

XXXIV Congreso Internacional de Estudios Electorales: Representatividad y legitimidad en la construcción democrática.

Título de la Ponencia

ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA EN MÉXICO DURANTE LA PANDEMIA COVID-19, DE LA RESISTENCIA SANITARIA A LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA. LA CONSULTA POPULAR Y LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Autores

Dr. Oscar Andrés Campuzano Álvarez

Beneficiario del Programa Investigadoras e Investigadores COMECYT EDOMEX 2023 en su modalidad de Cátedras

Centro de Adscripción: Universidad Autónoma del Estado de México

Correo electrónico: andres_00_26@hotmail.com

oacampuzanoa@uaemex.mx

Dr. Ramiro Medrano González

Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México

Centro de Adscripción: Universidad Autónoma del Estado de México

Correo electrónico: ramiro_mm@hotmail.com

rmedranog@uaemex.mx

Mesa Temática

Mecanismos de democracia participativa y resiliencia democrática

Análisis de los mecanismos de participación directa en México durante la pandemia covid-19, de la resistencia sanitaria a la resiliencia democrática. La consulta popular y la revocación de mandato

Introducción

El objetivo de la ponencia es presentar un análisis del comportamiento que tuvieron los mecanismos de democracia directa en México en los años 2021 y 2022 de consulta popular y revocación de mandato, respectivamente, en aras de determinar algunos de los factores que influyeron en los niveles de participación obtenidos en ambos ejercicios de democracia directa —el presupuesto asignado y el contexto de la pandemia COVID-19—, así como comprender y analizar el reto mayúsculo que significó para la democracia mexicana el mantenerse estable y resiliente en el contexto de la pandemia COVID-19.

Para lograr el anterior objetivo, la ponencia se compone de diversos apartados, siendo el primero de ellos un análisis, desde la teoría política, de las principales posturas y visiones de especialistas respecto lo que es e implica la democracia directa, haciendo un estudio de los instrumentos de democracia directa que existen en los sistemas políticos contemporáneos y cómo es que afectan a los modelos de democracia representativa. En un segundo apartado se aborda de manera particular el estudio de los ejercicios de democracia directa que se llevaron a cabo en México en 2021 y 2022, a saber, la consulta popular y la revocación de mandato, analizando y explicando los pormenores de éstas. El tercer apartado de la ponencia aborda el análisis de los resultados y las variables que intervinieron en ambos ejercicios de democracia directa para poder estar en posición de determinar su éxito o fracaso. Finalmente se presentan las conclusiones a las que llega esta ponencia.

Contexto

Hoy en día, pareciera ser que la democracia representativa y sus instituciones se encuentran inmersas en una crisis de legitimidad, eficacia y confianza desde la visión de la ciudadanía como sistema político. Son varios los indicadores que muestran cómo es que dicha crisis se ha ido agudizando, lo que ha conllevado al desencanto del ciudadano con la política, el gobierno, sus autoridades, y, por supuesto, la propia democracia como sistema político.

Frente a esta problemática, y al incremento del interés de la propia ciudadanía por participar, verse involucrada y tomada en cuenta en los asuntos públicos, surge un modelo complementario a la tradicional democracia representativa, la denominada democracia directa, la cual se cristaliza en distintos mecanismos —de corte electoral— que proporcionan al ciudadano un contrapeso frente a las decisiones monopólicas tomadas en los recintos legislativos y gubernamentales.

Una de las principales características que dotan a los gobiernos de niveles democráticos es la legitimidad ciudadana, la cual aprueba su actuar y desempeño ante la sociedad —no sólo en el momento de las elecciones—, con lo cual, los nuevos gobiernos democráticos se ven en la obligación de dejar de ser instancias en las que las decisiones solo eran de “arriba hacia abajo”, transformándose en entes que permitan y doten de determinados elementos sustantivos de empoderamiento y capacidades a los propios ciudadanos —“desde abajo”— siendo éstos acatados e instrumentados por las autoridades y representantes.

En este tenor, en México en 2021 y 2022 la ciudadanía tuvo la oportunidad de participar en los ejercicios organizados por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador de democracia directa, la consulta popular y la revocación de mandato. No obstante, previo análisis de dichos instrumentos es menester aclarar qué es la democracia directa y los principales mecanismos de ésta.

1. ¿Qué es (y qué no) es la democracia directa?

Posiblemente, de los conceptos que mayor controversia, acuerdos y desacuerdos ha generado a lo largo de los años en la ciencia política ha sido el de la democracia, tratando de encontrar en sus tipos o modelos una forma de conceptualizar la misma.

Ante este panorama, resulta prudente establecer los requisitos teóricos conceptuales mínimos que permitan construir y homogeneizar un concepto de lo que es e implica la denominada democracia directa.

Una primera definición de la democracia directa indica que ésta es uno de los mecanismos consultivos —y vinculatorios en su caso— de gobierno que permite a los ciudadanos expresar de manera clara e informada sus preferencias en torno a los asuntos que regulan su vida cotidiana. Dicha manifestación tiende a concretarse mediante la convocatoria a votaciones,

en donde a través del sufragio libre e individual se pueden ratificar o anular acciones legislativas definidas desde los recintos legislativos, así como decisiones propuestas por el poder ejecutivo en cualesquiera de sus niveles de integración territorial.

Schneider y Welp (2017) consideran que la democracia directa —y sus mecanismos— forman parte de las instituciones de participación ciudadana, asumiendo que éstas se pueden categorizar en tres grandes rubros, a saber:

- a) Instituciones de deliberación general,
- b) Instituciones ciudadanas semi-representativas y,
- c) Mecanismos de democracia directa.

Como instituciones de deliberación general se encuentran los presupuestos participativos, los foros, los jurados ciudadanos y los encuentros para definir la agenda; en las instituciones semi-representativas se agrupan los consejos vecinales o de algún sector específico de la población, que pueden ser electos o nombrados por alguna autoridad; finalmente, los mecanismos de democracia directa se caracterizan por el voto universal, para tomar una decisión directamente en las urnas, que puede ser consultiva o vinculante (Alacio, 2017).

La principal aportación de estas autoras para la construcción de un concepto de democracia directa es que los mecanismos que la integran —a diferencia de las instituciones de deliberación general o semirepresentativas— poseen como elemento común que los diferencia de aquéllos la posibilidad de que los ciudadanos tomen decisiones directamente en las urnas, más allá de la elección de sus representantes (Welp y Massüger, 2014).

David Altman (2005), por su parte, considera a la democracia directa como un grupo de mecanismos que permiten a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas, es decir, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal.

... el grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 2010: 10).

Su finalidad es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones (Altman, 2005: 204).

Altman considera que los mecanismos democráticos directos constituyen una categoría amplia que incorpora diversos instrumentos como referéndums, plebiscitos, referéndums revocatorios o iniciativas populares. Todos ellos hacen que los ciudadanos participen directamente a través del voto universal y directo en la adopción de decisiones vinculantes o, simplemente, cuando se les consulta para que emitan su opinión en torno a un tema a través del voto.

Por último, Lissidini (2008) asevera que es conveniente aclarar que el concepto de “democracia directa” admite diversas definiciones y graduaciones:

... desde concepciones “minimalistas” que consideran como democracia directa exclusivamente al referendo, es decir a la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley; otras definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Otras, más abarcativas, incluyen a la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al Parlamento) y las “maximalistas” entienden que democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana) (Lissidini, et al, 2008: 13-14).

Un mecanismo de democracia directa implica sufragio y por tanto una jornada electiva. La elección dicotómica ante una pregunta, en el caso del plebiscito, referendo y revocatoria de mandato; o la elección de una, entre varias opciones de respuesta ante una pregunta, define al mecanismo de democracia directa, esto es, el voto por una opción ante una pregunta cerrada redactada previamente por alguna autoridad (Alacio, 2017).

Después de la revisión del estado del arte de la democracia directa, se puede concluir que ésta hace referencia a mecanismos que permitan a los ciudadanos decidir sobre materias específicas en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política que, a través del sufragio directo y universal, tienen como objetivo que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, ya no para elegir a sus representantes, sino para tomar ellos mismos las propias decisiones.

Tal y como se puede apreciar, las definiciones de democracia directa planteadas por diversos autores refieren por lo regular a los denominados mecanismos que permitan a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas; esto es, se ha utilizado de manera recurrente la ejemplificación de la democracia directa a partir de los diversos mecanismos de democracia directa que existen —plebiscito, referéndum, consulta ciudadana y revocación de mandato, por lo que en el siguiente apartado se hace una revisión general de algunos de ellos.

2. Mecanismos de democracia directa

La realidad en las sociedades masificadas democráticas exige una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no solamente para la legitimación de las decisiones públicas, sino también para lograr un mejor control y funcionamiento de los órganos de gobierno.

Así, es a través de los mecanismos de democracia directa que se está en posibilidad de crear los incentivos específicos para que los actores políticos formen identidades y establezcan el marco en el que se desarrollen la formulación de nuevas políticas participativas y que las mismas ayuden a la construcción y fortalecimiento de regímenes democráticos.

En la actualidad, ante la baja confianza que tienen los poderes legislativos, gobierno y partidos frente a la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son percibidos por ciertos sectores como una opción para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos, destacando de entre ellos: el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, y la consulta popular.

Plebiscito

De los distintos instrumentos de la democracia directa, éste es el usado con mayor frecuencia en América Latina. Un plebiscito tiene lugar cuando el poder ejecutivo somete una propuesta a la ciudadanía y la resultante tiene fuerza de ley.

El plebiscito es la institución que permite a los ciudadanos decidir en torno a su legislación los cambios constitucionales, ya sea ratificando o revocando las decisiones de los legisladores (Cardoso, 2021: 20).

De esta forma, el plebiscito puede ser entendido como aquel mecanismo o instrumento mediante el cual se somete a consideración de los ciudadanos la aprobación o rechazo tanto una ley o reforma constitucional o bien algún otro acto o decisión de gobierno previa a su ejecución, siendo una de sus principales características el que sea iniciado desde arriba, es decir, por los gobernantes.

Referéndum

El referéndum es el mecanismo por el cual la ciudadanía puede decidir de manera directa mediante un voto sobre temas o leyes que han sido previamente aprobados por alguno de los poderes del Estado, pudiendo conformar o revertir la misma con su preferencia en las urnas.

Se podría sostener que el referéndum es un tipo de consulta o procedimiento que se caracteriza por someter a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o ley, es decir, procesos legislativos, teniendo como modalidades la de poder ser voluntario, o bien, fungir como un requisito de legalidad.

Consulta Popular

Para ciertos autores (Lissidini, 2011; Altman, 2005) la figura de la consulta popular resulta ser muy general, ya que dicho mecanismo engloba todas las formas de consulta al pueblo y puede hacer referencia tanto a los referendos como a los plebiscitos, además de tener como característica importante el hecho de que puede ser promovida tanto por los gobernantes como por los ciudadanos.

Instancia legal en la que una propuesta ya sea de reforma constitucional, de ley, de rechazo de una ley vigente o de revocatoria de un mandato, promovida tanto por los ciudadanos como por el presidente o el parlamento es sometida a voto popular (Lissidini, 2011: 12).

Así, pareciera ser que la consulta popular es un mecanismo que permite a la ciudadanía participar directamente en la toma de decisiones de gobierno en determinado tema de interés social, político o económico, ya sea que se realice a petición desde la clase gobernante, o bien sea iniciada por los ciudadanos.

Por ello, se puede considerar a la consulta popular como un mecanismo de democracia directa que hace que se convoque a la ciudadanía para que vote para aceptar o rechazar una

propuesta, ya sea originada por el gobierno en turno, el Poder Legislativo o surgida desde la misma ciudadanía (Hernández, 2022).

Revocación de mandato.

La revocación de mandato es un procedimiento de democracia directa que permite a las autoridades políticas o a un número específico de ciudadanos, solicitar un voto popular para decidir si un funcionario designado en un puesto de elección popular debe ser removido antes del final de su mandato.

Para ser considerado un mecanismo de democracia directa, el procedimiento legal para interrumpir el mandato del oficial en cuestión tiene que ser por iniciativa y voto popular (International IDEA, 2008: 109).

Para Zovatto (2008), la revocación de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo.

De los anteriores conceptos se puede identificar que la revocación de mandato es considerada un tipo de referendo mediante el cual los ciudadanos dejan sin efectos el nombramiento de un gobernante elegido a través de voto popular, antes de que culmine el periodo para el cual fue electo, y sus motivos pueden atender a que dichos funcionarios son cuestionados por algún motivo (Cardoso, 2021).

3. La consulta popular y la revocación de mandato en México

En México y en muchas partes del mundo la ciudadanía sigue permaneciendo alejada de la autoridad y de sus representantes, los cuales no adquieren compromisos de rendición de cuentas sobre los actos desarrollados en el ejercicio de los puestos o cargos representativos para los que fueron electos.

En este tenor de ideas se presenta la narrativa de un renovado sentido de la democracia que pretende ser más directa, más participativa y deliberativa, sin por ello confrontarla con la democracia liberal representativa.

Si bien es cierto que en México hasta antes del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador no se había implementado ni utilizado ningún instrumento de democracia directa en

el ámbito nacional¹, en el ámbito local las cosas eran distintas, ya que la mayoría de las entidades federativas contemplaba, al menos, entre sus ordenamientos jurídicos diversos mecanismos de democracia directa.

Así, y en el marco de la existencia de mecanismos de democracia directa en el nivel local, durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se aprobó la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), aunque ésta nunca logró materializar ejercicio alguno que permitiera a los ciudadanos decidir de algún tema de trascendencia nacional.

No es sino hasta 2019 con el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador que se complementaría esta regulación de democracia directa con la promulgación de la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM). Asimismo, el presidente Obrador en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 hizo referencia a la necesidad de transitar hacia una democracia participativa señalando que...

“No es suficiente con que la sociedad esté informada y atenta; debe, además participar e involucrarse en las decisiones relevantes de quienes la representan en la función pública; debe borrarse para siempre la separación entre el pueblo y el gobierno.” (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: 27).

Para dar cumplimiento a lo anterior en el PND se señala la implementación de la revocación de mandato, además de la consulta popular prevista y regulada por la propia constitución, en aras de la congruencia presidencial de “mandar obedeciendo”.

Cabe resaltar que durante los cinco años de gobierno del presidente Obrador, se han implementado diversos ejercicios de democracia directa —algunos fuera del marco legal— en donde la propia ciudadana ha tenido la posibilidad de decidir respecto de ciertos asuntos públicos, como lo son: la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco; construcción de la refinería de Dos Bocas; construcción del Tren Maya; consulta popular para enjuiciar a expresidentes y revocación de mandato del propio López Obrador como Presidente de la República.

¹ Aunque ya existía la Ley Federal de Consulta popular y se intentaron llevar a cabo cuatro ejercicios de democracia directa en sus términos, ninguno de ellos prosperó en vista de que fueron tildados cada uno de ellos de inconstitucionales.

4. La consulta ciudadana de 2021 para enjuiciar a los expresidentes ¿la ley no se consulta, se aplica?

En el año 2012 como consecuencia del denominado “Pacto por México” establecido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), tuvo como uno de sus principales resultados diversas reformas constitucionales en el año 2012. Destaca para los fines de esta ponencia la reforma política electoral, especialmente en lo relativo a la figura de la consulta popular. Así, por decreto emitido y publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó en el artículo 35 constitucional la fracción VIII la consulta popular.

En este sentido, y de conformidad con el artículo 4° de la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) se señala que...

La consulta popular es el instrumento de participación por el cual los ciudadanos, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toman parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación.

De acuerdo con la normatividad, podrán ser sometidos a este mecanismo de democracia directa los “temas de trascendencia nacional” y “temas de trascendencia regional”, mismos que recibirán este carácter de acuerdo con los siguientes criterios según el artículo 5° de la Ley Federal de Consulta Popular:

Artículo 5.- La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consonancia con lo anterior, el artículo 6° de dicha ley establece los elementos que se deben de considerar para tratar el tema como de “trascendencia nacional”, a saber:

Artículo 6. Se entiende que existe trascendencia en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

A. Para la Nacional:

- I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y
- II. Que impacten en una parte significativa de la población.

Los sujetos legitimados de acuerdo con la LFCP para hacer la petición de consulta son: el Ejecutivo Federal, cualquiera de las dos Cámaras que reúna el 33% de sus integrantes y, finalmente, la ciudadanía que alcance el umbral del 2% de la lista nominal de electores.

Tanto la constitución como la LFCP hacen referencia a los temas que no pueden ser sometidos a consulta, y entre ellos figura: la restricción de derechos humanos reconocidos por la propia constitución y en los tratados internacionales signados por México; los principios del artículo 40 de la Constitución; permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, y el funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Ante este nuevo contexto para México, el 1° de agosto del 2021 se llevó a cabo el primer ejercicio de democracia directa en el país a nivel federal, la consulta popular, en aras de conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la posibilidad, en un principio², de que se juzgará a los expresidentes por los actos políticos cometidos durante los mandatos de 1988 a 2018, es decir, desde el mandato del expresidente Carlos Salinas de Gortari hasta al del expresidente Enrique Peña Nieto.

Originalmente, la pregunta que se planeaba fuese motivo de la consulta fue:

¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Fournier y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?

Sin embargo, tras la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para reajustar la pregunta a los criterios constitucionales, el texto que se plasmó en las boletas fue el siguiente:

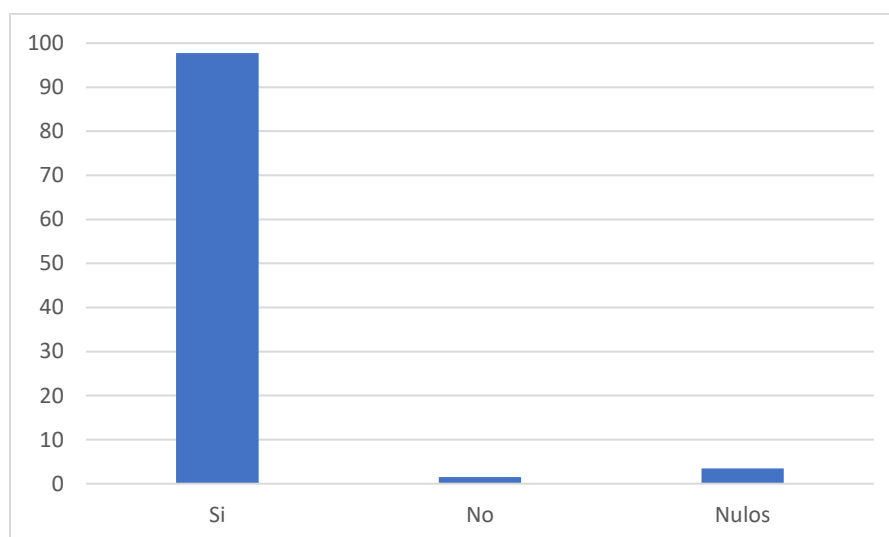
¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de

² Posteriormente se modificaría la pregunta de la consulta popular de acuerdo con los criterios y normas establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

La jornada electoral tuvo verificativo el 1° de agosto de 2021 y en cuanto a los resultados de los niveles de participación, de acuerdo con los datos aportados por el Instituto Nacional Electoral (INE), en México existían un total de 93,671,697 de ciudadanos registrados en la lista nominal de electores, habiendo participado en la consulta popular un total de 6,663,208 ciudadanos de los cuales, 6,511,385, esto es, el 97.72%, votaron por el “Sí”, mientras que 102,945, el 1.54%, optaron por el “No”; asimismo se presentaron un total de 48,878, que decidieron anular su voto, es decir el 0.73%.

Gráfico 1 Porcentaje de los resultados de la consulta popular de 2021 a la pregunta “¿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?”



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Cabe destacar que para que la consulta resultase vinculatoria, se necesitaba que, por lo menos, participará un 40% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del INE, es decir, 37.4 millones de mexicanos.

Sin embargo, tal y como lo reflejan los datos, solamente participó un 7.1133% del total de ciudadanos (6,663,208), por lo que, aunque el porcentaje del total de ciudadanos que votó optó por el “Sí” al cuestionamiento fue mayoritario, este ejercicio carecía de vinculatoriedad

al no obtener el porcentaje mínimo de participación de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral señalado por la ley.

5. La revocación de mandato de 2022 ¿se va o se queda?

Después de las reformas constitucionales hechas por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador a la máxima norma jurídica mexicana, se incorporó en el artículo 35 a la revocación de mandato, expidiéndose su ley reglamentaria —la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM)—, el 14 de septiembre de 2021.

De acuerdo con el artículo 5° de la LFRM la revocación de mandato es:

“[...] el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de confianza.

Para iniciar el proceso de revocación de mandato, tanto la constitución en el artículo 35° fracción VIII, como el artículo 7° de LFRM mencionan que:

El inicio del proceso de revocación de mandato solamente procederá a petición de las personas ciudadanas en un número equivalente, al menos, al 3% de las inscritas en la lista nominal de electores, siempre y cuando la solicitud corresponda a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

Con este sustento jurídico, se realizó el primer ejercicio de revocación de mandato en 2022, una vez transcurrido la mitad del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador; no obstante, y tal y como advierte Altman (2010), este mecanismo de democracia directa pasó de ser un instrumento de control político a un mecanismo políticamente controlado por el presidente, distando de ser un ejemplo de participación popular y, en cambio, utilizado para los fines propios del titular del ejecutivo.

El líder de la llamada Cuarta Transformación fue quien propuso su introducción en la ley; su activación fue promovida por el partido del gobierno y, ante la ausencia de un adversario, gobernantes, dirigentes, militantes y simpatizantes de dicho partido hicieron la única campaña existente en pro de la permanencia de López Obrador en el Poder Ejecutivo. Así, un mecanismo democrático de rendición de cuentas se transfiguró en una herramienta para aumentar la autoridad del máximo gobernante de la nación (Reveles y Moreno, 2022: 7).

Asimismo, de acuerdo con el artículo 58 de la LFRM, la revocación de mandato solo procederá por mayoría absoluta. Sin embargo, para que este mecanismo se torne vinculante, el primer requisito es que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato sea de por lo menos el 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores.

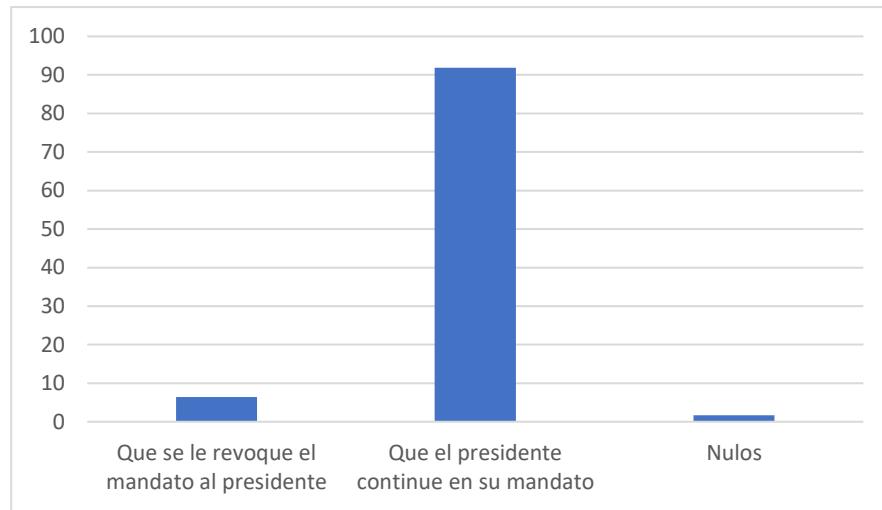
En cuanto a la pregunta que debe aparecer en las boletas, la fracción V del artículo 19 de LFRM menciona que la misma se realizará en los siguientes términos:

“¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”

Así, el domingo 10 de abril el INE instaló un total de 57,449 casillas electorales en todo el país para recibir los votos de la ciudadanía, la cual estaba conformada, de acuerdo con la lista nominal de un total de 92,823,216 ciudadanos.

Tras el término de la jornada electoral, se registró una participación total del 17.7785% de la lista electoral; es decir, votaron en las urnas de la revocación de mandato un total de 16,502,636 ciudadanos. De éstos, 1,063,209 optó por la opción de que se le revocase al presidente su mandato, es decir, un 6.44%; mientras que un 91.86%, es decir, 15,159,323, votaron por la opción de que el presidente continuara en su mandato; asimismo, se registró un total de 1.69% de votos nulos, es decir, 280,104 votos inválidos.

Gráfico 2 Porcentaje de los resultados de la revocación de mandato de 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

De acuerdo con el gráfico 2, tras confrontar los porcentajes de participación con el porcentaje necesario para que la revocación de mandato fuese vinculante, es posible apreciar como existe una diferencia de 22.22% de votos insuficientes para la misma pudiese surtir sus efectos y se tornará vinculante el ejercicio.

Con ello, el 27 de abril de 2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF declaró concluido el proceso de revocación, puesto que no había alcanzado la participación ciudadana del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores para hacer vinculantes sus efectos de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes.

6. Mecanismos de democracia directa ¿sin participación ciudadana?

Si se parte de la postura que la gente desea participar y formar parte de las decisiones importantes de un país, ¿cómo se explica entonces que se hayan reportado bajos niveles de participación en los dos ejercicios de democracia directa llevados a cabo por México en 2021 y 2022?

Tal y como se anticipó en las primeras líneas, es un hecho que la ciudadanía quiere y desea participar, formar parte activa de las decisiones importantes de un país; sin embargo, la evidencia demuestra que, pese a contar con un mayor y mejor número de mecanismos de

democracia directa, la ciudadanía sigue decidiendo no participar, o al menos, no en los porcentajes esperados.

Tras este comportamiento en términos de la desconfianza hacia la democracia representativa y la baja participación de los ciudadanos en los mecanismos de democracia directa, se perciben, por lo menos, dos potenciales variables que pueden contribuir a la explicación de dichos bajos niveles de participación en los mecanismos de democracia directa celebrados en México en 2021 y 2022, a saber: el presupuesto asignado y la pandemia de COVID-19.

Presupuesto

Con respecto a la celebración de los mecanismos de democracia directa, uno de los principales problemas que mayor enfrentamiento y encono causó entre la autoridad electoral, el INE, y el gobierno, fue el de las partidas presupuestales para la celebración de ambos ejercicios democráticos.

De acuerdo con el órgano electoral federal, la cantidad de recursos que se habían asignados para los ejercicios de democracia directa resultaban ser insuficientes si lo que se quería llevar a cabo era un correcto y funcional ejercicio de democracia directa; mientras que para el gobierno, en sintonía con su discurso de “austeridad republicana”, consideraba que los recursos solicitados por el INE eran exagerados y que los mismos debían de reducirse, afirmando que las cantidades asignadas resultaban ser más que suficientes para llevar a cabo ambos procesos.

En aras de conocer el impacto que pudo tener el presupuesto en la incidencia de la participación de la ciudadanía en los dos mecanismos de democracia directa que se llevaron a cabo en México en el 2021 y 2022 —consulta popular y revocación de mandato— se presentan a continuación diversos datos que muestran el desempeño que tuvo el INE, en términos presupuestales, al momento de organizar los ejercicios de democracia directa con el presupuesto asignado por la cámara de diputados — donde posee mayoría el partido del presidente, Morena—.

En cuanto al total de recursos asignados por el INE para llevar a cabo la consulta popular, de acuerdo con los consejeros electorales Carla Humphrey y Uuc-Kib Espadas Ancona, el costo de ésta fue de \$528,000,000; si se toma en cuenta que de acuerdo al Presupuesto de Egresos

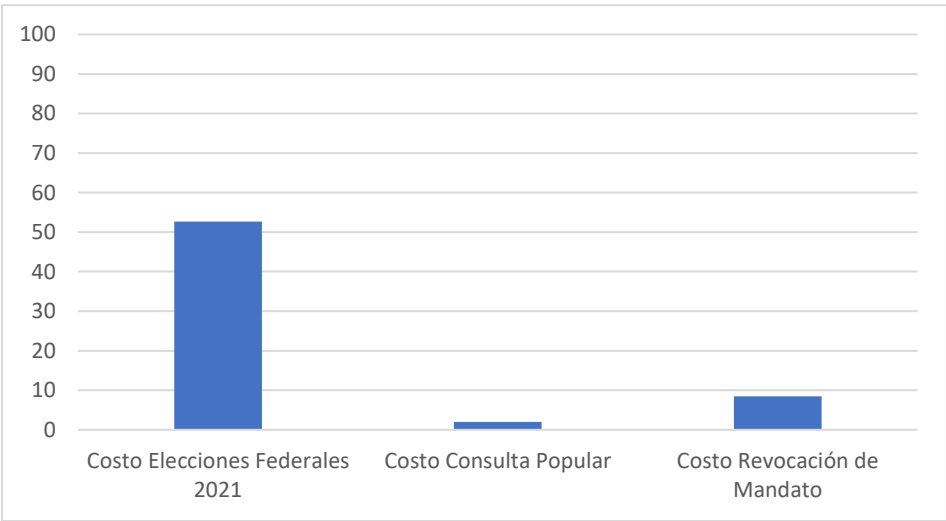
de la Federación del 2021 el INE recibió para dicho ejercicio fiscal \$26,819,801,594, esto implica que el porcentaje total empleado por el INE para la consulta popular fue del 1.96%.

En contraste, el total de recursos que fueron empleados para la organización de la elección federal del 2021 fue de \$7,861,000,000, misma que registró una participación ciudadana del 52.6647%, habiéndose instalado un total de 163,666 casillas electorales. En términos porcentuales, y con respecto al presupuesto asignado en 2021 para el INE, las elecciones federales representaron un gasto del 29.31% de dicho presupuesto.

En ese mismo tenor, por lo que hace a la revocación de mandato del año 2022, se le exigió al INE instalar el mismo número de casillas que en la jornada electoral anterior; no obstante, el presupuesto solicitado por el órgano electoral se redujo en \$4,913,000,000.00 de pesos, por lo que dicha tarea fue imposible.

Así, si bien el presupuesto total asignado del INE para el ejercicio fiscal de 2022 fue de \$19,736,593,972, solo se destinó para la celebración de la revocación de mandato un total de \$1,692,000,000, lo que representa, en términos porcentuales el 8.5% del total del presupuesto del INE del 2022.

Gráfico 3. Porcentaje del Presupuesto del INE empleado para las elecciones federales de 2021, Consulta Popular y Revocación de Mandato



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral

Tal y como se puede apreciar en el gráfico 3, el porcentaje total del presupuesto invertido por el INE para las elecciones federales de 2021 con respecto a la consulta popular y la

revocación resulta ser desigual; sin embargo, ello es consecuencia de la complejidad que requiere la organización de las elecciones federales, las cuáles adquieren un carácter de suma importancia al ser el proceso destinado a la selección de los miembros de la cámara baja del poder legislativo federal; en contraste, los mecanismos de democracia directa, si bien es cierto, también de carácter federal, aún no cuentan con la importancia suficiente y la logística que las elecciones federales intermedias requieren, aunado a los problemas presupuestales que existieron desde el inicio para su organización.

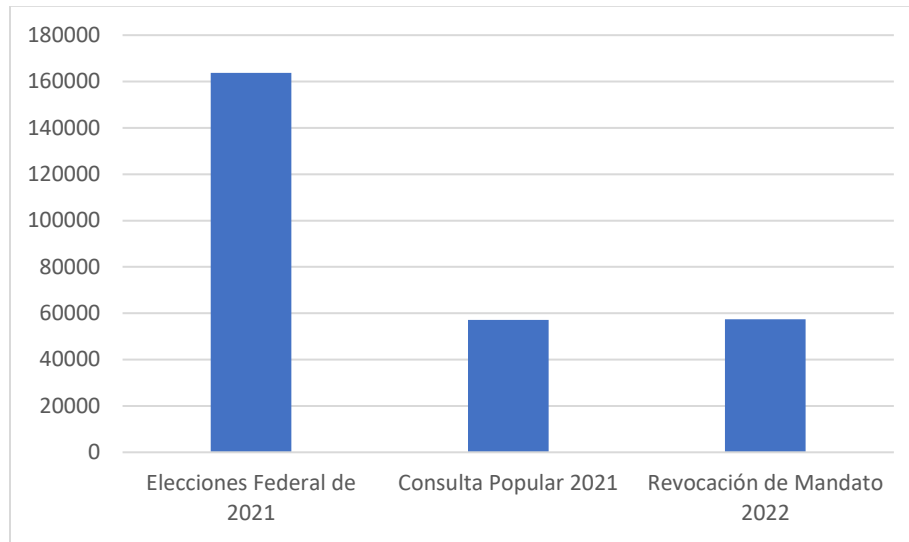
Asimismo, las campañas de difusión y la participación de los partidos políticos en el proceso federal electoral con respecto a los mecanismos de democracia directa resultan ser otros de los elementos vinculados al presupuesto. Por ley, los propios partidos políticos podían y debían desarrollar campañas para asegurarse el voto de los ciudadanos en la elección intermedia federal de 2021, lo que hacía que éstos dedicaron todo el presupuesto otorgado por el INE de dicho rubro a esta labor; mientras que, para los ejercicios de democracia directa, nuevamente por ley, las fuerzas políticas se encontraban impedidas de llevar a cabo actos que incitaran a la ciudadanía a participar en los ejercicios de democracia directa.

Además de la cantidad de presupuesto asignado a cada ejercicio de democracia directa, uno de los elementos que mayor certidumbre otorga al ciudadano para conocer el impacto que tuvo éste en la organización de los mecanismos de democracia directa es el número de casillas instaladas para cada uno de ellos.

Para la consulta popular, de acuerdo con el INE, se instalaron un total de 57,077 mesas receptoras que se integraron para la consulta en todo el territorio nacional. De manera similar, para el ejercicio de revocación de mandato se instalaron 57,449 casillas, aunque originalmente el INE había solicitado la instalación de 162,538 casillas con el proyecto de presupuesto que solicitó a la Cámara de Diputados, mismo que fue rechazado y reducido como se citó en líneas anteriores.

No obstante, en comparación con la elección federal del 2021, el número de casillas instaladas para dicho proceso electoral fue 163,666.

Gráfico 4. Número de casillas instaladas por el INE en las elecciones federales de 2021, Consulta Popular y Revocación de Mandato



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral

De acuerdo con el gráfico 4, el total de casillas instaladas en la elección federal de 2021 es casi un 200% superior que los dos ejercicios de democracia directa, lo cual resulta ser un potencial factor de explicación de por qué la ciudadanía no participó con los mismos niveles en el ejercicio de democracia representativa que en los ejercicios de democracia directa. Al haber un menor número de casillas en donde poder depositar la opinión del ciudadano, resulta congruente que los niveles de participación disminuyan.

Pandemia COVID-19

El segundo elemento que se considera pudo haber jugado un rol importante en los niveles de participación de la ciudadanía en los mecanismos de democracia directa es la pandemia de COVID-19, misma que inició en el año 2020 y que enmarcó la celebración de los dos ejercicios de democracia directa, aunque en diferentes años y con condiciones sumamente diferentes.

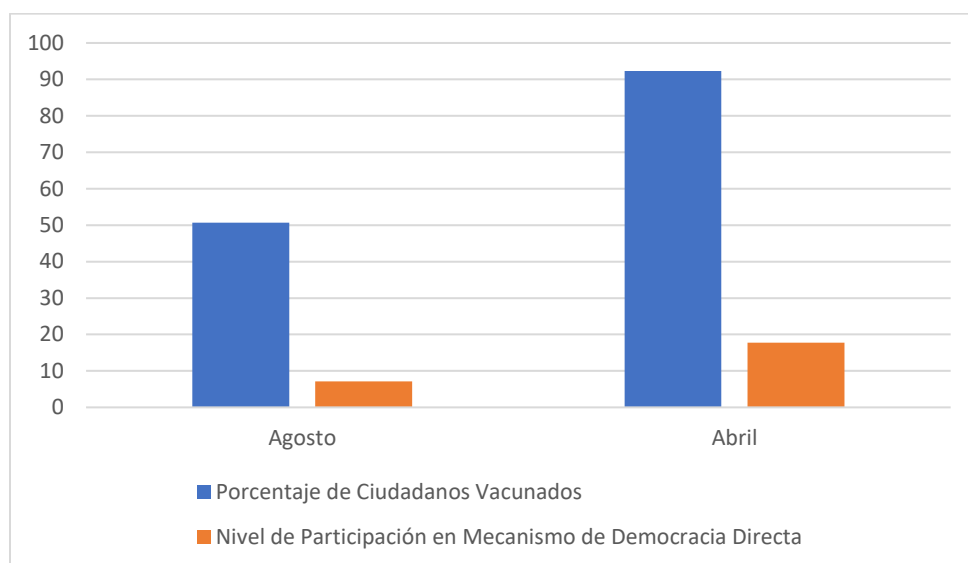
Es importante advertir que con la presencia de la pandemia una gran cantidad de actividades se suspendieron de manera total y parcial, siendo las político-electorales parte de éstas. No obstante, pese a dicho contexto pandémico, el INE logró organizar los dos mecanismos de democracia directa, logrando con ello el inicio de la resiliencia democrática frente a la emergencia sanitaria.

Cabe destacar como la celebración de cada uno de los mecanismos de democracia directa se presentan en diferentes momentos de la pandemia COVID-19 y sobre todo de las campañas de vacunación. Se considera que, así como la pandemia actuó como un inhibidor de la participación ciudadana en la consulta popular al seguir la ciudadanía confinada por la exposición y contagio al virus durante el 2021, también la vacunación actuó como un elemento que estimuló el que se registrase una mayor participación en la revocación de mandato en el 2022.

En aras de conocer los niveles de participación y explicar por qué es que un mayor número de ciudadanos acudió a las urnas para la revocación de mandato que a la consulta popular se presenta como uno de los indicadores el total de personas vacunadas que existía para ambas fechas, es decir, para agosto de 2021 que se llevó la consulta popular, y para abril de 2022, fecha en que se celebró la revocatoria de mandato.

De acuerdo con datos obtenidos de la Secretaría de Salud, para el 1° de agosto de 2021, fecha en que se llevó a cabo la consulta popular, el total de personas que habían sido vacunadas, por lo menos con alguna dosis, era de 47,463,637, es decir un 50.67% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal; mientras que para el 10 de Abril de 2022, el total de personas vacunadas con al menos una dosis era de 85,670,395, es decir, un 92.29% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal. En un lapso de ocho meses el gobierno de México logró incrementar en un 80% el número de personas que tenían por lo menos una dosis del esquema de vacunación en contra del COVID-19, hecho que favoreció que el porcentaje de personas vacunadas de la lista nominal viera también duplicadas sus porcentajes.

Gráfico 5. Porcentaje de ciudadanos vacunados en los ejercicios de democracia directa de Consulta Popular en Agosto de 2021 y Revocación de Mandato en Abril de 2022 frente al porcentaje de niveles de participación en mecanismos de democracia directa



Fuente: Elaboración propia con los datos de la Secretaría de Salud y del INE

De acuerdo con el gráfico 5, los niveles de participación que tuvo la ciudadanía en la consulta popular de 2021 con respecto a la revocación de mandato se comportan de una manera similar a los niveles porcentuales de personas que habían sido vacunadas en el país con por lo menos una dosis.

Así, si el porcentaje de ciudadanos vacunados se incrementó de agosto de 2021 a abril de 2022 en un 80%, pasando de 47,463,637 a 85,670,395, también lo hizo la participación ciudadana, que incrementó de un mecanismo de democracia directa a otro en un 147.66%, al pasar de 6,663,208 millones de electores en la consulta popular a un total de 16,502,636 millones de ciudadanos que decidieron participar en la revocación de mandato.

En atención a lo anterior, es posible considerar como un factor que propició y favoreció el incremento de la participación ciudadana en los ejercicios de democracia directa el aumento en los niveles de vacunación de las personas frente al COVID-19, lo cual propició el retorno a las actividades presenciales y a la nueva normalidad, favoreciéndose con ello e incrementando de manera exponencial el total de ciudadanos que acudió a las urnas para la revocación de mandato, permitiendo con ello la resiliencia y el fortalecimiento de estas

nuevas instituciones democráticas, en especial, después de los cercos sanitarios que surgieron como consecuencia de la propia pandemia COVID-19.

Conclusiones

La democracia directa, a través de sus mecanismos e instrumentos, ha dado un nuevo giro y empuje a la desgastada democracia representativa, la cual, pareciera ser, no ha entregado los resultados que durante mucho tiempo se pensó que la misma podría otorgar. Ante este panorama que presenta la democracia representativa, llena de dudas, cuestionamientos, falta de legitimidad, poca confianza ciudadana en la misma, e ineficiencia e ineficacia para la atención de las demandas y problemas de la ciudadanía, así como de su incapacidad por lograr que los ciudadanos participen y tomen acción en los asuntos públicos, surge la opción de la democracia directa y cobra fuerza como una de las alternativas idóneas para revertir esta problemática.

No obstante sus beneficios, la democracia directa y sus mecanismos también pueden ser una espada de dos filos: por un lado, el utilizar de forma idónea los instrumentos en un determinado contexto político específico favorecerá la legitimidad y transparencia en la toma de las decisiones de los asuntos públicos; por otro lado, éstos pueden llegar a convertirse en un conjunto de herramientas de gran alcance, que mal empleadas por grupos pequeños, sirven para tomar ventaja e imponer intereses de sectores muy particulares.

En México se presenciaron durante el 2021 y 2022 los dos primeros ejercicios de democracia directa a nivel federal, la consulta popular para juzgar y sancionar a diversos expresidentes y la revocación de mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador, respectivamente.

Pese a todas las prebendas y beneficios que conlleva la democracia directa tanto para el propio sistema político como para la ciudadanía, en ninguno de los ejercicios se logró alcanzar los niveles mínimos de participación ciudadana para que ambos resultaran ser vinculantes, que de acuerdo con la legislación nacional es para ambos del 40%, habiendo obtenido la consulta popular un 7.11% de participación ciudadana, y la revocatoria de mandato un 17.77%, todo ello enmarcado en un contexto de pandemia en el cual la actividad política se vio reducida a sus mínimas expresiones, y, pese a ello, saliendo adelante de la misma.

Con estos antecedentes, dos de los factores que se consideran pueden contribuir a explicar estos bajos niveles de participación fueron el presupuesto que se le asignó al INE para la organización de los mecanismos de democracia directa y el contexto de pandemia que se vivió durante los meses en que fueron celebrados los mismos.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se está en posibilidad de inferir que el presupuesto asignado a cada uno de los ejercicios de democracia directa desempeñó un papel fundamental en el bajo nivel de participación ciudadana, teniendo como uno de sus principales ejemplos el número de casillas, pues tan solo se instalaron un 35% de ellas, es decir un promedio de 57,263 casillas entre ambos mecanismos de democracia directa, en comparación con el proceso electoral federal del 2021, en donde se instalaron un total de 163,666 casillas, lo que provoca que exista un menor número de lugares en donde el ciudadano podía emitir su opinión respecto a los temas sujetos a los ejercicios de democracia directa.

Por lo que hace al contexto de pandemia, de acuerdo con las cifras recuperadas de la Secretaría de Salud y del INE, la participación ciudadana resultó beneficiada debido al aumento exponencial del número de ciudadanos que habían sido vacunados con al menos una dosis, superando incluso en un 100% la participación registrada para la revocación de mandato con respecto a la consulta ciudadana. Además de las vacunas, el retorno a la mayor parte de las actividades que habían sido suspendidas temporalmente durante la pandemia —lo que se conoció como el retorno a la nueva normalidad— y el mantenimiento de las medidas sanitarias frente a la pandemia de Covid-19, coadyuvaron a que la ciudadanía tuviera confianza en términos de su salud para salir a las urnas en un mayor porcentaje en abril de 2022 que en agosto de 2021.

Si bien se ha dado un gran paso con el desarrollo de dos ejercicios de democracia directa en los últimos dos años, es sensato considerar que éstos aún pueden perfeccionarse. Esto se puede lograr mediante mayores y mejores relaciones de cooperación y no de conflicto —tal y como sucedió—entre el órgano electoral, el INE, y los demás actores que impulsaron este tipo de ejercicios democráticos, en este caso el presidente López Obrador y Morena, con el objetivo de incrementar los niveles de participación, para que éstos puedan alcanzar los porcentajes mínimos que establece la ley —40% para ambos mecanismos—, y entonces resulten ser vinculantes, sea cual sea el resultado de ellos.

Finalmente, es menester encontrar nuevos derroteros para la democracia y aproximarla de manera más pronta a los propios ciudadanos, dotar de voz y poder de decisión a los ciudadanos en los asuntos públicos, por lo cual no resta más que confirmar que la implementación de los mecanismos de la democracia directa contribuyen a resolver los problemas de representación, legitimidad y rendición de cuentas existentes en los regímenes representativos, pues a través de su implementación se da voz y control a la sociedad de estar monitoreando el quehacer político de sus gobernantes y por tanto dota de poder a los ciudadanos; sin embargo, el que los mismos se encuentre únicamente en la ley o que se realicen por simple mandato constitucional, no garantiza necesariamente un fortalecimiento de la democracia, pues éstos deben de estar acompañados de diversos factores que faciliten, propicien e incentiven que la ciudadanía salga a las urnas a expresar su sentir, y que no sean utilizados en detrimento del sistema democrático, como desafortunadamente ocurre en diversos países de la zona como Venezuela, Nicaragua y Cuba.

Fuentes de Información

Fuentes Documentales

Alacio García, Rosa Inés. 2017. Los mecanismos de democracia directa en México, Suiza, Centre for Research on Direct Democracy ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau University of Zurich,

Altman, David. 2005. “Democracia Directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana” en Política y Gobierno, vol. 12, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, pp. 203-232

-----, 2010. “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” Perfiles latinoamericanos 18.35: pp. 9-34.

Cardoso Barón, David. 2021. Mecanismos de democracia directa y gobiernos municipales. Estudio de caso en el Valle de Toluca, Estado de México, 2019-2021, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Hernández, Hernández Víctor Manuel. 2022. La repercusión de la consulta popular en el régimen democrático mexicano: el poder político y el derecho constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México

International IDEA. 2008. Direct Democracy, Suiza, The International IDEA

Lissidini, Alicia. 2008. “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades” en Democracia directa en Latinoamérica, Suiza, Center of Direct Democracy, IDEA, Prometeo, UMSAN

-----, 2011. Democracia Directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Reveles Vázquez Francisco y Moreno Delgado Daniel Patricio. 2022. “La ilusión democrática en México: la revocación del mandato presidencial de 2022” en El Cotidiano, #234, Julio-Agosto 2022, México, Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 7-16

Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. Íconos. Revista de Ciencias Sociales No. 40, pp. 21-39.

Welp, Yanina y Nina Massüger. 2013. De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa. Cuadernos del ICGDE 6.

Zovatto, Daniel. 2007. “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978:2007” en Revista de Derecho Electoral, núm. 4, segundo semestre, Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones.

Legislación y Documentos Institucionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley Federal de Consulta Popular, México consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf

Ley Federal de Revocación de Mandato, México, consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>

Micrositio de la Consulta Popular del Instituto Nacional Electoral, consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: <https://ine.mx/consultapopular/>

Micrositio del Proceso Electoral Federal de 2021 del Instituto Nacional Electoral, consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

Micrositio de la Revocación de Mandato del Instituto Nacional Electoral, consultado el 15 de octubre de 2022, disponible en: <https://computosrm2022.ine.mx/votos-distrito/grafica>