consulta popular o ciudadana sólo 2 (Michoacán y Quintana Roo) disponen un porcentaje mayor

al 2% del Listado Nominal que pide la Ley Federal para que la ciudadanía sea quien solicite el MPC.

Por otra parte, el 40% de votación que pide para que el resultado sea vinculante para la autoridad es el más alto en el país, y así lo indican también una cuarta parte de los estados, mientras que una cantidad similar pide porcentajes menores. Las demás entidades o no tienen este ejercicio como vinculante o no lo tienen en ley.

Finalmente, aunque hubo agrupaciones que procuraron generar la solicitud para la Consulta Popular 2021, no alcanzaron a reunir las firmas suficientes; y fue el Titular del Ejecutivo el que tuvo que solicitar la consulta.

c. Relevancia de la pregunta. Todo el sentido de una consulta radica en lo que se va a decidir y sus efectos en la vida de la ciudadanía. Esa relevancia se adjetiva en la ley como “relevancia nacional” y se acota con el mecanismo para calificarla y los temas que no pueden consultarse.

El tema planteado políticamente: “el juicio (castigo) a los Ex Presidentes” sin duda tenía el atractivo para un volumen considerable de la población, pero un impacto mínimo o nulo en temas fundamentales como la salud, la educación, la seguridad o la economía, salvo demagogia con que se adorne. La pregunta planteada por el Presidente contenía elementos contrarios a derechos humanos y acciones correspondientes a las atribuciones de autoridades constituidas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación la aceptó como constitucional por 6 votos contra 5, a pesar de que el proyecto de la ponente era rechazarla por un “concierto de inconstitucionalidades”. Posteriormente con 8 de 11 votos a favor se aprobó modificarla. El Ministro Presidente de la SCJN declaró públicamente que la consulta no es contra expresidentes, que se redactó con ambigüedad, conscientemente, para evitar un problema de inconstitucionalidad.

Se transformó la pregunta, que debería ser por ley, además de relevante, expresada en lenguaje sencillo y comprensible, en esto:

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

cuya elucubración, inocuidad, laxitud, ambigüedad, imprecisión y circunstancialidad de suma grotescamente a la irrelevancia objetiva de cualquiera que fuera el resultado.

d. **Implementación institucional del MPC.** No hubo un financiamiento dirigido específicamente a la realización del ejercicio, ni siquiera por ser una solicitud del Titular del Ejecutivo. Sin embargo, el Instituto Nacional Electoral hizo adecuaciones a sus partidas presupuestales que le permitieron realizarlo en condiciones estandarizadas que procuran para las elecciones, aprovechando insumos y condiciones resultantes de la reciente elección federal.

El INE solicitó un presupuesto de mil quinientos millones de pesos para la consulta; le fue negado. Declaró que la realizarían con 522 millones tomados de su presupuesto normal del 2021 y que instalarán 57,138 mesas receptoras, a diferencia de las 162,570 casillas de la elección federal inmediata.

e. **Apropiación del ejercicio del MPC por la ciudadanía.** El indicador principal desde la óptica tradicional es la participación reflejada en votos, que superó los seis y medio millones, representando un 7.1% de los posibles. Si bien fue tema público de discusión por varios meses para los actores políticos, el contenido mediático estuvo dirigido al uso con intenciones propagandísticas y la irrelevancia del ejercicio, pero no hacia las aplicaciones del potencial resultado, que en esencia eran mínimas o nulas, cualquiera que fuere y aun llegando a ser vinculante.

Ese 7% de “participación ciudadana” en la Consulta Popular 2021, fue usado por los opositores al ejercicio como indicador de falta de seriedad, legalidad o relevancia, aunque en realidad no es muy diferente de la participación ocurrida en los MPC que se han implementado en las entidades mexicanas.

No llegan a veinte las experiencias de consultas de carácter público, bajo diversos nombres, que se hayan realizado en el marco legal de los estados que las regulan, pero sólo en excepciones de ayuntamientos de baja población se ha llegado a dos cifras en el porcentaje de votación. Caso aparte, pero cuyo fondo no analizaremos aquí por ser meramente anecdótico, es la Consulta 2018 en Nuevo León, donde el Gobernador solicitó cuestionar a la ciudadanía sobre colocar o no botiquines de primeros auxilios en parques públicos y se realizó en simultáneo con una elección, alcanzando un 54% de participación.

Democracia Positiva

En este contexto y situación, los trabajos del III Taller Nacional de Participación Ciudadana rinden el aporte de hacer una revisión muy amplia de lo que ha ocurrido con las consultas públicas en México e incluso tomando información de ejercicios en otros países. El producto documental

de este ejercicio colaborativo integra la revisión de todas las legislaciones que tocan esta materia, y las analiza para dar lugar a entender datos como los siguientes:

- 22 estados incluyen en su legislación algún MPC denominado consulta.
- El concepto se complementa en 7 casos con el adjetivo ciudadana.
- En 11 estados se le denomina consulta popular y en 1 consulta pública.
- En 3 estados se plantean tanto la consulta ciudadana como la popular de manera diferenciada,
- Sin coincidir en el uso de uno u otro adjetivo, en 10 estados se trata de un mecanismo de democracia directa en la que con voto la ciudadanía se pronuncia a favor o en contra. Si la votación supera un porcentaje, obliga a la autoridad en el sentido ganador. Para solicitarlo se requiere un porcentaje de la Lista Nominal estatal que va desde el 0.05% en Jalisco hasta el 3% en Quintana Roo. Para que el resultado sea vinculante para la autoridad se establece en Chiapas un 10% de votantes participando, mientras que en más de la mitad de los casos sube hasta el 40%.
- Tampoco coinciden en la denominación, pero en 5 estados el mecanismo se refiere exclusivamente a un ejercicio de carácter meramente participativo donde por diversos medios se piden opiniones, experiencias o información a la ciudadanía o sectores de ella.
- Los demás estados que tienen la figura de consulta en su legislación tienen mas de una versión (ciudadana, popular) o la denominan de un modo pero se refiere a más de una posibilidad, e incluso puede ser un término genérico (dándole uno u otro adjetivo) para abarcar otros mecanismos particulares, como el referéndum y el plebiscito. Incluso algunos de los estados que no regulan a las consultas bajo ese nombre, tienen también dichos mecanismos, que en general corresponden a un ejercicio de democracia directa, por votación.
- Un caso peculiar en el contexto nacional es San Luis Potosí, que denomina Consulta Ciudadana al mecanismo, pero lo considera de modo genérico para referirse a dos mecanismos: plebiscito y referéndum, haciendo vinculatorio a este segundo en caso de que el resultado sea desfavorable a la ley consultada (sin especificar porcentaje de participación) y para el caso de plebiscito no fija un porcentaje de votación general, sino que lo hace vinculante el resultado si una de las opciones recibe dos terceras partes de los votos emitidos.

Tenemos entonces esta amplia diversidad en los nombres como en las formas y requisitos a cumplir para hacer efectiva una consulta, en cualquier de sus géneros. El objetivo es formalizar

una propuesta que, habiendo analizado toda esta información, de un punto de partida para asegurar las condiciones óptimas en el derecho positivo para la viabilidad de la participación y sobre ella construir los demás elementos fundamentales para que el MPC efectivamente pueda ejercitarse y otra vez más allá de la coyuntura política y aterrice a escenarios recurrentes de los temas efectivamente relevantes para la vida de la ciudadanía.

Prospectiva

El sentido que debería tener una Consulta Pública, bajo la modalidad específica del MPC que se prefiera o requiera, considero que puede extraerse con simpleza y claridad de un recurso cada vez menos usado, pero siempre útil en la ciencia y la convivencia social: el diccionario.

El Diccionario de la Lengua Española (2021) ofrece como acepciones de consultar las siguientes:

1. Examinar, tratar un asunto con una o varias personas.
2. Buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia.
3. Pedir parecer, dictamen o consejo a alguien.
4. Dicho de un consejo, un tribunal o de otros cuerpos antiguos: Dar, al rey o a otra autoridad, dictamen por escrito sobre un asunto, o proponerle sujetos para un empleo.

En el ejercicio colectivo de construir el Libro Blanco indicado, el concepto que se propone para la Consulta Ciudadana se puede entender en la acepción 1 y 3 en sus formas cualitativas y/o dinámicas e incluso de forma indirecta en la acepción 2 o de manera formal en la 4. Un acercamiento amplio al saber de la ciudadanía para tener soluciones de gobernanza que reflejen esos saberes y pareceres.

El concepto reservado para la Consulta Popular, como medio de decisión directa de la ciudadanía queda plasmado en la acepción 3 y su práctica efectiva, así como en una forma indiscutible de que el “Pueblo” en su conjunto oficial manifieste una decisión siguiendo las formalidades que se pacten.

A reserva de otras conclusiones que se compartirán en la exposición de este trabajo, pues el cierre del ejercicio del III Taller Nacional es posterior a la elaboración de esta ponencia, es de alta relevancia destacar un sello que tuvo el ejercicio.

Como idea original, surgida del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco se planteó la utilidad de establecer con precisión algunos requisitos irreductibles para que una consulta pública tenga los elementos democráticos, de legitimidad y relevancia que efectivamente apunten a la institucionalización del mecanismo, pero sobre todo al empoderamiento ciudadano.

Este sin duda es una de los análisis medulares y más interesantes del trabajo colegiado realizado. Se comparten aquí algunas de esas nociones analizadas y los comentarios sobre sus implicaciones. El sentido adicional que tiene este planteamiento radica en la brecha, a veces abismo, que existe entre los planteamientos de especialistas como los/as involucrados en este producto documental y la información accesible en lo cotidiano y relevante para la ciudadanía e incluso entre los/as primeros y las autoridades con facultad para hacer modificaciones legislativas e institucionales, las cuales con mínima frecuencia acuden a información adecuadamente fundamentada y suficientemente analizada.

Primero. Debe respetarse la autonomía democrática de los mecanismos de participación, excluyendo cualquier forma de injerencia por parte de las autoridades gubernamentales. Esto por una parte atiende a que sea una autoridad autónoma (como los organismos y tribunales electorales) las que se encarguen de realizar los procedimientos, como sucede en el caso electoral. Pero también requiere una deliberación más amplia sobre el acceso a gobernantes y actores políticos a defender sus posturas ante el público que tomará una decisión; lo cual por un lado lleva el riesgo (casi costumbre) del uso indebido de recursos para proteger intereses particulares o de partido) y por el otro la carencia de atención e información suficiente de la ciudadanía para enterarse, primero, del ejercicio y de lo necesario para razonar su voto en él.

Segundo. Debe asegurarse la existencia y realización adecuada de las consultas desde el ámbito presupuestal de los diversos niveles de gobierno. Asumido que hay al menos dos modalidades para la realización de consultas, una con un procedimiento riguroso cuantitativo, tipo elección, que requiere un presupuesto elevado para realizarlo con las condiciones adecuadas y ya probadas, y otra con diversidad de posibilidades y alcances en cuanto al sector que se dirige; que abarca la posibilidad de encuestas, foros, reuniones de trabajo y otras modalidades de carácter cualitativo para nutrir eficientemente de razonamientos las decisiones a tomar, así como dotar de elementos de certeza a que las conclusiones obtenidas sean implementadas por la autoridad; todo

lo cual requiere también recursos de distintos niveles para realizarse adecuadamente, y no sólo hacer una simulación justificada en la falta de presupuesto.

Tercero. Emitir un dictamen o acuerdo que delimite el territorio que ha de participar en la Consulta, es decir, señalar claramente el distrito, municipio, conjunto de municipios o la totalidad del Estado que ha de participar para efectos de logística y certeza presupuestal. Que es precisamente formalizar la pertinencia de que pueda participar toda la ciudadanía (derecho al voto) o sólo la que verá consecuencias directas de la decisión tomada, pero también tiene la arista de contemplar o no a poblaciones particulares por sus características o condiciones de vida, así como la de abarcar en ciertos casos a menores de edad o personas que no son ciudadanos de la localidad, pero sí viven en ella o tienen intereses en el asunto de que se trate.

Cuarto. Es de vital importancia el reconocimiento de la participación ciudadana como una materia inherente de la función electoral del Estado. Este planteamiento flota entre lo obvio y lo urgente, en el sentido de que incluso muchas de las instituciones electorales locales llevan en su nombre la referencia a la participación ciudadana, y otras, que no, tienen en sus facultades esa materia. Sin embargo las disposiciones en ley y en diverso grado la estructura institucional y en lamentable mayoría los presupuestos no disponen la relevancia que podemos apreciar quienes hemos sido parte del sistema y que cada vez resulta más visible para la ciudadanía y hasta para algunas autoridades conscientes del rol ciudadano.

Quinto. Debe privilegiarse la accesibilidad a los medios de participación ciudadana y que los requisitos para su procedencia no sean desproporcionados. Como se ha descrito en el artículo existe una enorme variedad en los requisitos para que la ciudadanía pueda iniciar el ejercicio de un MPC y en la forma en que se prevé al menos la vinculación a la autoridad, si bien ello no alcanza para asegurar que se tome seriamente en cuenta la inteligencia del colectivo ciudadano en decisiones de relevancia. La tendencia y reclamo coinciden en reducir los porcentajes, pero está pendiente el análisis detallado que vaya más allá del número al fondo de las implicaciones y sobre todo a la diversidad de posibilidades de asuntos a decidir, que requieren en consecuencia variedad de requisitos para asegurar que cada participación sea acorde a la naturaleza de lo que efectivamente se pretende dar a la ciudadanía en la decisión.

Sexto. El uso de la tecnología se debe ponderar para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, sin que la falta de estos sea una razón para su no realización. Se suele decir que estamos ya en el momento de transitar de las votaciones en papel y urnas a las diversas

modalidades de uso de la tecnología para esa misma finalidad. Además de las complejidades técnicas y las diferencias sobre los costos absolutos y relativos de la inversión en los dispositivos necesarios el factor de la confianza ciudadana en el cambio de mecanismo y sobre todo la conveniencia a sus intereses que visibilizan los partidos políticos ha retrasado en este campo algo que cada vez es más natural en diversas necesidades, incluso más complicadas y recurrentes.

Séptimo. Impulsar leyes tendientes a la prevención, investigación y sanción de las conductas que tengan como fin el menoscabo o irrupción de los mecanismos de participación; así como lineamientos paralelos a estos. Que sería una consecuencia o simple congruencia de darle al ejercicio de MPC el nivel de seriedad y relevancia que desde diversas fuentes y en este documento se reclama.

Octavo. La difusión y propaganda gubernamental, de partidos y de particulares debe regularse y disponer recursos para apoyar ambas posturas, generando condiciones favorables para que las expresiones ciudadanas tengan igual énfasis y acceso a ser conocidas. Tradicionalmente e incluso en la ley, suele seguirse el modelo que empleamos en nuestro país ante los abusos de recursos en las campañas electorales. En cierto sentido por una analogía simple se ha prohibido en ley la promoción de la postura que la autoridad considera mejor, así como incluso la promoción de programas gubernamentales. Se requiere profundizar en la naturaleza de cada forma de consulta y tema a consultar para una mejor disposición en ese tema, especialmente propiciando que haya un ejercicio ciudadano auténtico de involucración con lo que se decide, y no sólo con apoyar o no en seguimiento de la misma postura electoral que para elegir se tomó o un conocimiento superficial o nulo del asunto.

Noveno. Para la solicitud de mecanismos de participación ciudadana, la cantidad de apoyo ciudadano debe ser viable y el tiempo para recabarlos consecuente. Como se ha indicado, diversos mecanismos y diversos temas requieren de entender el concepto de viabilidad y practicidad a la vez que ponderar las implicaciones de la decisión que se tome en uno u otro sentido. Incluso es necesario revisar la idea de que se ponga una fecha de caducidad o pervivencia mínima de las decisiones tomadas, de modo que no se puedan modificar por un acto de autoridad posterior, ni se consulte lo mismo en un tiempo menor al razonable.

Décimo. Los resultados de un ejercicio de democracia directa deben ser vinculatorios. Además del porcentaje adecuado para darle ese sentido a la decisión que tome la ciudadanía, debe asegurarse el punto de inicio, que es la relevancia de la pregunta, que si estuviera evaluado no sólo

por la territorialidad, sino por el impacto en la ciudadanía y en la organización del Estado, llevaría con mayor probabilidad a que sólo se hagan preguntas en las que efectivamente es la ciudadanía la que debe decidir, crea o proponga lo que crea o proponga la autoridad. Por tanto el asegurar que la autoridad se vea comprometida directamente por el resultado es vital, y en ese sentido una aproximación como la de que sea la proporción de votos en un sentido el requisito para la vinculatoriedad tiene mucho sentido, pues siendo algo que la ciudadanía puede decidir, distinto a lo que la autoridad, a la que se le ha delegado decidir en la mayoría de los casos, propone, tiene sentido que sólo se cambie si es claramente diferenciada la posición entre el colectivo al que se consulta.

Entre el panorama actual y la implementación de mejoras regulatorias y prácticas que se proponen en la materia el mejor elemento de viabilidad es que más y más personas de nuestro País vivan la experiencia de participar y el efecto del proceso de una auténtica consulta pública, cuyo resultado impacte en su diario vivir. Es en esos ajustes graduales implementados desde el análisis especializado y la valoración de la ciudadanía de estos instrumentos para su bienestar donde debemos transitar y responder a cualquier discurso, para hacer la auténtica diferencia entre la demagogia habitual y la democracia deseable.

Referencias

- Altman, D., 2010. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles latinoamericanos*, 10(35), pp. 1-15.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021. *Última reforma publicada DOF 28-05-2021*. México: s.n.
- Díaz, E., 2005. *Posmodernidad*. 3a ed. Buenos Aires: Biblos.
- Harvey, D., 1990. *La condición de la posmodernidad*. Oxford: Amorrortu.
- Latinobarómetro, 2021. *Informe 2021*. [En línea] Available at: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> [Último acceso: 2022].
- Levine, D. & Molina, J. E., 2007. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, Volumen 45, pp. 17-46.

Olvera Rivera, A. J., 2018. Democracia Participativa: las Bases Conceptuales. *Dossier de la Democracia. Ciudadanía y Educación Cívica*, Volumen 1, pp. 45-54.

Real Academia Española, 2021. *Diccionario de la Lengua Española*. [En línea]
Available at: <https://dle.rae.es/>

Valladares Sánchez, J., 2021. *Rol de Especialistas en el Desarrollo Democrático en Tiempos de Posmodernidad*, XXXII Congreso Internacional de Estudios Electorales: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Valladares Sánchez, J. M., 2019. *Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana*. [En línea]
Available at: <http://www.iepac.mx/biblioteca-digital/modelo-ley-PC>
[Último acceso: 20 agosto 2020].