

XXX CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES

Ponencia que presenta: MTRO. NICOLÁS NIETO NAVA

El legislador independiente: de la participación ciudadana a la ciudadanía participativa

Nota: la ponencia consiste en un avance de mi tesis doctoral. Remito como extenso el avance correspondiente al primer capítulo.

Presentación

Esta investigación tiene como finalidad sustentar que: el binomio candidato-legislador independiente, puede constituir una vía de participación ciudadana con características y efectos distintos a los mecanismos de consulta a la ciudadanía. Con ello, es posible darle a dicho binomio un papel colaborativo, convertirse en un puente entre la sociedad con el Congreso de la Unión y el sistema de partidos políticos, sin que ello implique desplazar o debilitar a nuestro sistema de partidos políticos ni afectar a la gobernabilidad. Como consecuencia, se contaría con un elemento que ayude a elevar la calidad de la democracia representativa mexicana.

Es posible identificar, de la doctrina y los informes que resultado de evaluaciones a la democracia en América latina y en México, que en nuestra región se ha superado la disyuntiva entre democracia representativa y democracia

participativa, ni qué decir de la propuesta de sustituir al modelo representativo por el participativo. Antes bien, se reconoce que la democracia representativa es el modelo que debe prevalecer. Sin embargo, la representación democrática aqueja una serie de problemas en América Latina: sus principales órganos (el Ejecutivo, el Congreso con sus Cámaras, el Poder Judicial, las instituciones electorales, los partidos políticos) no gozan de la confianza de la ciudadanía. La mayor parte de los países evaluados tiene índices bajos en su calidad democrática porque sus gobiernos no han logrado mejoría en aspectos que impactan de manera directa a la calidad democrática: la seguridad pública, la distribución del ingreso, la pobreza, la participación de las mujeres, consulta a los pueblos y comunidades indígenas, la corrupción, incluso el riesgo de nuevas dictaduras, entre otros.

De ahí que se plantee una crisis del modelo representativo. Las soluciones a esta crisis dependen del problema planteado, pero las propias evaluaciones coinciden en que un factor para mejorar la calidad democrática en la región y ello incluye a nuestro país, es el tema de la participación ciudadana. Mayor participación es mejor representación.

Si bien es cierto que existen diversas formas de participación ciudadana, la atención se ha centrado en los mecanismos de democracia participativa (referéndum, iniciativa ciudadana y revocación de mandato, principalmente), los cuales hasta la fecha han tenido un ejercicio e impacto escaso en nuestro país. Lo anterior obliga a un análisis: identificar las causas de estos resultados, pero no con sentido netamente estadístico, sino con la finalidad de implementar una vía distinta (que acompañe y colabore, no que sustituya) de participación (distinta porque tendría características y efectos diferentes a los ofrecidos por los mecanismos más recurrentes).

En el horizonte de las posibilidades, esta investigación realizará un planteamiento sobre un binomio que puede convertirse tanto en esa vía de participación ciudadana y en un factor que contribuya a mejorar la calidad de la democracia representativa en México: el candidato independiente a legislador federal y el legislador independiente (entendiendo éste por el legislador que asume

el cargo derivado de una candidatura independiente a dicho cargo). La consideración que se asume deriva de los siguientes factores:

- a) Los riesgos que implican los mecanismos de democracia participativa basados en la consulta a la ciudadanía.
- b) Las funciones que tiene el Congreso General en el México contemporáneo.
- c) La necesidad de concretar una participación ciudadana alejada de la idea de riesgo o de inestabilidad, de movilización masiva de la ciudadanía y como una competencia o confrontación con las instituciones del gobierno mexicano, incluyendo al sistema de partidos políticos.
- d) La posibilidad de que el legislador independiente sea un representante de diversas formas de participación ciudadana y se tienda con ello un puente entre la ciudadanía/sociedad, con el Congreso de la Unión y el sistema de partidos políticos.

Si se toma en cuenta que, a nivel federal, los mecanismos de participación ciudadana fueron reconocidos a partir de una reforma constitucional en 2012, distan ya 7 años en los cuales su ejercicio ha sido prácticamente nulo: sólo una ley federal vigente es producto de iniciativa ciudadana, sólo ha sido electo un diputado federales y ningún senador por la vía de la candidatura independiente y no se ha realizado ninguna consulta popular.

En contrasentido, las mediciones sobre la calidad democrática en México demuestran, como se refiere más adelante, “un malestar en la democracia” y no un malestar con la democracia. Estas mediciones también dan cuenta de que no sólo existe escasa participación ciudadana mediante los mecanismos tradicionales: referéndum, iniciativa ciudadana y revocación de mandato, sino que también en el área de organizaciones de la sociedad civil los números son menores a la realidad de otros países. Al mismo tiempo, las protestas sociales, el descontento, y otros problemas (pobreza, inseguridad, etcétera) plantean una realidad que no ha sido resuelta satisfactoriamente por los órganos del Estado mexicano y es aceptable concluir que tampoco puede haber solución satisfactoria y legítima si la sociedad, la ciudadanía, se quedan fuera de la toma de decisiones en esos y en otros temas.

Lamentablemente, en México y en América Latina, cuando se habla de participación ciudadana, la atención se ha concentrado en los mecanismos tradicionales, los cuales, si bien pueden aportar beneficios a nuestra calidad democrática, también significan y traen consigo una serie de riesgos que pueden resumirse en la ingobernabilidad, debilitamiento de las instituciones y la posible manipulación por parte de los gobernantes, lo que puede echar por tierra los avances que se han logrado en nuestro régimen democrático, el cual se ha caracterizado por una evolución lenta, pero constante y, en términos generales, con tendencia a mejorar.

En cambio, el legislador independiente ofrece posibilidades distintas y más eficaces que las posibilidades de los mecanismos tradicionales de democracia participativa: evita que para participar deba existir una movilización social más importante (si bien el candidato independiente debe obtener apoyo ciudadano para obtener su registro y luego en la jornada electoral para ganar la elección), ya que los mecanismos de consulta requieren movilización para educar a la población en el tema de la consulta, la obtención de apoyo y la jornada electoral que debe realizarse con recursos limitados, lo que condiciona no sólo la validez de la jornada de consulta, sino que puede hacer nugatorios sus efectos.

Mediante el legislador independiente es posible unificar, articular intereses de la sociedad, de la ciudadanía (se constituye en un representante de la participación ciudadana) y se tiende un puente directo, estable, permanente e institucional con el Congreso de la Unión y con el sistema de partidos políticos.

Para que exista viabilidad en la propuesta es necesario realizar ajustes en dos dimensiones: el Derecho Electoral y el Derecho Parlamentario. En el primer caso, para hacer viable la postulación de candidatos independientes al cargo de legislador federal (Senador y Diputado), incluso asegurar una cuota de participación en el Congreso. En el segundo caso, para que, una vez electos, los legisladores federales independientes (entendiendo por éstos a los que asumen el cargo derivado de una candidatura independiente) tengan condiciones para realizar su trabajo de una manera equitativa junto con los legisladores partidistas.

En este sentido, la investigación puesta a su consideración, realiza un análisis teórico, histórico y conceptual, así como normativo, para sustentar que la figura del legislador independiente se convierta en una vía de participación ciudadana, que ayude a mejorar la calidad de la democracia representativa en México.

Introducción

Para llegar a la propuesta de que el legislador independiente se constituya en una vía de participación ciudadana y con ello en un factor que contribuya a mejorar la calidad de la democracia en México, es necesario abordar una serie de temas y responder a otro número de cuestionamientos. Por lo tanto, en un primer capítulo de esta investigación es necesario plantear el problema de investigación, definir el marco conceptual que ayude a la comprensión del tema y el marco teórico que le de sustento a la postura adoptada en la investigación.

Desde un punto de vista conceptual es menester dar cuenta de precisiones sobre la democracia representativa y su relación con la democracia participativa. También, definir qué debemos entender por participación ciudadana y qué consenso existe sobre cuáles son sus mecanismos para, de esta forma, respaldar la afirmación de que el binomio candidato-legislador independiente se constituya en

una vía de participación ciudadana. Binomio que, a su vez, constituya un factor que contribuya a mejorar la calidad de la democracia representativa en México.

En el tema de la calidad democrática y la identificación de los problemas a superar para su mejoría, es necesario analizar las evaluaciones que se han realizado en lo que corre del siglo XXI, sobre la calidad de la democracia en América Latina y en México, porque sólo de esa forma se detectan los elementos que influyen en el concepto de calidad democrática (término que también debe definirse), entre los que se ubica la participación ciudadana, si bien los informes realizados se han concentrado en analizar las posibilidades de los mecanismos de participación ciudadana basados en consultar a la ciudadanía, pero esta concentración no hace sino reforzar la idea de que es necesario mirar hacia nuevos horizontes en el tema.

Desde un punto de vista teórico, se recurre a los autores que niegan la existencia de una decisión disyuntiva entre democracia representativa y democracia participativa; antes bien, que se decantan por una colaboración entre ambas, relación en la cual la democracia representativa seguirá siendo la base y la participación democrática un elemento que ayude a su mejoramiento. Se toman como base también las opiniones teóricas que dan cuenta de los riesgos de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana que tienen como contenido consultar la opinión de la ciudadanía en los temas de interés general.

El contexto es indispensable para esta investigación, por lo tanto se dará cuenta de la evolución del régimen democrático en México, para lo cual es necesario reseñar a nuestro sistema de partidos, la naturaleza y funciones de del Congreso General de México, el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana con énfasis en la candidatura independiente.

De tal forma, en un primer tramo de esta investigación, es necesario abordar elementos conceptuales, teóricos e históricos, de la democracia, democracia representativa, calidad democrática, mecanismos de participación ciudadana, candidaturas independientes y sistema de partidos.

El avance de investigación que se presenta contiene elementos conceptuales de democracia, democracia representativa, democracia participativa y calidad democrática. Se hace referencia a las teorías que sustentan la relación que debe existir entre la representación y la participación democráticas para luego dar cuenta de algunas evaluaciones realizadas a la democracia en América Latina y en México. Con dicho análisis se identificarán aportaciones principales de los mecanismos de participación ciudadana, pero, sobre todo, enfatizar los riesgos que implican para las características y condiciones de la democracia mexicana.

De esta forma, se contará con bases para demostrar que el binomio candidato independiente-legislador independiente pueden constituirse en una vía de participación ciudadana con características y resultados diferentes a las posibilidades de los mecanismos tradicionales de participación, en una vía que haga del legislador independiente un representante de diversas formas de participación ciudadana, en un puente entre la ciudadanía/sociedad con el Congreso de la Unión y el sistema de partidos políticos. En consecuencia, el binomio candidato-legislador independiente puede convertirse en un factor que ayude a elevar la calidad de nuestra democracia representativa.

CAPÍTULO PRIMERO

¿Por qué el binomio candidato-legislador independiente como vía de participación ciudadana?

El interés que subyace en esta labor es la de justificar y demostrar que el binomio candidato-legislador independiente, puede constituirse en un elemento más de participación ciudadana, pero diferente a los mecanismos tradicionales basados en la toma de opinión a la ciudadanía y, con ello, contribuir a elevar la calidad de la democracia en México.

Las diferencias sustanciales entre los mecanismos de participación ciudadana y la participación del ciudadano mediante la figura del legislador independiente a nivel federal, son, entre otras:

1. Evitar el inconveniente que significa la movilización de la ciudadanía en aspectos como informar sobre los temas de consulta, el apoyo para realizar la consulta y el procedimiento para la toma de la opinión ciudadana.
2. Evitar la erogación de recursos públicos empleados para realizar un mecanismo de consulta y que llegan a convertirse en un gasto sin sentido cuando la participación ciudadana no cubre los mínimos legales, ni para su validez, ni para su carácter vinculante.
3. No existe el riesgo de la manipulación de la sociedad por parte de actores, grupos ni muchos menos el gobernante en turno.
4. Se impide el riesgo que significa la distorsión de la utilización de los mecanismos de consulta, cayendo en el exceso de la democracia plebiscitaria.
5. Por lo contrario, de impulsar la participación ciudadana mediante la figura del legislador independiente, se lograría una participación ciudadana constante e institucionalizada dentro de un órgano cuyas funciones permiten realizar acciones que son buscadas mediante los mecanismos de opinión: la propuesta, la oposición, la opinión misma, la representación de intereses en los temas de interés general.
6. Se logra, de igual forma, evitar la percepción de una dicotomía partido/ciudadanía como partes antagónicas.

Ahora bien, para sustentar la propuesta central de la investigación es necesario analizar aspectos diversos como lo son:

- La relación entre democracia representativa y democracia participativa.
- La calidad de la democracia mexicana.
- La evolución del régimen democrático mexicano.
- La evolución de los mecanismos de participación ciudadana en México.
- Cómo se justifica que la candidatura independiente al cargo de legislador federal puede constituirse en un mecanismo de participación ciudadana.
- La regulación, desde el sistema electoral mexicano a nivel federal, de la candidatura independiente al cargo de legislador.

- La evolución de las funciones del Congreso General de nuestro país.
- Las normas de Derecho Parlamentario que regulan las funciones de ambas Cámaras del Congreso, así como de sus grupos parlamentarios y de los legisladores en lo individual.

En el capítulo presente se dará cuenta de un contexto conceptual, teórico e histórico de:

- a) Democracia
- b) Democracia representativa.
- c) Democracia participativa.
- d) Calidad democrática.
- e) Mecanismos de participación.
- f) Candidatura independiente.
- g) Legislador independiente.
- h) Régimen de gobierno en México
- i) Sistema de partidos en México.

1. De la democracia de los antiguos a la calidad democrática en América Latina

1.1. La democracia de los antiguos

La palabra democracia se ha convertido en un concepto analizado por autores diversos que dan cuenta de la complejidad de todo lo que representa, así como de su evolución. No es la finalidad profundizar en la idea de Democracia con el paso del tiempo, sino el de reseñar la forma en que ha evolucionado desde tener un sentido negativo a los elementos que caracterizan a la Democracia contemporánea.

De esta forma, para Platón, la democracia está muy cercana al libertinaje: por lo pronto, todos son libres es ese Estado, en él se respira libertad y se vive sin

ninguna traba; cada cual es dueño de hacer lo que le agrada ¹. Para Aristóteles tiene un sentido negativo en cuanto gobierno de los pobres², si bien Marsilio de Padua le atribuye, basado en Aristóteles, elementos a la democracia como los siguientes: el poder legislativo debe estar en manos del cuerpo de ciudadanos, quienes deben elegir al gobierno y éste rendirle cuentas, al tiempo de que el gobierno debe ejercer con respeto a las leyes, bajo pena de ser sancionado por toda la ciudadanía³.

Para Hobbes la democracia es el estado natural del humano en cuanto a que en dicho estado los humanos son iguales y entre ellos nombran a sus gobernantes, pero dicha forma de gobernar debe ser sustituida porque es más peligrosa que la monarquía en cuanto en ésta sólo puede haber un Nerón, en cambio, en la democracia puede haberlos como oradores capaces de halagar al populacho y en ella no puede evitarse la promoción de personas indignas⁴.

Hasta este punto, es posible apreciar que la democracia era concebida como una forma de gobierno cuyo aspecto favorable más visible es la libertad, la participación popular en la elección de los gobernantes y cierto grado de responsabilidad del gobernante frente a sus electores. No obstante, predomina una opinión negativa al tomar en cuenta aspectos cualitativos de la población: la alfabetización, la cultura política, el nivel económico, estatus legales, entre otros.

Conceptos más evolucionados de la democracia los encontramos en autores como Norberto Bobbio, para quien es un régimen opuesto a las autocracias y se forma por una serie de reglas para elegir a quienes tomarán decisiones colectivas sometidos a procedimientos determinados⁵

¹ Platón, La república, México, Grupo editorial Tomo, 2009, p.234.

² Strauss, Leo y Cropsey, Joshep (Comp.), Historia de la Filosofía Política, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 143.

³ Ídem, Pp. 270-274.

⁴ Ídem, Pp. 390 y 391.

⁵ Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 24.

El mismo Bobbio da cuenta de una reseña sobre su clasificación, su valoración y su papel dentro de cambios históricos⁶. Distingue sobre una concepción descriptiva dentro de la tipología clásica de las formas de gobierno, como aquella en la cual el poder se ejerce por todo, parte o la mayoría del pueblo en oposición al gobierno de uno o de un grupo (monarquía y aristocracia). Desde un punto prescriptivo la democracia debe ocupar un lugar en las formas buenas o malas de gobierno, y da cuenta de una y otra concepción: de la oclocracia de Polibio⁷ a concepción positiva de Pericles, pero con un predominio claro de criterios negativos por parte de Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel.

Ahora bien, el propio Bobbio, al abordar el concepto desde un punto de vista histórico, pone de relieve que en las civilizaciones antiguas la democracia (en su forma directa) era ideal para territorios pequeños; en cambio, la monarquía era idónea para los territorios más extensos. No obstante, avanzada la Edad Media y ante el derrumbe de las monarquías absolutistas, va cobrando fuerza la necesidad de rechazar las autocracias, así la democracia adquiere una forma distinta: la representación, y esto la hace viable para los territorios más extensos⁸.

Para Alexis de Tocqueville la democracia es más que una forma de gobierno, es un estado social, una forma de vida o de relaciones sociales. Es claro que el autor realiza un contraste entre la herencia europea y la vida nueva en el continente americano que significa la formación de los Estados Unidos de América. Considera que la democracia norteamericana es posible en el presente y viable en el futuro de acuerdo con una serie de elementos propios de la sociedad y el gobierno norteamericanos (la religión, hábitos, la ley, etcétera), pero destaca elementos muy

⁶ Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, Pp. 188-222.

⁷ Bobbio, Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 46.

⁸ Op. Cit., nota 5, Pp. 2010-213.

particulares como lo es la formación misma de dicho Estado: no tiene vecinos, conflictos, crisis financieras o invasiones⁹.

Esta visión es valiosa para la presente investigación, ya que la pretensión de la misma es analizar la realidad mexicana, la evolución de la democracia mexicana y los ajustes que pueden concretar una forma de participación ciudadana distinta y más eficaz a los mecanismos tradicionales de opinión de la ciudadanía. Se considera necesario analizar una realidad concreta para emitir opiniones y propuestas que correspondan a esta realidad y no se constituyan en la adopción de un modelo o el intento de algo que no tenga mayor fundamento que la posibilidad encontrada en realidades distintas a la mexicana. De esta forma, si se aspira a realizar propuestas sobre la democracia mexicana, es la democracia mexicana la que debe estudiarse.

En este sentido se pronuncia Sartori, cuando al definir a la democracia sostiene que si analizamos a la democracia de manera irreal, no encontraremos realidades democráticas. Luego retoma las visiones prescriptivas y descriptivas de la democracia para plantear, lo que se comparte, que para definir y referirnos a la democracia es necesario conjugar ambos elementos. De esta forma, la investigación que se presenta toma aspectos teóricos para definir a la democracia y tener un acercamiento a ella que nos permita analizarla, pero es necesario estudiar la realidad mexicana para entender a la democracia mexicana y emitir propuestas reales de acuerdo con su contexto y realidad actual,¹⁰ máxime cuando las evaluaciones sobre la calidad de la democracia en América Latina reconocen en México, junto con Brasil, un caso diferente al resto de los países de la región, en función de su extensión territorial, poblacional y otras particularidades, entre las

⁹ De Tocqueville, Alexis, La democracia en América, México, Fondo de Cultura económica, 2015, Pp. 278-311.

¹⁰ Sartori, Giovanni, Qué es la democracia, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1135/5.pdf> el 3 de mayo de 2019, Pp. 3-7.

cuales cabe destacar la forma de evolucionar de la democracia mexicana: lenta, constante y progresiva, mediante elecciones y reformas constitucionales y legales que se han dedicado a temas específicos a la vez, por lo que, cada reforma debe no sólo aportar una mejoría, sino que debe hacerlo sobre la base ya construida.

A mayor abundamiento, Dieter Nohlen sostiene que en América Latina la democracia evoca una realidad fuera de este mundo, y que la realidad es apreciada como un fracaso ante tal modelo al cual sólo se buscan aproximaciones a través de reformas electorales¹¹.

Ronald Dworking tiene una visión acuciosa sobre la democracia, ya que plantea dudas sobre su concepción como sistema meramente mayoritario, al cual no le atribuye un valor en sí mismo; por lo contrario, se decanta por una concepción asociativa, en la cual los pobladores, cumplidas ciertas condiciones, se comportan como socios, cumplen deberes y ejercen derechos y su actuar se ve limitado por aspectos de legitimidad¹².

Huntington concibe de manera mínima a la democracia que consiste en la elección de la mayoría de quienes toman decisiones mediante un proceso limpio, honesto y periódico en el cual participan libremente casi todos los adultos. Sostuvo el autor que esta definición es básica, procedimental y libre de aspectos morales y teleológicos¹³.

Al respecto, es de considerar esta definición básica porque expone la complejidad del tema: la democracia es más que un método, más que una forma de

¹¹ Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y gobernabilidad, Barcelona, 1992, consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf> el 9 de mayo de 2019, Pp. 3-4.

¹² Dworking, Ronald, Justicia para erizos, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, Pp. 460-476.

¹³ García Jurado, Roberto, La teoría democrática de Huntington. Política y Cultura, 2003, consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26701902> , el 4 de mayo de 2019.

gobierno, si no se piensa en todos sus componentes se corre el riesgo de errar en propuestas relacionadas con el tema y, nos lleva a afirmar que actualmente las reflexiones sobre la democracia se relacionan con su eficacia: la forma en que las decisiones de los gobernantes benefician realmente a la sociedad; que la comunicación político-electoral logre un auténtico diálogo y reflexión entre los diversos actores; en este sentido, se busca que la participación de la ciudadanía deje de considerarse como un elemento persistente en los textos normativos y en los discursos, pero como un elemento extraordinario cuando de su ejercicio se trata, y más aún, que más que participación, haya incidencia de la ciudadanía en los temas de interés general.

Jorge Carpizo ofrece una definición compleja que pretende aglutinar a las condiciones mínimas que caracterizan al régimen democrático en cuanto considera que es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por electores, el poder se distribuye en diferentes órganos quienes guardan relaciones y equilibrio entre ellos, existen competencias y responsabilidades marcadas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos humanos reconocidos en el propio texto constitucional, luego da cuenta de una serie de requisitos que, en su opinión, deben ser elementos mínimos de la democracia contemporánea y van, desde los derechos políticos en sí, hasta el “descenso” de prácticas democráticas en escenarios como el trabajo, el sindicato, la familia, etcétera; también señala como elemento determinante una mejor calidad de vida y ejercicio de los derechos humanos, elementos todos, entre otros, que son evaluados en los informes que serán referidos más adelante.¹⁴

Para Narciso Bassols la democracia es el principio sobre el cual descansa el Estado moderno y tiene como elementos el que se opone a las autocracias, que no debe existir ninguna voluntad ajena ni superior a la popular y que el pueblo

¹⁴ Carpizo, Jorge, Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, P. 100.

constituye una especie de ser superior del cual emana el poder y que es soberano en cuanto decide libremente sobre los intereses propios¹⁵.

De todas las aproximaciones presentadas a la definición de democracia, es posible advertir que se trata de un régimen de gobierno y un sistema de vida, que inicia como la oposición al origen autocrático del poder y pensado en un ámbito más bien local. Sin embargo, la expansión de la civilización humana, de las libertades, el nacimiento de un nuevo sistema económico y formas de Estado, liberaron a la democracia de conceptos que la condenaban al plano local y la limitaban por el recelo al ejercicio de la libertad por parte de la población en general.

El establecimiento de la legalidad, la alternancia en el poder, la idea de los derechos fundamentales y las funciones del Estado moderno hicieron de la democracia una opción más viable, sobre todo con el ingrediente de la representación política, lo que, se considera, terminó haciendo viable a este régimen frente a cualquier otro.

1.2. Mayor participación para mejor representación

Es necesario presentar ideas que definieron y siguen dando forma a la idea de representación política. El debate ha ganado en claridad. Inicialmente quedó firme la idea de que la representación política es la forma viable de gobernar; no obstante, han sido permanentes las ideas de que es posible que las decisiones de gobierno sean tomadas directamente por la ciudadanía, sin necesidad de representantes. Posteriormente, con la implementación de mecanismos de participación ciudadana se planteó en los debates la posibilidad de tratar a tales mecanismos como opciones, relacionadas pero autónomas, al gobierno representativo; incluso pudiera apreciarse una especie de antagonismo. Sin embargo, actualmente es posible apreciar un consenso que concibe a los mecanismos de participación ciudadana como un ingrediente de perfeccionamiento de la representación política. Pero, se considera, esta mejoría no llegará al plano de los hechos sin que tales mecanismos

¹⁵ Bassols García, Narciso, Notas sobre la cátedra de Derecho Constitucional, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, Pp. 225-234.

combinen características como su accesibilidad, institucionalidad y eficacia como factor de incidencia de la ciudadanía en los temas de interés general.

Sobre la participación de la ciudadanía Juan Jacobo Rosseau es uno de los pilares de la teoría de la participación ciudadana. El autor concibe al Estado como un contrato social, un pacto gracias al cual el individuo obtiene más que si estuviera fuera de dicho pacto¹⁶, en el cual se forma una voluntad general superior a las voluntades individuales. Mediante la voluntad general se elige a los representantes y ésta voluntad debe ser consultada de manera constante.

Distingue como soberano al Congreso y al gobierno en el Presidente. La ley es expresión de la soberanía, de la voluntad popular que otorga un mandato al gobierno quien debe ser lo suficientemente fuerte para evitar la anarquía (que primen las voluntades individuales sobre la general) o la tiranía (cuando prima la voluntad del gobernante sobre la general)¹⁷. Afirma nuestro autor que no es suficiente que el pueblo, el soberano, en asamblea haya creado una Constitución, creado el gobierno ni otorgado leyes o nombrado magistrados, es necesario que haya otras asambleas, periódicas y previamente establecidas¹⁸.

En sentido contrario Hobbes y Locke afirmaron que si bien el pueblo elige a los gobernantes, en realidad delegan ese poder en el Estado, en el soberano. Hobbes sostuvo que la idea de sociedad sólo es factible con el soberano que la dirige y la gobierna, que en realidad un grupo o cuerpo no actúa, lo hace una persona, un individuo que representa a todo el cuerpo¹⁹; Locke afirmó que la

¹⁶ Sabine, George, Historia de la Teoría Política, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, P. 441.

¹⁷ Op. Cit. Nota 2, Pp. 536-546.

¹⁸ Rosseau, Jean-Jacques, El contrato social, consultado en http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/ContratoSocial.pdf el 13 de mayo de 2019, Pp. 121-127

¹⁹ Op. Cit. Nota 15, Pp. 302-303.

sociedad constituye al gobierno y todo el poder de la sociedad reside ahora en el gobierno creado²⁰.

Dworking da cuenta de que el gobierno representativo tiene defensa y resultados distintos según se conciba a la democracia como un sistema mayoritario o como un sistema social. En el primer caso, desde un punto de vista mayoritario, la defensa de la representación es débil porque la toma de decisiones de una importancia mayor, temas trascendentales, deben consultarse a la sociedad. En cambio, desde un punto de vista de la democracia como sistema social considera que la convivencia social está basada en intereses colectivos y la opinión pública puede ocasionar virajes que perjudicarán los intereses de la sociedad, en este escenario, los gobernantes tienen mayores posibilidades y condiciones de contener estos virajes²¹.

Esta porción es valiosa para sustentar la propuesta central de la investigación: los mecanismos de tradicionales de participación ciudadana mediante la toma de opinión a la ciudadanía implican una serie de riesgos que provocan, por lo menos, reservas sobre su implementación. De ahí que sea necesario cambiar de escenario: el Congreso de la Unión es la Institución y el legislador independiente el factor que junto a un rediseño de normas electorales y parlamentarias (que le den más factibilidad a la candidatura independiente a legislador y proporcionen condiciones más equitativas al legislador independiente), pueden lograr una forma de participación ciudadana institucionalizada, que aglutine intereses sociales y acciones colectivas, un carácter institucional y un ejercicio constante, estable y que no afecte la gobernabilidad del país.

Ahora, es necesario precisar las expresiones representación política y democracia representativa. Al respecto, Lorenzo Córdova aproxima y marca distancia entre la representación jurídica y la política. Sobre la primera establece un vínculo mediante el cual una persona actúa en lugar de otra y tiene una

²⁰ Ídem, P. 410.

²¹ Op. Cit. Nota 11, Pp. 477-478.

responsabilidad frente a ella. Esto no ocurre en todos los supuestos de representación política ya que la responsabilidad del gobernante con los gobernados sólo existe en los regímenes democráticos. Luego, clarifica que sólo puede hablarse de representación democrática (o democracia representativa) cuando los ciudadanos no se reúnen para tomar decisiones sobre las cuestiones públicas, sino que esto lo hacen los gobernantes elegidos por la ciudadanía²².

Giovanni Sartori distingue a la representación política de la jurídica y la sociológica, pero se enfoca en las dos primeras. Al respecto, argumentó que la representación política se distingue de la jurídica porque en la política se representa a miles de personas, las que tienen ideas, fines, intereses distintos y por lo tanto es imposible que el gobernante en realidad corresponda a todos los intereses al mismo tiempo²³. El propio Sartori, en su texto “El futuro de la democracia” expone la noción de democracia representativa frente a la idea de democracia directa (se realiza una sola cita para realizar el análisis de las ideas expuestas de manera global)²⁴: expone que un debate contemporáneo consiste en el planteamiento de sustituir a la democracia representativa por la directa. Plantea sí, la posibilidad de ampliar a la democracia representativa mediante la democracia directa.

El problema que advierte Sartori, como en muchos otros aspectos, es la polarización, el todo o nada. Niega que pueda existir el ciudadano total y el Estado total. En el primer caso se trata de la democracia directa sin cortapisas: los ciudadanos toman todas las decisiones. En el segundo caso se trata de una

²² Córdova Vianello, Lorenzo, Representación política y democracia, en Instituto Nacional Electoral 20 años, México, Instituto Nacional Electoral, 2010, Pp. 34-41.

²³ Zafra Víctor Manuel El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori, Revista española de ciencia política, número 39, noviembre de 2015, España, Pp. 43-66, consultado en https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/38507/pdf_1, consultado el 20 de abril de 2019.

²⁴ Op. Cit. Nota 4, Pp. 49-73.

representación plena: el Estado no participa de sus decisiones. Por lo tanto, es viable potenciar a la democracia representativa (entendida como aquella en la que las deliberaciones colectivas, las que involucran a la colectividad, no son tomadas por los ciudadanos, sino por representantes electos para tal fin).

Vale la pena resaltar una idea que también puede considerarse sustento de la presente investigación: ¿qué mecanismos tiene la democracia directa? (relacionada hoy en día con los mecanismos de democracia participativa) a lo que Sartori expone que son la asamblea sin intermediarios y el referéndum, mecanismos insuficientes y que hacen insuficiente a la democracia directa en una pretensión de virar hacia ella en lugar de la democracia representativa. Precisamente, se estima que la democracia participativa (cuyo modelo u origen es la democracia directa) puede apreciarse como limitada si sólo nos concentramos en la toma de opinión a la ciudadanía y no se opta por otras propuestas que además de asegurar la participación, le brindan un carácter estable, permanente e institucional.

Prosiguiendo con las ideas de Sartori, apunta que la democracia moderna se caracteriza por el disenso, por el pluralismo y por la existencia de diversos centros de poder y que hay una lucha en dos frentes: en contra del abuso del poder (desde abajo hacia arriba) y en contra de la concentración del poder. Estas son ideas fundamentales para soportar la propuesta de investigación: hoy en día existe una pluralidad de intereses, de ideas, de causas justas; pero también esa diversidad ocasiona que las pugnas a favor de estas se dispersen y se vea limitada su posibilidad de adquirir fuerza.

En contrasentido, la legislación que se ha ocupado de la participación ciudadana, lejos de reconocer esta dispersión y pluralismo, pretende homogeneizarla mediante normas y procedimientos que obligan a una movilización masiva, en lugar de buscar eficacia y con ello, la participación ciudadana se ve condenada a equipararse con la figura del partido político por lo que ve a su presencia social, su capacidad de movilización, pero sin contar con las prerrogativas de dichos entes.

Seguimos con Sartori: explica que la democracia representativa tiene el defecto (frente a la directa) de la tendencia a la formación de grupos oligárquicos, los comités de partidos políticos; no obstante, dichas oligarquías pueden ser contrarrestadas mediante la democratización de la sociedad civil, mediante la conquista de los centros de poder por los ciudadanos y cada vez mejores participantes.

En este sentido, se advierte la necesidad de que la democracia representativa permita que la ciudadanía ocupe posiciones de poder en un escenario de no confrontación con el propio gobierno ni sus instituciones, tampoco como una alternativa, sino como un elemento complementario que le permita atender las múltiples demandas e intereses que cada vez son más notorias en su diversidad en sociedades que más plurales y un poco más tolerantes que las del siglo XX.

Para finalizar esta alusión a Sartori, expone que existe una diferencia importante entre aceptar todas las formas de organización, excepto las que sean subversivas, a negar todas las formas de organización, excepto la estatal. En medio, los grises, en los matices, existen diversas opciones de organización que pueden abonar a una mayor calidad de democracia representativa. En efecto, se advierte por nuestra parte, que cuando se habla del tema de la democracia participativa existe una alusión directa a los mecanismos relacionados con la opinión de la ciudadanía y se dejan fuera otras opciones que pueden lograr mejores resultados no sólo para la ciudadanía que pide y tiene derecho a participar de las decisiones colectivas, sino también del propio régimen de gobierno que ganará en la calidad de su democracia.

1.3. La calidad de la democracia en América Latina y en México

Luego de todo lo expuesto, es preciso definir cuáles son los elementos que deben definir a la democracia contemporánea, la cual tiene un nexo fuerte con el Estado constitucional.

Se hace referencia al concepto de calidad democrática. Ruso Foresto afirma que el problema de la buena democracia es un problema de calidad de reglas y de actores. Habrá calidad democrática cuando haya buena reglas y actores plenos²⁵.

El Barómetro de la Democracia distingue los siguientes elementos de la calidad democrática: libertad, control e igualdad, mientras el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina toma en cuenta para sus evaluaciones sobre desarrollo democrático los aspectos siguientes: democracia de los ciudadanos, democracia de las instituciones, democracia social y humana y, finalmente, la democracia económica; el índice de la Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist, tiene un índice de democracia basado en 5 categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política²⁶.

Cabe señalar que en estas mediciones, la democracia mexicana ocupa las siguientes calificaciones:

- a) En el barómetro de la democracia (año 2012) 43.99 puntos. (sobre 100), lo que lo coloca debajo de la media.
- b) En el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, (2014), México tiene un índice de desarrollo democrático medio.
- c) En el índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist, que considera 4 tipos de régimen (democracia plena, democracia incompleta,

²⁵ Ruso Foresto, Juan José, La calidad democrática, las reglas y los actores, en Instituto Federal Electoral (Ed.), Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral, México, 2010, p. 13.

²⁶ López Leyva, Miguel Armando, La calidad de la democracia en México: la participación política en México (200-2014), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, consultado en http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/5241/1/calidad_democracia.pdf, el 10 de abril de 2019, Pp. 19-25.

híbridos y autoritarios) México ha permanecido con una evaluación media (2006-2014) lo que lo ubica en una democracia incompleta.²⁷

El índice de Desarrollo democrático para América Latina, en su edición 2016²⁸, evalúa nuevamente 4 dimensiones:

- A) Democracia de los ciudadanos, que mide el clima de respeto de derechos y libertades en cada país. Respeto de los derechos políticos y libertades civiles, que incluye: 1. Voto de adhesión política; 2. Puntaje en el índice de derechos políticos; 3. Puntaje en el índice de libertades civiles; 4. Género en el Gobierno; 5. Condicionamiento de las libertades y derechos por hechos de inseguridad.
- B) La democracia de las instituciones, que evalúa el comportamiento de las instituciones y del sistema político en relación con los principios republicanos. 1. Puntaje en el índice de percepción de la corrupción; 2. Partidos políticos en el Poder Legislativo (número efectivo de partidos políticos e índice de fragmentación); 3. Accountability; 3.1. Accountability legal (elección de los jueces de la Corte Suprema, actuación del Ombudsman y actuación de las entidades de fiscalización superior); 3.2. Accountability política (mecanismos de democracia directa); 3.3. Accountability social: (condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública y existencia de institutos reguladores); 4. Desestabilización de la democracia (existencia de minorías/mayorías organizadas sin representación política, víctimas de la violencia política y presencia de organizaciones armadas); 5. Factor de anormalidad democrática.
- C) La democracia social, que analiza la gestión de gobierno en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano. 1. Desempeño en salud

²⁷ Ídem. P. 25.

²⁸ Elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat en 2016, consultado en <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>, el 15 de marzo de 2019, Pp. 1-32.

(mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PIB); 2. Desempeño en educación (matriculación secundaria, tasa de egreso del nivel secundario y gasto en educación como porcentaje del PIB); 3. Desempleo urbano; 4. Población bajo la línea de pobreza.

- D) La democracia económica, que determina la evolución de la gestión de la economía en beneficio de la sociedad de los individuos. 1. Puntaje en el índice de libertad económica; 2. PIB per cápita PPA precios; 3. Brecha de ingresos; 4. Inversión: inversión bruta fija sobre PIB; 5. Endeudamiento: porcentaje de deuda sobre el PIB.

Detecta un retroceso en el rubro de democracia de los ciudadanos y que los esfuerzos deben concentrarse en temas como los derechos y libertades, a la calidad de las instituciones y a la consolidación del sistema de representación política. México, considerado un mega país, obtiene una baja en su calificación que lo ubica en lugar 14 del ranking regional (de 18 países: Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y República Dominicana) y el mejor puntaje obtenido por México lo es en la representación política en el Congreso. El puntaje obtenido por México es de 4.454 (sobre 10), lo que lo ubica por debajo de la media regional y ya como un país con índice de desarrollo democrático bajo.

Es Significativo, porque tiene relación directa con la presente investigación, que en el rubro de democracia de las instituciones, el informe establezca uno de los grandes pendientes: sigue siendo lograr un desarrollo democrático sostenido en las variables que integran el indicador de accountability y reducir la insatisfacción y protesta de vastos sectores sociales que no logran su inclusión plena al ejercicio de la democracia. Es decir, persiste un malestar e insatisfacción en la sociedad porque el régimen democrático de su país, en este caso el nuestro, no brinda canales de inclusión en la toma de decisiones colectivas, por lo que es posible sostener que ni los mecanismos representativos ni lo de participación ciudadana están logrando

aumentar dicha inclusión, de ahí la necesidad de revisar las vías y las opciones para lograr una mayor participación ciudadana en nuestra democracia representativa.

La evaluación concreta sobre México²⁹, hace referencia, en la dimensión de democracia de las instituciones, a los candidatos independientes, destacando (luego de la elección intermedia de 2015), el triunfo de candidatos a los cargo de gobernador y alcalde, una diputación local y una federal y que si bien presentan la oportunidad de competir en la contienda electoral al margen de los partidos políticos, también es cierto que dichas candidaturas constituyen un riesgo para el sistema político ya que, en concreto, la base del discurso proselitista consiste en el desprestigio de la clase política y del sistema de partidos, sin constituirse en una opción que fortalezca a la democracia mexicana.

Al respecto se hacen las siguientes precisiones: en efecto, los llamados candidatos independientes basan su discurso y posibilidad de éxito en dos discursos: el prestigio personal de quien se postula, el desprestigio de la clase política y los partidos, lo que da como resultado una postura de confrontación y no de colaboración entre el candidato independiente y el sistema de partidos políticos. Es decir, existe un discurso polarizado y es comprensible (pero no justificable) si se toma en cuenta que las condiciones de inequidad en que compiten dichos candidatos les lleva a asumir esta postura y es por ello que se constituyen un riesgo para el sistema político.

Cabe destacar que el informe no hace referencia a los mecanismos clásicos de participación ciudadana: consulta, referéndum o iniciativa ciudadana, pero sí a los candidatos independientes a quienes identifica, en sus condiciones actuales, más en un riesgo que en un factor de mejoría para la calidad democrática de México, pero, al final, considera que la apertura, en 2015, a nuevos actores políticos, constituye un reto al debe responderse de manera incluyente y constructiva.

Prosiguiendo, el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), tiene un marco de evaluación de cuatro dimensiones: a)

²⁹ Ídem,

ciudadanía leyes y derechos, b) representación y responsabilidad gubernamental, c) sociedad civil y participación popular, d) la democracia más allá del Estado³⁰. El propio Instituto, en su informe sobre la democracia en el mundo, define a la democracia como: “el control popular sobre los encargados de adoptar decisiones e igualdad política entre quienes ejercen dicho control y en sentido amplio, refiere que la democracia tiene cinco dimensiones”³¹:

1. El gobierno representativo se refiere a la medida en que el acceso al poder político es libre y equitativo, lo que se expresa a través de elecciones competitivas, inclusivas y periódicas. Esta dimensión, que se relaciona con el concepto de democracia electoral, se divide en cuatro subdimensiones: elecciones limpias, sufragio inclusivo, partidos políticos libres y gobierno electo
2. El concepto de derechos fundamentales recoge el grado en que se respetan las libertades civiles y si la población tiene acceso a recursos básicos que le permitan participar activamente en el proceso político. Esta dimensión, que coincide en numerosos aspectos con los acuerdos internacionales sobre derechos humanos, tiene tres subdimensiones: dos de ellas se relacionan con el concepto de democracia liberal (acceso a la justicia y libertades civiles); la otra, con el de democracia social (derechos sociales e igualdad).
3. La dimensión de control del gobierno mide el control real al que se somete el poder ejecutivo. Consta de tres subdimensiones relacionadas con el

³⁰ Emmerich, Gustavo Ernesto, Informe sobre la democracia en México (2009), España, Araucaria, volumen 11, número 21, 2009, Pp. 186-225, consultado en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/InformeSobreLaDemocraciaEnMexico.pdf, el 13 de marzo de 2019.

³¹ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, El estado de la democracia en el mundo 2017 (resumen). Examen de la resiliencia democrática, Pp. X-XI, consultado en <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-OVERVIEW-ES.pdf>, el 12 de marzo de 2019.

concepto de democracia liberal: independencia judicial, parlamento eficaz e integridad de los medios de comunicación.

4. La administración imparcial se refiere a la medida en que las decisiones políticas se implementan de manera justa y predecible y, por tanto, plasma aspectos claves del Estado de derecho. Esta dimensión se relaciona con el concepto de democracia liberal, que establece que el ejercicio del poder debe atenerse a las leyes y ser predecible. Esta dimensión se divide en dos subdimensiones: ausencia de corrupción y aplicación predecible.
5. La participación se refiere al grado de disponibilidad de los instrumentos de participación política y a la medida en que los ciudadanos los utilizan. Se relaciona con el concepto de democracia participativa y abarca cuatro subdimensiones: participación de la sociedad civil, participación electoral, democracia directa y elecciones subnacionales.

Destaca el informe, en el rubro de participación, que ésta ha aumentado debido al levantamiento de restricciones de organización y participación, así como al surgimiento de gobiernos más democráticos. Por lo que ve a los mecanismos de participación refiere que su disponibilidad y utilización ha aumentado ligeramente en el mundo, sin que aún se considere significativo y que, si bien la sociedad civil opta por vías de participación institucional, sigue recurriendo a redes informales y movimientos de resistencia civil³².

Urge el informe a construir una democracia resiliente, definiendo como resiliencia la capacidad de un sistema social de afrontar crisis y desafíos complejos, sobrevivir a ellos y recuperarse. Las características de dichos sistemas son:

- Flexibles, al soportar la presión y amortiguarla.
- Adaptables, para superar desafíos o crisis, al poder evolucionar si se les somete a presión.
- Innovadores, ya que pueden cambiar para responder a la crisis o desafío.

³² Ídem. P. 6.

Para tener una democracia resiliente, afirma, debe contarse, entre otros aspectos, con ciudadanos participativos y sociedad civil fuerte. Sobre los mecanismos de democracia directa el informe los concibe como una delegación en la toma de decisiones, los cuales han tenido un ligero incremento en todo el mundo y han sido utilizados en temas como reformas financieras, independencia, derechos civiles, materia fiscal, integración en la Unión Europea, etcétera; no obstante, tales mecanismos (que los identifica con la toma de opinión de la ciudadanía respecto de los temas citados) pueden ocasionar desilusión en la ciudadanía al englobarse las posibilidades de participación en una sola: el referendo.

Otra complicación de su implementación consiste en la necesidad de crear conciencia o proporcionar información a la población sobre la materia sometida al referendo, con la finalidad de que no cause controversia el resultado de la consulta (Brexit), sin pasar por alto el riesgo de que sean utilizados por el gobierno en turno para apoyar su programa político o que los partidos políticos busquen el apoyo popular para protegerse de la toma de decisiones en temas complicados. Por lo tanto, llama a no emplear las consultas de manera oportunista o táctica, ya que ello puede deslegitimar a la democracia representativa y ser políticamente arriesgado, por lo tanto, recomienda que la participación ciudadana sea encausada por los partidos políticos, para que éstos se conciertan en un puente entre la sociedad civil y los poderes y así convertir la presión social en políticas públicas ³³.

De lo anterior cabe destacar que la participación ciudadana ha aumentado en las democracias a nivel mundial, si bien el ejercicio de los mecanismos de democracia directa no alcanza niveles significativos, siendo consistente su apreciación como un riesgo para la gobernabilidad en función de tomar riesgos en temas trascendentales para un país y la desventaja de ser utilizados de mala manera por el gobierno y partidos, lo que puede erosionar varios logros de la democracia contemporánea.

³³ *Ibídem*. P.10-27.

El informe no hace mención de la figura de los candidatos independiente, antes bien, considera que la figura del partido político debe ser el conducto entre la ciudadanía y sociedad civil con el gobierno. En el fondo, los resultados de este informe respaldan la investigación propuesta, ya que en esencia llama a tener ideas novedosas que no sólo mantengan el avance, sino que ayuden a la democracia actual a dar respuesta a las crisis y dificultades locales. Otro argumento valioso es que se mantiene al Congreso como una institución que debe consolidar las bondades de la representación política y la necesidad de aumentar la institucionalización de la inconformidad social, de su movilización e intereses sin que se renuncie a los canales informales de la sociedad civil.

La corporación latinobarómetro (Chile), ha emitido su informe correspondiente al 2018³⁴. Uno de los temas analizados es el apoyo a la democracia. Cabe destacar que esta medición se realiza desde el año de 1995. El informe de 2018 refiere que los puntos más altos de la calidad democrática lo fueron 1997 y 2010, fecha a partir del cual las mediciones tienen una tendencia a la baja. Si nos ocupamos de los datos referentes a México, el apoyo a la democracia es bajo, la satisfacción con la misma también y se piensa que en realidad no se gobierna a favor de los intereses de la población (el estudio consiste en realizar encuestas en diferentes países, en la edición 2018 se aplicaron en 18 países de Latinoamérica, entre ellos México. La confianza en el Congreso es de 22 por ciento y en los partidos políticos de 11.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizó un informe (2004) sobre la Democracia en América Latina, región que, expresa, vive una paradoja: la democracia se ha convertido en la forma de gobierno predominante en la región, pero al mismo tiempo persiste una gran desigualdad e índices elevados de pobreza (un aspecto de la democracia contemporánea, como se aprecia en los informes citados con antelación, es una mejor calidad de vida). Se pone de relieve que el informe, si bien pretende construir respuestas, su propósito principal es afinar

³⁴ Consultado en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, el 17 de marzo de 2010.

las preguntas que lleven a un mejoramiento y la superación de los malestares que hay en la democracia latinoamericana.³⁵

Como elementos de la democracia, el informe cita:

1. Supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
2. Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
3. Implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
4. Es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
5. Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.

El estudio abarcó dieciocho países Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, mediante la aplicación de encuestas y entrevistas a líderes políticos e intelectuales³⁶. El informe plantea que el reto principal de la democracia latinoamericana es transitar de una democracia de electores (la que otorga el derecho y la libertad a decidir sobre nosotros mismos) a una de ciudadanos. Ya se logró la primera, es decir, ya no podemos reducir la democracia a un método de elección, sino que debe avanzarse para lograr mediante las libertades políticas, la construcción de una ciudadanía civil y social, la democracia de ciudadanos hace que los derechos se vuelvan efectivos³⁷.

³⁵

Consultado

en

<https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>, el 2 de abril de 2019.

³⁶ Ídem, Pp. 26-32.

³⁷ Ibídem, Pp. 35-38.

Este llamado del PNUD se une al consenso de que en la democracia contemporánea el ciudadano debe tener una mayor participación en las decisiones y las acciones colectivas, las cuales si viene están a cargo del gobierno electo, también es cierto que éste debe ser inclusivo con la ciudadanía, para lo cual deben crearse puentes, mecanismos de participación que no confronten a la ciudadanía con el gobierno ni los partidos, sino que se concrete un escenario de colaboración.

La Organización de Estados Americanos (OEA), en conjunto con el PNUD, emitieron en 2008 un informe renovado (sobre la base del elaborado por el PNUD en 2004), y sintetiza los tres retos de las democracias latinoamericanas:

1. Articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación.
2. Fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas.
3. Incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces.

En el apartado de los déficits de la democracia latinoamericana, dedica un rubro a la crisis de la representación. Es interesante que en el concepto de participación ciudadana engloba a los mecanismos de democracia directa junto a las actividades de organizaciones de la sociedad civil y las no gubernamentales. En suma, refiere que dichos mecanismos pueden debilitar a la figura de los partidos políticos, pero también afirma que como área de oportunidad, pueden fortalecer los lazos entre los representados y los representantes: más participación para una mejor representación. Pone de manifiesto que, en la región, ha disminuido la aceptación y confianza hacia los partidos, al grado de considerar una democracia sin partidos políticos,³⁸.

Al desarrollar la meta de que una mayor participación es conducto para una mejor representación, se plantea que los mecanismos de democracia directa tienen

³⁸ Ídem, Pp. 100-105.

como cuestión central determinar si constituyen un riesgo para los partidos políticos y los órganos de gobierno. El informe es enfático en que los mecanismos de democracia directa son sólo una forma de participación ciudadana, y le permiten a la ciudadanía expresar su opinión sobre políticas públicas sin recurrir a un representante. Precisa cuáles son tales mecanismos: referéndum, plebiscito y la iniciativa ciudadana.

Considera el informe que, si bien representan el riesgo citado, también pueden contrarrestar intereses minoritarios que pretendan evitar que los intereses ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Son una forma institucional de controlar al Estado, una válvula de escape institucional que permite incluso coordinar esfuerzos entre las cúpulas partidarias y la ciudadanía, ya que, si los partidos estuviesen paralizados por el control interno de un líder o un grupo, el accionar de la ciudadanía o de la sociedad civil serán un incentivo que los active y obligue a salir de tal condición. Es categórico el informe en dos conclusiones al respecto: democracia representativa y democracia participativa son complementarias y sin partidos no hay democracia³⁹.

Al respecto debe rescatarse otro aspecto del consenso que se ha formado en el debate entre la democracia representativa y democracia participativa: son elementos que se complementan, pero en definitiva sobre la base de la representación democrática ya que ésta aporta el andamiaje institucional, y la democracia participativa aporta un ingrediente que no sólo legitima la toma de decisiones, sino que la enriquece en cuanto agrega la opinión ciudadana de una forma más directa.

De igual forma, debe resaltarse que el informe no hace referencia a la figura del candidato independiente, ni lo incluye en los mecanismos de participación ciudadana; no obstante, sí plantea, se infiere, que es el Congreso el foro por excelencia donde deben coincidir las voces que deban pronunciarse en la elaboración de políticas públicas. En el mismo sentido, se reconoce la necesidad de

³⁹ Ibídem, Pp. 25-29.

que coexistan la participación ciudadana con una conexión más o menos cercana a los órganos del gobierno, pero también la participación mediante la sociedad civil. Es en esta parte que encuentra sustento la propuesta de investigación: el candidato independiente y posterior legislador independiente pueden convertirse en un elemento que articule no sólo a la democracia representativa y la participativa; a la ciudadanía con los partidos y los órganos de gobierno, sino también que sirva de cause para que los movimientos sociales y las acciones colectivas encuentren un cause institucional que, sin desdibujar su forma esencial de participación, sí le permita agregar y representar sus intereses de una forma estable, institucional y más eficaz, en las funciones que desarrolla el Congreso mexicano.

De regreso al informe sobre la democracia en México, elaborado por Emmerich, en el rubro de participación política, a la pregunta de todos los ciudadanos participan en la vida política, el autor contesta que poco⁴⁰. Reseña que el ciudadano promedio se involucra poco en las opciones de participación política que ofrece la democracia mexicana, si bien de manera esporádica, pero constante, se originan movimientos sociales que se oponen a las políticas gubernamentales; que existen leyes de participación ciudadana en el ámbito local (el texto es de 2009) y que desde 2004 existe una Ley General de Desarrollo Social que pretende incentivar la formación de organizaciones civiles, cuyo número es pequeño en comparación con estándares internacionales.⁴¹

⁴⁰ Op. Cit. Nota 29

⁴¹ Emmerich estima diez mil organizaciones, cuya mitad (aproximadamente) de las mismas carece de registros. El estudio de Ileri Ablanado Terrazas denominado “Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana”, establece que para 2009 se calculaban 20 mil organizaciones, con una mínima parte registradas. Pero si se compara (tomar en cuenta las dimensiones de población y territorios), Argentina tenía 120 mil; Chile, 106 mil; Brasil, 338 mil; India 1.2-1.5 millones y Estados Unidos con 2 millones. En México existen 2 organizaciones por cada diez mil habitantes; en Chile, 60 organizaciones. Informe consultado en

De nueva cuenta, pero en un contexto más concreto, referido a México, se identifica el hecho de considerar que la participación ciudadana puede realizarse a través de los mecanismos clásicos de consulta de opinión, pero también a través de otros canales como la sociedad civil o los movimientos sociales. En todo caso, el ejercicio de este tipo de participación es incipiente tomando en cuenta las dimensiones del territorio y población mexicanas, sobre todo si se le compara con otros países con menor extensión y población. Otro dato que aporta a nuestra investigación es que la participación ciudadana es un índice constante cuando de calidad democrática se habla.

Retomando también la obra de Pérez Leyva, la cual tiene como tema central la calidad democrática en México en atención especial al rubro de la participación política, al realizar un diagnóstico sobre la misma, refiere que de acuerdo con el concepto de calidad democrática, la cual se atribuye a Morlino, y que es medida de acuerdo con las dimensiones siguientes⁴²:

- 1.) Estado de derecho
- 2.) Rendición de cuentas electoral (vertical)
- 3.) Rendición de cuentas interinstitucional (horizontal)
- 4.) Participación política
- 5.) Competencia política,
- 6.) Responsividad,
- 7.) Libertad
- 8.) Igualdad.

En su medición más reciente (2014), México ocupa una puntuación de 3.14 (sobre 5) lo que lo ubica como una democracia de calidad media y sobre los mecanismos de participación concluye, tal como se aprecia en la realidad, que los mecanismos de consulta están regulados de manera irregular (el referendo no

<http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/ablanedo-estudio-final.pdf>, el 30 de marzo de 2019.

⁴² Op. Cit., Nota 25, Pp. 25-33.

existe a nivel federal, a la fecha aún había 7 entidades federativas sin la legislación en materia de participación ciudadana) y, sobre todo, que el ejercicio de los mecanismos han tenido aplicación limitada y escasa relevancia⁴³.

Precisamente, en el informe La calidad de las democracias en América Latina (2014), Daniel Zovatto y Massimo Tomassoli, afirman que, de acuerdo con los cambios que experimenta el mundo, vivimos un cambio de época y no una época de cambios, para lo cual refieren una serie de tendencias mundiales, las que a su vez representan desafíos para nuestro continente (informe del Foro Económico Mundial, 2014), las tendencias son ¿Cuáles son los signos de esta transformación global? El último informe del Foro Económico Mundial, (Perspectivas de la Agenda Mundial 2014), identifica 10 tendencias globales: 1) el aumento de las tensiones sociales en Medio Oriente y África; 2) el incremento de la brecha de ingresos; 3) la persistencia del desempleo estructural; 4) la intensificación de las amenazas cibernéticas; 5) la inacción sobre el cambio climático; 6) la pérdida de confianza en las políticas económicas; 7) la falta de valores en el liderazgo; 8) el aumento de la clase media en Asia; 9) la creciente importancia de las megaciudades, y 10) la rápida diseminación de la desinformación en internet.

Los retos concretos de América Latina son: 1) disminuir la desigualdad; 2) incrementar el crecimiento económico, y 3) mejorar la calidad de la educación. Ahora, esta nueva realidad impacta en el tema democrático porque el ciudadano promedio está más informado de sus derechos y los exige⁴⁴.

Morlino define a una democracia de calidad como “una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad

⁴³ Ídem., P. 36.

⁴⁴ Morlino, Leonardo, La calidad de las democracias en América Latina, informe para IDEA internacional, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014, consultado en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>, el 6 de abril de 2019, Pp. 10-12.

mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos”. Establece que una democracia de calidad provee tres dimensiones:

- 1) Es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados).
- 2) Es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos).
- 3) Es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos)⁴⁵.

Morlino considera que los dos grandes “motores” de la democracia y su calidad son la participación y la competencia. Define a la participación como el conjunto total de comportamientos —convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley— que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes.

Los dos objetivos primordiales de la participación son establecer o fortalecer una identidad, o bien satisfacer un interés específico; es decir, la participación significa ser «parte», revivir o restaurar un sentido de pertenencia o de identificación con un grupo de una naturaleza diferente (participación identitaria), y también tratar de lograr ciertos objetivos (participación instrumental o tendiente a un fin).⁴⁶ Como se aprecia, el autor citado concibe diversas formas de participación ciudadana, por lo que ésta no puede limitarse a los mecanismos de toma de opinión, ya que incluso existe participación que hace uso de la violencia, la cual si bien no puede justificarse (lo afirma Morlino), es importante, pero sólo la participación moderada puede llegar

⁴⁵ Ídem. Pp. 25-26.

⁴⁶ Ibídem.

a considerarse una cualidad y, en este contexto, los partidos, grupos de interés y movimientos sociales juegan un papel decisivo.

Las aportaciones de Morlino sobre la participación ciudadana sirven de sustento para esta investigación en los aspectos siguientes:

1. La participación ciudadana es un factor determinante para la calidad democrática.
2. La participación ciudadana puede realizarse en formas diversas, incluso en el límite de lo legal.
3. La participación ciudadana puede como vehículos no sólo a los partidos políticos, sino a la ciudadanía misma, mediante grupos, movimientos sociales y organizaciones.

De ahí que sea viable considerar a las candidaturas independientes y al cargo de legislador independiente como una forma de participación ciudadana que, precisamente, puede ayudar a acercar al ámbito legal a expresiones de participación que pueden encontrarse al límite de la licitud o, por lo menos, lejos de los centros de poder institucional.

1.4. ¿Es posible otra vía de participación ciudadana?

Ahora bien, sobre la democracia participativa y sus mecanismos, queda establecer que actualmente se ha superado la especie de disyuntiva con la democracia representativa. La idea que prevalece es que la representación democrática es el modelo que seguirá vigente y la participación ciudadana se incorpora como un ingrediente que la mejora. Es posible identificar algunas ideas esenciales sobre los mecanismos de participación:

1. Responden a los cuestionamientos de la democracia representativa en el sentido de permitir que la ciudadanía exprese su opinión sobre temas colectivos o políticas públicas sin la necesidad de intermediarios.
2. Han sido reconocidos de manera gradual a nivel global y en nuestro país, ya sea a nivel constitucional o legal, la federación y las entidades federativas en México tienen reconocidos algunos mecanismos.

3. Son percibidos como un potencial riesgo a la gobernabilidad y al sistema de partidos.
4. En nuestro país se percibe una relación de oposición entre los mecanismos de participación ciudadana y los partidos políticos e incluso con los órganos de gobierno.
5. La atención se ha dirigido a los mecanismos que reciben la opinión de la ciudadanía (consulta, plebiscito o referéndum) y, por lo tanto, se concibe a la participación ciudadana como una movilización importante de la sociedad en relación con temas de interés general.

Para los efectos de esta investigación, interesa realizar algunas precisiones sobre la democracia participativa en México:

1. Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana.
2. Por qué las candidaturas independientes y el respectivo cargo de legislador independiente deben considerarse como un mecanismo de participación ciudadana.
3. Cuáles son las razones que genera que los mecanismos de participación ciudadana pueden generar inestabilidad en el gobierno y erosionar, entre otros aspectos, al sistema de partidos.
4. Qué opciones representa el binomio candidatura-legislador, en comparación con los mecanismos de consulta a la ciudadanía.

De los autores e informes citados con antelación se advierte que existe, en términos generales, un consenso sobre los que deben considerarse como mecanismos de participación ciudadana y estos son: el referéndum, la revocación de mandato y la iniciativa ciudadana. Maurice Duverger, citado por René Olivares, señala que son dos las formas de participación ciudadana: la iniciativa popular y el

referéndum.⁴⁷ Prud'Homme, identifica tres mecanismos: referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato⁴⁸.

Lissidini distingue dos tipos de mecanismos: desde arriba (como lo distinguía Sartori) y desde abajo. El primer supuesto consiste la participación promovida por la ciudadanía; en el segundo caso, la promovida por los gobernantes. La participación ciudadana desde abajo tiene tres tipos de mecanismos:

1. Los mecanismos proactivos, es decir, aquellos recursos con los que cuenta la ciudadanía para proponer leyes (iniciativa legislativa, reformar la Constitución total o parcial) y proponer una consulta popular (llamada a veces referendo, referéndum o iniciativa popular).
2. Los mecanismos reactivos, la derogación de una ley (algunos llaman veto) y la revocatoria de mandatos (recall), que puede ser de todos los cargos electos o de algunos⁴⁹.
3. Consulta obligada (o referendo obligatorio), es decir, aquellas reformas que exigen ser ratificadas por los ciudadanos a través de una consulta: cuando se quiere reformar total o parcialmente una Constitución, en temas específicos (como los límites territoriales, los tratados internacionales, los procesos de paz o la subdivisión geográfica en un país). En los últimos años,

⁴⁷ Olivos Campos, José René (Coord.), "Democracia participativa" en Nuevo derecho electoral mexicano, México, 2015, Porrúa y Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, p. 61.

⁴⁸ Prud'Homme, Jean-Francois, Consulta popular y democracia directa, consultado en <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/archivos/consulta-popular-y-democracia-directa-jean-francois-prud-homme.pdf>, el 14 de abril de 2019, P. 13.

⁴⁹

también se ha incorporado la llamada “consulta previa” cuando involucra o afecta a grupos étnicos o pueblos originarios⁵⁰.

Desde arriba, la autora identifica las potestades del Presidente o del Congreso en el sentido de que sean los convocantes a los mecanismos.

Por lo tanto, se considera que el consenso es claro sobre los mecanismos que podríamos llamar “tradicionales”. Vale la pena resaltar que tales formas de participación le permiten a la ciudadanía, en teoría, realizar una serie de actos relacionados con la toma de decisiones, políticas públicas, actos de gobierno y el proceso legislativo o de reforma a la Constitución: proponer, impugnar, apoyar, negar apoyo u oponerse. Es la regulación concreta de cada mecanismo la que lo destina a uno u otro fin.

Por lo que ve a las objeciones que se oponen a los multicitados mecanismos de democracia participativa se presentan las siguientes, aclarando que se incluye a las conclusiones de algunos teóricos sobre la figura del candidato independiente:

De inicio, en los informes citados ya se puso de relieve que existe un consenso sobre el riesgo de que los mecanismos de consulta a la ciudadanía pueden ocasionar ingobernabilidad en la medida que se corre el riesgo de que una minoría de la población tome decisiones que afectarán a la colectividad; en el mismo sentido, se corre el riesgo de que sean empleados por el gobierno y los partidos políticos como una forma de protegerse con el apoyo o negativa social ante una decisión o acción de gobierno arriesgada que pudiera tener efectos en el ámbito electoral; además, un Ejecutivo fuerte puede valerse del apoyo popular para nulificar a la oposición e incluso a las instituciones del Estado que ejercen la función de contrapeso; un Ejecutivo débil puede emplearlos para sostenerse en el cargo y contrarrestar mediante aclamaciones lo que debiera hacer mediante trabajo político;

⁵⁰ Lissidini, Alicia, Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos, artículo para la revista Democracia participativa e izquierdas, consultado en https://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf, el 13 de abril de 2019, Pp. 140-148.

finalmente, que estos mecanismos suelen enfrentar a la ciudadanía con el sistema de partidos políticos, lo que debilita aún más a dichos institutos, fundamentales para la democracia contemporánea, pero que viven precisamente una crisis actualmente.

De esta forma, Imer Flores considera que las candidaturas independientes, a las que también llama apartidistas o sin partido, no deben ser contrarias a los partidos políticos, sino que deben ser complementarias⁵¹.

Jorge Carpizo advierte el riesgo de que los mecanismos de gobierno semidirecto han sido utilizados por demagogos para legitimarse, desconocer a la Constitución o vulnerarla⁵².

Dieter Nohlen se declara defensor de los partidos políticos y del sistema de partidos. Aprecia en las candidaturas independientes (refiriéndose a la reforma constitucional mexicana de 2012) como la respuesta a un reclamo social. Pone de manifiesto el carácter independiente y el de no políticos de los ciudadanos que se presentan como candidatos independientes, pero, sostiene, esta figura puede dificultar al sistema de partidos e incluso destruirlo y crear un autoritarismo plebiscitario.

Advierte, ante la presencia además de los mecanismos de consulta a la ciudadanía: los mecanismos de participación funcionan solamente cuando el sistema de partidos políticos está bien institucionalizado, de lo contrario, pueden destruir al sistema de partidos y llevar al autoritarismo plebiscitario. Cita los casos de Venezuela y de Bolivia y lanza el cuestionamiento: por qué exponer a México a

⁵¹ Flores, B. Imer, El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido en Ackerman Jhon (Coord.), Nuevos escenarios del Derecho Electoral: los retos de la reforma de 2007-2008, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, P. 262.

⁵² Op. Cit. Nota 13, P. 160.

una situación que no se sabe cuál será el resultado⁵³. El propio Nohlen afirma que la democracia directa no ha logrado instalarse como tal en ningún lugar y que en América Latina se renovado la idea de poder sustituir a la democracia representativa por la participativa, sentencia: el referendo vinculado necesariamente con el principio mayoritario ha servido para instalar y mantener regímenes presidenciales autoritarios⁵⁴.

Lorenzo Córdova considera que los partidos políticos son insustituibles en cuanto mecanismo asociativo por excelencia y como puente de comunicación entre la ciudadanía y los órganos de gobierno, por lo que no pueden ser desplazados por mecanismos de democracia participativa. Considera una falsa salida la opción del candidato independiente en cuanto dicha figura puede erosionar al sistema democrático y cita a Kelsen: “sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”⁵⁵.

Karolina Gilas aprecia que en el tema de las candidaturas independientes existe un “gatopardismo”, al reconocerse esta vía de participación en las elecciones, pero en la práctica y el nivel normativo, se le imponen restricciones y requisitos que privilegian en realidad al sistema de partidos, de lo que se deduce existen reservas para su consolidación en el sistema político-electoral mexicano⁵⁶.

⁵³ Entrevista concedida a José Reynoso Nuñez, en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Cuarta época, volumen 1, número 9, Enero-junio de 2012, Pp. 427-465.

⁵⁴ Nohlen Dieter, Contexto y reglas institucionales en el desarrollo de la democracia en América Latina, conferencia magistral dictada en la Universidad Autónoma del Estado de México, el 20 de agosto de 2014, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, P. 66.

⁵⁵ Op.Cit., Nota 21 pp. 54-56.

⁵⁶ Gilas, Karolina, El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México, en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del

Alicia Lissidini da cuenta de algunas objeciones al modelo en el sentido de que rivaliza con los partidos políticos por las razones siguientes:

a) Competencia: la democracia directa rivaliza con los partidos, quienes ya no pueden monopolizar la política. los movimientos sociales y los grupos de interés son los que, a través del ejercicio de la democracia directa, definen la agenda política y toman el lugar de las organizaciones partidarias.

b) Conflicto: induce el conflicto entre y dentro los partidos políticos al obligarlos a tomar constantemente posiciones sobre los temas sometidos a referendo (produciendo en muchos casos, el surgimiento de nuevos pequeños partidos)

c) Trabajo extra: ante el número creciente de referendos, los partidos enfrentan problemas de financiamiento, recursos humanos y know-how (este argumento hace referencia especialmente al caso suizo).

d) Los partidos políticos, en tanto organizaciones intermedias, se vuelven obsoletos frente a la cultura que impone la democracia directa⁵⁷.

Luego, la misma autora sintetiza los aspectos en contra de la implementación de los mecanismos de democracia directa:

a) No legitima decisiones cuando la participación ciudadana es poca.

b) Promueve decisiones de blanco/negro. Es decir, a favor o en contra, limitando un debate auténtico que permita diseñar políticas públicas.

Poder Judicial de la Federación, Cuarta época, volumen 1, número 15, primer semestre enero-junio de 2015, Pp. 171-194.

⁵⁷ Lissidini, Alicia, Democracia directa en América Latina, entre la delegación y la participación, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, 2010, consultado en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20120417025825/ddirecta.pdf>, el 20 de abril de 2019, P. 30

c) Conlleva desigualdad pues no todos los ciudadanos están en condiciones de ejercer los mecanismos. En nuestro país, esto se refuerza con la exigencia elevada de un número de firmas y la necesidad de promover la consulta, la iniciativa o la candidatura.

d) Debilita mecanismos de democracia representativa, sobre todo a los partidos políticos. En lo cual, al menos en México y hasta la fecha, no se está de acuerdo, antes de debilitarlos los coloca frente a exigencias de un mejor trabajo o creación de alianzas (cuestionables) para resistir al desencanto de la sociedad, sin que éste sea producto del mecanismo de democracia directa, sino por la corrupción, los escasos resultados del gobierno, entre otros.

e) Promueve utilización demagógica por parte de partidos y utilización interesada por los grupos de interés.

f) Perjudica a las minorías, sobre todo si están desorganizadas.

g) Provoca resultados conservadores, pues normalmente los ciudadanos rechazan los cambios.

h) Perjudica a los ciudadanos con menor educación⁵⁸.

Las opiniones reseñadas demuestran que los mecanismos de participación que tienen como base la consulta de opinión a la ciudadanía demasiadas reservas frente a sus beneficios en cuanto factores para el mejoramiento de la calidad democrática de un país, en concreto, de México. En este sentido, debe reconocerse que las objeciones tienen bases no teóricas, sino prácticas, basadas en la experiencia, sobre todo en la latinoamericana. Sin embargo, dicha postura o distorsión consiste en que se ha concebido a la participación ciudadana “desde abajo”, con las características siguientes:

1. En un plano de confrontación y no de colaboración con los órganos de representación del gobierno mexicano.

⁵⁸ Ídem, p. 32.

2. En un plano de confrontación y competencia con el sistema de partidos políticos, quienes a su vez aprecian a dichos mecanismos como una posibilidad de debilitarlos.
3. Como instrumentos que exigen, de manera excesiva, la movilización de la sociedad, replican la exigencia de la democracia directa cuando es ya un tema superado que tal tipo de democracia es imposible en la sociedad actual.
4. Que la validez de la participación de la ciudadanía mediante dichos mecanismos descansa precisamente en la dimensión de movilización de la ciudadanía.
5. Como instrumentos de participación que deben ejercerse de manera extraordinaria.
6. Como factor de manipulación de la ciudadanía por parte, tanto de un Ejecutivo débil como fuerte, ya sea para legitimarse, como para evadir controles constitucionales y los contrapesos de la oposición.

Por lo tanto, es necesario valorar otras opciones de participación. Se considera que lo que se ocupa es una vía que permita, primero, articular diversas formas de inmiscuirse en los temas de interés general: el movimiento social, la organización de la sociedad, entre otras, con la finalidad de darles un cauce legal, institucional y relacionadas de forma directa con el órgano representativo por excelencia en México: el Congreso de la Unión. El candidato independiente a legislador federal puede ser ese factor de representación, ahora, lo que es necesario es aumentar la posibilidad de la postulación de dichos candidatos y su posterior elección para ejercer como legisladores independientes.

En esta nueva etapa, la participación ciudadana contaría con una representación directa en el Congreso de la Unión de manera estable, constante y controlada mediante las normas y dinámicas internas de las Cámaras del Congreso; en este sentido, lo que se requiere son normas de Derecho Parlamentario que sean equitativas con este tipo de legislador y le den un carácter colaborativo con el legislador partidista.

Fuentes de información

- Bassols García, Narciso, *Notas sobre la cátedra de Derecho Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018. Pp.514.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010. Pp. 214.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010. Pp. 243.
- Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010. Pp. 193.
- Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009. Pp. 241.
- Córdova Vianello, Lorenzo, “Representación política y democracia”, en *Instituto Nacional Electoral 20 años*, México, Instituto Nacional Electoral, 2010. Pp. 524.
- De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura económica, 2015. Pp. 751.
- Dworking, Ronald, *Justicia para erizos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014. Pp. 591.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, *Informe sobre la democracia en México (2009)*, España, Araucaria, volumen 11, número 21, 2009, Pp. 186-225, consultado en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/estudios_investigaciones/InformeSobreLaDemocraciaEnMexico.pdf.
- Flores, B. Imer, “El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido” en Ackerman Jhon (Coord.), *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 474.
- Fundación Konrad Adenauer y Polilat, consultado en <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>.
- García Jurado, Roberto, *La teoría democrática de Huntington*. Política y Cultura, 2003, consultado en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26701902>> .

- Gilas, Karolina, *El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México*, en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta época, volumen 1, número 15, primer semestre enero-junio de 2015, Pp. 171-194.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *El estado de la democracia en el mundo 2017 (resumen). Examen de la resiliencia democrática*, Pp. X-XI, consultado en <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-OVERVIEW-ES.pdf>.
- Latinobarómetro en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Lissidini, Alicia, *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*, artículo para la revista *Democracia participativa e izquierdas*, consultado en https://nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf. Pp. 97.
- Lissidini, Alicia, *Democracia directa en América Latina, entre la delegación y la participación*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, 2010, consultado en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20120417025825/ddirecta.pdf>.
- López Leyva, Miguel Armando, *La calidad de la democracia en México: la participación política en México (200-2014)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, consultado en http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/5241/1/calidad_democracia.pdf. Pp. 270.
- Morlino, Leonardo, *La calidad de las democracias en América Latina, informe para IDEA internacional*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014, consultado en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>. Pp. 207.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona, 1992, consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>. Pp. 36.
- Nohlen Dieter, *Contexto y reglas institucionales en el desarrollo de la democracia en América Latina*, conferencia magistral dictada en la Universidad Autónoma del Estado de México, el 20 de agosto de 2014, en Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación (ed.), México y el desarrollo de la democracia en América Latina, México, 2016, Pp. 87.

Olivos Campos, José René (Coord.), "Democracia participativa" en *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, 2015, Porrúa y Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Pp. 164.

Platón, *La república*, México, Grupo editorial Tomo, 2009. Pp. 603.

Prud'Homme, Jean-Francois, *Consulta popular y democracia directa*, consultado en <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/archivos/consulta-popular-y-democracia-directa-jean-francois-prud-homme.pdf>.

Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, consultado en http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/ContratoSocial.pdf. Pp. 194.

Russo Foresto, Juan José, "La calidad democrática, las reglas y los actores", en Instituto Federal Electoral (Ed.), *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*, México, 2010. Pp. 559.

Sabine, George, *Historia de la Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012. Pp. 697.

Sartori, Giovanni, *Qué es la democracia*, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1135/5.pdf>.

Strauss, Leo y Cropsey, Joshep (Comp.), *Historia de la Filosofía Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013. Pp. 904.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Ed.) *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Cuarta época, volumen 1, número 9, Enero-junio de 2012, Pp. 427-465.

Zafra Víctor Manuel, *El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori*, Revista española de ciencia política, número 39, noviembre de 2015, España, Pp. 43-66, consultado en https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/38507/pdf_1.