



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

***“El Congreso de la Unión 2000-2009 ante la
instrumentación de la participación ciudadana”***

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

Julieta Camacho Granados

Asesor: Khemvirg Puente Martínez

Enero 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Especial agradecimiento y dedicación a
mi padre y a mi madre por permitir
mi existencia y apoyarme en todo momento.**

**A todos los mexicanos que aún creen en
México y en ellos mismos.**

**A todos los mexicanos que se esfuerzan por
construir una realidad más benévola para todos.**

**A quienes han contribuido en
mi formación académica y profesional.**

**A todos los mexicanos que aún confían
en que somos la esperanza...**

A cada persona con la que me he topado algún día.

**Reconozco y agradezco especialmente a:
Lic. Fanny Arellanes Cervantes.
Dr. Manuel Bartlett Díaz.
Ing. Raymundo Cárdenas Hernández.
Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla.**

**Por sus aportaciones para la realización
de esta investigación, GRACIAS a:
Dr. Khemvirg Puente Martínez.
Ramiro Juárez.
Angélica García Pompa.
Mónica.
Gerardo.
Francisco.**

El Credo Mexicano
Autor: Ricardo López Méndez

México, creo en ti,
como en el vértice de un juramento.
Tú hueles a tragedia, tierra mía,
y sin embargo ríes demasiado,
acaso porque sabes que la risa
es la envoltura de un dolor callado.

México, creo en ti,
sin que te represente en una forma
porque te llevo dentro, sin que sepa
lo que tú eres en mí; pero presiento
que mucho te pareces a mi alma,
que sé que existe, pero no la veo.

México, creo en ti,
en el vuelo sutil de tus canciones
que nacen porque sí, en la plegaria
que yo aprendí para llamarte Patria:
algo que es mío en mí como tu sombra,
que se tiende con vida sobre el mapa.

México, creo en ti,
en forma tal que tienes de mi amada
la promesa y el beso que son míos,
sin que sepa por qué se me entregaron:
no sé si por ser bueno o por ser malo
o porque del perdón nazca el milagro.

México, creo en ti
sin preocuparme el oro de tu entraña:
es bastante la vida de tu barro
que refresca lo claro de las aguas
en el jarro que llora por los poros
la opresión de la carne de tu raza.

México, creo en ti,
porque creyendo te me vuelves ansia
y castidad y celo y esperanza.
Si yo conozco el cielo, es por tu cielo,
si conozco el dolor, es por tus lágrimas
que están en mí aprendiendo a ser lloradas.

México, creo en ti,
en tus cosechas de milagrerías
que sólo son deseo en las palabras.
Te consagras de auroras que te cantan
¡y todo el bosque se te vuelve carne!,
¡y todo el hombre se te vuelve selva!

México, creo en ti,
porque nací de ti, como la flama
es compendio del fuego y de la brasa;
porque me puse a meditar que existes
en el sueño y materia que me forman
y en el delirio de escalar montañas.

México, creo en ti,
porque escribes tu nombre con la equis,
que algo tiene de cruz y de calvario;
porque el águila brava de tu escudo
se divierte jugando a los volados
con la vida y, a veces, con la muerte.

México, creo en ti,
como creo en los clavos que te sangran,
en las espinas que hay en tu corona,
y en el mar que te aprieta la cintura
para que tomes en la forma humana
hechura de sirena en las espumas.

México, creo en ti,
porque si no creyera que eres mío
el propio corazón me lo gritara
y te arrebataría con mis brazos
a todo intento de volverte ajeno
sintiendo que a mí mismo me salvara.

México, creo en ti,
porque eres el alto de mi marcha
y el punto de partida de mi impulso.
¡Mi credo, Patria, tiene que ser tuyo,
como la voz que salva y como el ancla...!

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. Democracia y representación.....	4
1.1. Democracia directa.....	7
1.2. Representación y representatividad.	9
1.3. Democracia delegativa y democracia representativa.....	13
1.3.1. ¿Compatibles o excluyentes?	16
1.4. Gobierno democrático representativo.....	21
1.5. Crisis de representación.....	24
1.6. Participación ciudadana.....	29
1.6.1. Instrumentación.....	32
1.6.2. Costos y beneficios.....	35
CAPÍTULO 2. El sistema de representación en México.....	39
2.1. El sistema electoral.	41
2.2. El Congreso mexicano.	55
2.3. Crisis de representatividad.	63
CAPÍTULO 3. Instrumentación de la participación ciudadana en México...	71
3.1. Instrumentos de participación ciudadana en política.....	72
3.2. Las propuestas legislativas.	78
3.3. El procedimiento legislativo.....	88
3.4. Motivaciones e incentivos para el fracaso de las iniciativas..	103
CONCLUSIONES.....	114
ADENDA.....	117
FUENTES DE CONSULTA.....	124
ANEXO 1. <i>Iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión.....</i>	131
ANEXO 2. <i>Entrevistas completas a ex legisladores.....</i>	146

INTRODUCCIÓN

Democracia, poder, representación, son temas que no dejan de ser centro de atención de los estudios de la Ciencia Política y, es que, en toda estructura social y política moderna, tales palabras están presentes una y otra vez, y esta investigación no es la excepción, pues se aborda el Poder Legislativo en México, institución controversial y dinámica que conjuga tales elementos.

La democracia en México se considera, de acuerdo con el Artículo 3º, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, lo cual trasciende la idea de contemplarla sólo “como una estructura jurídica y un régimen político”. La imagen de democracia se asocia con la idea de participación en diferentes modalidades; empero, en la actualidad los ciudadanos mexicanos, más allá del voto para elegir representantes, no cuentan con acceso a una participación institucional que incida en la toma de decisiones gubernamentales o mínimamente en los asuntos públicos. Es por ello que en la presente investigación se aborda la participación ciudadana en su enfoque formal-institucional mediante instrumentos y mecanismos legales que permitan el funcionamiento de la misma en la sociedad.

La investigación analiza las propuestas que se han presentado en el seno del Congreso de la Unión, a fin de conocer cómo ha sido el trabajo legislativo al respecto y en esa medida, ofrecer explicaciones sobre por qué no se ha aprobado la elevación a rango constitucional de diversos instrumentos que permitan la participación ciudadana: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

De esta manera, es objeto del presente texto ofrecer un análisis de las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión durante la LVIII, LIX y LX Legislaturas, así como en el primer periodo de sesiones del primer año de la LXI Legislatura, en materia de instrumentación de participación ciudadana plasmada en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como las propuestas para expedir una Ley de participación ciudadana federal.

Mediante este trabajo se pretende demostrar, a través de un análisis del procedimiento legislativo de las iniciativas presentadas sobre el tema, basado en documentos de difusión legislativa, así como en notas periodísticas y entrevistas a ex legisladores, que la instrumentación de la participación ciudadana no fue tema prioritario en los trabajos legislativos hasta que el Presidente de la República presentó en diciembre de 2009 la iniciativa sobre reforma política que contempla instrumentos de participación ciudadana.

En este sentido, se inició el presente texto con la hipótesis de que legislar sobre el tema no ha sido prioridad de las élites del Congreso y por ende, se considera que el Poder Legislativo ha sido renuente a legislar en materia de instrumentos de participación ciudadana.

En el primer Capítulo se aborda de manera general la democracia y la representación, realizando una distinción conceptual entre representación y representatividad, así como entre democracia directa, delegativa y representativa, lo cual pretende abonar para el esclarecimiento de su actual uso indistinto. Asimismo, se analizan conceptualmente los términos de crisis de representación, de participación ciudadana y de instrumentación de participación ciudadana.

En un segundo Capítulo, se ofrece un panorama del sistema de representación existente en México para lo cual se analiza la integración y el funcionamiento del sistema electoral y del Congreso de la Unión; enmarcado en una observación somera de la crisis de representatividad.

Los instrumentos de participación ciudadana que conciernen a esta investigación: plebiscito, referéndum e iniciativa popular, se explican en el tercer Capítulo, mismo que se encarga de abordar propiamente la instrumentación de la participación

ciudadana a través del proceso legislativo con el objetivo de observar si el procedimiento legislativo ha actuado como una herramienta para bloquear las iniciativas en la materia y de esta manera tener más elementos para conocer las motivaciones e incentivos para el fracaso de las mismas.

También se contemplan dos anexos. En el Anexo 1 se indican por Legislatura las iniciativas presentadas sobre instrumentación de la participación ciudadana en el Congreso de la Unión, las cuales son la base del análisis de esta investigación, y se muestra el nombre del legislador que presentó, la fecha, su contenido general así como el trámite legislativo que se le dio a cada una.

Por otra parte, en el Anexo 2 se ubica la transcripción de las entrevistas que se realizaron a ex legisladores, a quienes, una vez más, agradezco enormemente su gentileza, disposición y ayuda para con esta investigación.

Como se aprecia, en las siguientes páginas se ofrece un análisis que pretende brindar una explicación sobre por qué no se ha instrumentado la participación ciudadana en México desde el ámbito legislativo, a pesar de haber más de cincuenta iniciativas en la materia del año 2000 al 2009.

-o0o-

CAPÍTULO 1.

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

¿Es el hombre una criatura a quién pueda confiarse un poder ilimitado?
Harriet B. Stowe.

La democracia, en sí misma, ha tenido diversas acepciones, características y perspectivas a lo largo del tiempo, su definición ha sido todo un conflicto y su búsqueda un aspecto que, algunos señalan, aún no ha sido encontrado. Los teóricos modernos cuentan con ideas diferentes sobre la misma, pero no es un concepto acabado, ni localizado enteramente a satisfacción de todos; según Robert Dahl (1999: 35), la “democracia se refiere tanto a un ideal como a una realidad”. Es preciso indicar que “la democracia ha adquirido una vigencia y un valor universal” reconocido actualmente (Cheresky, 2006) y no cabe duda en que “la democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa” (PNUD, 2004: 35).

Sartori (2002: 29) indica que “el término democracia aparece por primera vez en Herodoto” y que “desde el siglo III A.C. hasta el siglo XIX la <<democracia>> ha sufrido un largo eclipse”; empero, desde su surgimiento hasta nuestros días, la democracia sigue siendo objeto de debates, de estudio, e, incluso, de confrontaciones tanto teóricas como prácticas y técnicas. Es necesario destacar que sobre lo que no queda duda es que “el significado del término deriva de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *kratia*¹ (gobierno o autoridad), por tanto, [etimológicamente refiere al] <<gobierno del pueblo>>” (Bogdanor, 1991: 196); así pues, en su acepción más llana puede señalarse que democracia significa

¹ También en algunos textos puede localizarse esta palabra como “*cratos*” o “*kratos*”.

“doctrina política favorable a la intervención [o] predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado” (RAE, 2001).

Dice Henein (1973) que la democracia “ya no supo figurar sola (...) [y que] debe juntarse con algo, [pues] es el principio de una palabra compuesta”, por ello, considerada como sustantivo, se le han impuesto diversos adjetivos, por ejemplo, representativa, tutelada, popular, mayoritaria, consociacional, liberal, industrial, deliberativa, económica, social, política, dirigida, directa, indirecta, asociativa, sindical, entre otras tantas. Pero, también ha sido abordada como un adjetivo, por ejemplo, gobierno democrático, régimen democrático, elecciones democráticas, pueblo democrático, decisiones democráticas, etcétera. Democracia es un término que, si se permite la expresión, está de moda; la mayoría de las personas, de los gobiernos y de los países aspiran a ser democráticos -aunque sólo sea retóricamente- pues “si se leen o escuchan los discursos que emanan de las más distintas formaciones políticas se podrá encontrar (...) una constante: todos y cada uno de ellos hacen una profesión de fe democrática y dicen estar comprometidos con esa fórmula de organización política” (Salazar, 1995). Por ello, es que permanecen vigentes las palabras que Henein (1973) indicó en su época: “la democracia no tiene enemigos. Todo el mundo es demócrata”.

Con el paso de la historia, han existido detractores y defensores de la democracia, muchas visiones y demasiadas características atribuidas a ella, pero Gôrlitz (1980: 126,127) indica que “a pesar de las diferencias radicales, parece posible destacar aquellos elementos constitutivos que son comunes a todos los enfoques y sobre los que, por lo tanto, apenas reina controversia”, señalando los siguientes:

- 1) El principio de la <<soberanía popular>>. No debe existir ninguna instancia política (aparte de la legitimada por el pueblo) que detente la decisión última sobre las leyes bajo las que el pueblo ha de vivir.
- 2) El concepto del pueblo comprende a todos los ciudadanos que residen permanentemente en un territorio y que disfrutan de la mayoría de edad legal.
- 3) En el seno del pueblo reina el principio de la igualdad en lo que atañe a la participación en el proceso de formación de la voluntad política.

- 4) La democracia exige que estén instituciones que permitan <<al pueblo soberano>> expresar su voluntad y participar de esta manera en el proceso de formación de la voluntad política.
- 5) La protección de al menos aquellas libertades que el pueblo necesita para la libre formación de su voluntad, esto es: de aquellos derechos fundamentales que articulan el proceso de la libre formación de la opinión en lo que concierne a las decisiones políticas.
- 6) Ha de existir igualdad social por lo menos hasta el extremo de que ninguna parte de la población (...) se vea excluida de la posibilidad de percatarse de sus propios intereses; hasta el punto de que la concentración de poder no sea tan monolítica que suponga una imposibilidad para la representación y la imposición de intereses individuales o grupales; y finalmente hasta el punto de que el poder económico-social no determine el proceso político de una manera unilateral y al margen de la voluntad mayoritaria.

Así pues, la democracia, a grandes rasgos, puede distinguirse básicamente con tres elementos: a) como principio de legitimidad, b) como sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder, y, c) como un ideal (Sartori, 2002: 29).

Ahora bien, de acuerdo con Dahl (1999: 57), “en comparación con cualquier alternativa factible, la democracia posee al menos diez ventajas:

1. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.
2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizarían ni pueden garantizar.
3. La democracia asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier alternativa factible a la misma.
4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, vivan bajo leyes de su propia elección.
6. Solamente el gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.

7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.
8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.
9. Las democracias representativas modernas no hacen la guerra entre sí.
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.”

En este tenor, cabe señalar que gran parte del debate moderno sobre la manera en que debe ejercerse la democracia en las sociedades actuales, se ha centrado, principalmente, en aplicarle los siguientes adjetivos: “directa” y “representativa”, pues ambos términos son la base y fundamento de los subsecuentes debates y discusiones en torno a la democracia; en tal sentido, Bealey (2003) indica que “en el Estado-Nación de nuestros días la democracia directa ha dejado paso a la democracia representativa” y es por lo anterior que se hace necesario establecer los límites de cada una, sus definiciones y modos de acción; por ello, en las líneas posteriores se abordan ambos tipos de democracia, la directa y la representativa, a fin de analizarlas, comprenderlas y aproximarse al asunto de la representación política de hoy en día.

1.1. DEMOCRACIA DIRECTA.

Las palabras “directo, directa”, del latín *directus* hacen referencia a un adjetivo que significa “derecho o en línea recta, que va de una parte a otra sin detenerse en los puntos intermedios, que se encamina (...) a una mira u objeto” (RAE, 2001). Bajo este entendido, la palabra directa se junta con democracia, dando como resultado una composición que durante años ha prevalecido en el discurso político: democracia directa. Bealey (2003: 119) indica que la democracia directa es una “forma de democracia en la que la toma de decisiones la lleva a cabo la masa del pueblo”, por otra parte, también refiere a la “forma de gobierno en la que el

derecho de tomar decisiones políticas descansa sobre todo el cuerpo de ciudadanos, sin mediación de organizaciones políticas, tales como los partidos” (Bogdanor, 1991: 203); en otra definición, la democracia directa alude a “aquella en la que el pueblo se gobierna a sí mismo sin intermediarios [y donde] todo el pueblo interviene en hacer las leyes, en tomar decisiones, en designar cargos” (Coloma, 1976: 48).

Los críticos y defensores de la democracia directa han sido bastantes, tanto de un bando, como del otro; sin embargo, para hablar de ella inevitablemente debe remontarse a los griegos, pues su sistema era, lo que hoy se conoce como autogobierno y es una referencia clásica que no falta para explicarla y analizarla. No pueden negarse las ventajas de la democracia directa (los ciudadanos forman parte de las decisiones, conocen los temas que conciernen a toda la población y no existen intereses ajenos más que el de cada individuo en medio de la colectividad), empero, “tal democracia sólo es posible en comunidades políticas que comprendan un reducido número de ciudadanos y que no presenten problemas complejos²” (Coloma, 1976: 48) y es en esta cuestión donde radica una de sus principales inconvenientes y sus fundamentales debates.

En resumen, democracia directa significa ejercer la democracia sin intermediarios y ello es, actualmente, una mera utopía, pues “la democracia moderna sólo puede ser representativa; es decir, basarse en el principio de la representación política” (Salazar, 1995: 22). Cabe destacar que hoy en día, en ningún país del mundo se aplica de manera “pura” la democracia directa, ni siquiera en Suiza que es un país altamente democrático cuyo sistema político es considerado por algunos como democracia directa, pues aunque se celebren mecanismos donde los ciudadanos

² Aquí vale la pena preguntar ¿qué son problemas complejos?, Coloma no lo detalla, ni ofrece ejemplos de ello, pero se deja abierta la posibilidad de que el lector coloque su propio juicio. En la *polis* griega se trataba cualquier asunto concerniente a la población, sin embargo, hoy día es sumamente complicado precisar los temas relevantes de la agenda pública o definir qué asuntos deben ser catalogados como problemas. Para Kelsen (1995) la democracia directa “únicamente resulta posible dentro de comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas.”

pueden asumir la toma de decisiones, no participa la totalidad de ciudadanos y también cuentan con representantes ante órganos de Gobierno.

En este sentido, vale indicar que la democracia directa podría ser realizable, podrían definirse los mecanismos y las herramientas para llevarla a cabo y generalizarla como una forma democrática de vida, sin embargo, las condiciones actuales no lo permiten, la organización social ha cambiado y con ello, las formas de vida, las costumbres y las ocupaciones humanas, todo se ha diversificado y no puede obligarse a los ciudadanos a que ocupen su tiempo en actividades de índole política o que dejen de hacer sus actividades cotidianas para participar políticamente. Por otra parte, muchos ciudadanos no lo desean y para implantar la democracia directa se requeriría la reestructuración de los Estados, de las instituciones y de los propios ciudadanos para hacerla posible, es decir, cambiar la concepción filosófica, política y social del mundo entero. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la democracia directa es hoy un asunto cuasi olvidado, inviable y de carácter utópico.

1.2. REPRESENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD.

Representación es una palabra que, desde su aparición, su constante acompañante ha sido la controversia y, en gran medida, la confusión, pero “es, sin duda, uno de los elementos clave de la historia política moderna” (Bobbio, 2008: 1384) y, por ende, se le han atribuido diferentes características y aplicaciones a lo largo del tiempo. Su forma y significado ha sido empleado en diversos contextos e interpretaciones, dando como resultado una serie de concepciones, discusiones y sentidos en torno a ella.

Generalmente, las palabras representar, representación y representativo se usan indistintamente para referir a lo mismo: hacer presente algo que no lo está.

Empero, en su definición más llana, representar³, del latín *representare*, significa “hacer presente algo con palabras o figuras que la imaginación retiene. Sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etcétera. Ser imagen o símbolo de algo o imitarlo perfectamente” (RAE, 2001). Como puede observarse, hace referencia a dos situaciones distintas: sustituir e imitar; y es en este sentido en que surge una diferencia, poco abordada, pero fundamental, entre representación y representatividad, pues, la primera, del latín *representatio* señala la “acción y efecto de representar. Autoridad, dignidad, categoría de la persona. Figura, imagen o idea que sustituye a la realidad. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación” (RAE, 2001).

Por su parte, representatividad alude a la “cualidad de representativo” y representativo o representativa, se emplea como un adjetivo que “sirve para representar algo. Que representa con justos títulos. Dicho de una cualidad. [Evoca a una] característica” (RAE, 2001). Asimismo, vale indicar que representante alude a la “persona que representa a un ausente, cuerpo o comunidad” (RAE, 2001). De esta manera, bajo el cobijo de dichas definiciones, es menester enfocar la atención en las palabras representación y representatividad.

En primer lugar, representación quiere decir “hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literariamente o de hecho” (Pitkin, 1985: 10), “se traduce como la posibilidad de substituir a uno u otros o hacer sus veces” (Berlín, 1997: 137) y por ello debe ser concebida como la acción, el mecanismo o el mero hecho de que algo se haga presente de manera institucional. Morgan Quero (2004: 643) señala que “la representación política es siempre la de un poder” y se pregunta

“¿Qué es la representación política? Una ficción instituida por una mediación que produce separación. Allí radica su complejidad, su misterio y su sentido. Representar es hacer

³ El prefijo “re” hace alusión a la repetición de una acción, por lo que, semánticamente, representar significa volver a presentar.

presente lo ausente. Colocar frente a los ojos o el espíritu de alguien, ese objeto o concepto ausente por medio de una figura, una imagen o un signo. Y en política de lo que se trata es de representar el poder. De darle un lugar ante la sociedad para conferirle eficiencia en la acción, pero también de acotarlo para evitar su concentración”.

Debe hacerse aquí una distinción entre representación democrática y representación no democrática, pues, mientras en la primera se realizan elecciones para elegir al o los representantes, en la segunda se asume la representación de manera autoritaria. Para ejemplificar la representación democrática, no hay mejor modelo que remitirse a los Congresos o Parlamentos, pues se cuenta con la representación de Partidos Políticos o, bien, con la representación de grupos de ciudadanos, debido a que se llevó a cabo un proceso para elegir a personas que fungirán como representantes (pudiendo ser de representación mayoritaria o de representación proporcional de acuerdo con el sistema electoral establecido); es decir, los ahora representados quisieron que el hoy representante fuera tal y ese acto es considerado dentro de la representación democrática. Ahora bien, la representación no democrática puede presentar rasgos autoritarios, se asienta en una representación, igualmente institucional, pero no legítima para los representados, pues implica la imposición del que será representante; a continuación algunos ejemplos: a) los representantes legales de las empresas o de algunos órganos gubernamentales (embajadores, ministros) no son sometidos a elección alguna, simplemente se designan; b) en organizaciones de diversa índole (clubes sociales, grupos o Partidos Políticos, entre otros) el representante no es sometido a votación, simplemente se asigna y se da a conocer que él fungirá como tal; y c) finalmente, para ilustrar con un caso enteramente político, se remite al golpe de estado en Honduras, en junio de 2009, cuando Roberto Micheletti Baín, fue nombrado como Presidente de ese país por el Congreso y asumió el poder, no mediante elecciones libres, ni mucho menos bajo el consentimiento de la mayoría de los ciudadanos, sino haciendo uso de la fuerza física y la violencia.

Por su parte, la palabra representatividad hace alusión a la cualidad del representante para “llevar adelante las expectativas, peticiones y quejas de las personas a quienes representa” (Bealey, 2003), refiere a la capacidad de sensibilidad política y social de los representantes hacia sus representados para considerar, atender y captar sus necesidades e intereses y actuar con base en ellas para tratar de resolverlas o darlas a conocer en nombre de sus representados. Cabe señalar que también puede darse el caso de una representatividad no democrática, que consiste en que los representados obliguen mediante actos de violencia, amenazas o represalias a su representante para que adopte y defienda causas que éstos desean, o bien, el papel autoritario y de amago puede estar presente en el representante para que sus representados acojan una determinada postura y cambien el sentido de sus preferencias e intereses.

Ahora bien, de manera gráfica y a grandes rasgos, se tiene la siguiente clasificación con sus correspondientes características:

Cuadro 1. Representación y representatividad.

	Democrática	No democrática⁴
Representación	<ul style="list-style-type: none"> • Institucional. • Elecciones libres y periódicas. • Goza de legitimidad. • Puede ser mayoritaria o proporcional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser institucional o no. • Sin elecciones. • Imposición del representante. • Se pone en duda la legitimidad.
Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> • Institucional. • Armónica. • Con sensibilidad política. 	<ul style="list-style-type: none"> • No institucional. • Ejerce coerción. • Presiona y reprime.

Fuente: Elaboración propia.

Representación y representatividad aluden a cuestiones distintas y esa diferencia estriba en que la primera indica competencia o facultad, mientras que

⁴ También puede aludirse a ella como autoritaria o impuesta.

representatividad apela a la capacidad y sensibilidad, aunque cabe indicar que ambas representan. Cabe añadir que “es por conducto de la institución representativa como se participa en la toma de decisiones públicas; es por el dogma de la representación como los ciudadanos se <<hacen presentes>> en el momento de creación del derecho” (Rodríguez, 1996: 42). En este sentido, es importante destacar que un representante, por el mero hecho de serlo, goza de representación, pero no necesariamente de representatividad; asimismo, se insiste en que hoy en día, para efectos políticos, es a la representación democrática y a la representatividad democrática en las que deben enfocarse los esfuerzos sociales y gubernamentales.

Así pues, ambos términos, representación y representatividad, refieren a elementos contextuales diferentes y vale la pena acotarlo debido a que “nuestras palabras definen y delimitan nuestro mundo significativamente, y esto es particularmente cierto cuando se trata del mundo de las cosas sociales y humanas” (Pitkin, 1985: 1).

1.3. DEMOCRACIA DELEGATIVA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

Bogdanor (1991: 203) indica que la democracia representativa “otorga el derecho de adoptar decisiones políticas a los representantes o delegados que son elegidos por los ciudadanos”; Arevalo (1980: 49) refiere a este tipo de democracia como un “régimen político en que los ciudadanos eligen, de modo indirecto o mediato, representantes en quienes delegan el ejercicio de las funciones legislativas”; por su parte, Coloma (1976: 48) señala que es “aquella en la que se dice que el pueblo gobierna en el sentido de que es el pueblo el que nombra periódicamente a sus representantes para que éstos desempeñen las funciones públicas por sí mismos”. Para Ossorio (1996: 305, 306) la democracia representativa es “aquella en que los ciudadanos dan mandato, por medio del sufragio activo, a otras personas para que en su nombre ejerzan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

en las repúblicas presidencialistas, o el Poder Moderador en las repúblicas parlamentarias”.

Una vez aclarada la diferencia entre representación y representatividad (véase 1.2), es importante destacar que la conceptualización generalizada de la “democracia representativa” (tal es el caso de las ofrecidas al principio de este párrafo) alude a una democracia de representación, no de representatividad, pues al referir a democracia representativa se estaría forzosamente requiriendo que los representantes fueran representativos y, sin embargo, la idea bajo la cual es concebida y comprendida no necesariamente implica la representatividad, sino más bien, la representación es su sentido más llano, en su sentido delegativo.

En este tenor, se observa que la palabra delegar, del latín *delegare*, significa “dar una persona a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación” (RAE, 2001), en ningún momento se hace referencia a la capacidad o a la condición representativa y ello abre la posibilidad de que el representante pueda actuar discrecionalmente de la manera que estime pertinente.

Algunos autores van más allá de considerar a la democracia representativa simplemente como democracia de representación o delegativa, tal es el caso de Bealey (2003: 122) quien señala que la democracia representativa “permite que los individuos elijan a un pequeño número de personas para que respeten sus expectativas e intereses en los parlamentos”; asimismo Kelsen (1995: 343) indica que “un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores, y son responsables ante dicho cuerpo”. Bajo tales concepciones se estaría cumpliendo o, por lo menos, solicitando y haciendo evidente la representatividad a la que hace alusión el nombre. De esta manera, la democracia representativa implica una comunicación cercana entre el representante y los representados, a efecto de que el primero conozca y defienda los intereses de los segundos.

En tal entendido, Guillermo O'Donnell (2009) mediante la democracia delegativa identifica una forma de ver y concebir a la democracia, pero vale aclarar que para explicar esta forma el autor referido se enfoca a la figura presidencial que prevalece en algunos países y hace un análisis sobre diversas situaciones económicas; sin embargo, ello no excluye que también pueda aplicarse para el Poder Legislativo o para cualquier ámbito de representación, pues el arte de representar se manifiesta en infinidad de situaciones sociales de la vida cotidiana, por ejemplo, sólo por mencionar algunos, en el ámbito estudiantil o laboral.

Para O'Donnell la democracia delegativa se basa “en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial [o de cualquier índole] tendrá el derecho a gobernar [o ejercer las funciones que le han sido conferidas] como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente”. Asimismo, señala que “el presidente [o el respectivo representante] es considerado como la encarnación del país [o de la organización que representa], principal custodio e intérprete de sus intereses” y continúa mencionando que “las políticas de su gobierno [o de su gestión] no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente [o el representante] no ha sido autorizado para gobernar [y tomar decisiones] como él (o ella) estime conveniente?” (O'Donnell, 2009: 12).

En este contexto, la democracia delegativa (DD) “es fuertemente mayoritaria. Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación [o de la organización que represente]” (O'Donnell, 2009); es decir, se elige democráticamente a una persona para que sea representante, pero ello no implica, ni quiere decir que tenga la obligación de ser representativo.

O'Donnell (2009) aclara que “la democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática⁵, pero menos liberal que la democracia representativa” y afirma que “de alguna manera los representantes [en la democracia delegativa o de representación] son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar”; ello implica una plena libertad para tomar decisiones unipersonales e, incluso, para no rendir cuentas sobre las acciones ejercidas⁶.

De esta manera, la democracia delegativa⁷ puede considerarse también como indirecta o de representación, pues se limita simplemente al hecho de elegir representantes para que tomen decisiones y actúen de la manera que ellos estimen pertinente; por su parte, la democracia representativa implica la elección de representantes, pero, también, la posibilidad de que la actuación de los mismos esté en concordancia con los intereses y necesidades de los representados.

1.3.1. ¿Compatibles o excluyentes?

El tema central de este apartado es explorar la democracia directa y la democracia delegativa, a efecto de conocer si son tipos de democracias totalmente contrarias o pueden ser compatibles en algún momento, incluso saber si alguna de ellas es mejor que la otra o, por lo menos, más conveniente para los tiempos modernos. Es por ello que se han ofrecido en los apartados anteriores, definiciones precisas de lo que debe entenderse por democracia directa, democracia indirecta

⁵ Sobre este punto, O'Donnell no explica porqué es más democrática; sin embargo, debe aclararse, que, de acuerdo con una interpretación, tanto la democracia delegativa como la democracia representativa son igualmente democráticas por el hecho de que celebran elecciones. Se coincide en que la democracia representativa es más liberal que la delegativa en virtud de que los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir más en los asuntos públicos o políticos.

⁶ O'Donnell (2009) indica que “la rendición de cuentas horizontal, característica de la democracia representativa, es extremadamente débil, o no existe, en las democracias delegativas”.

⁷ Cabe destacar que este tipo de democracia facilita la existencia de regímenes híbridos, caracterizados por poseer elementos democráticos y aspectos totalitarios. Morlino (2008:7) los define como “aquéllos regímenes que han adquirido algunas instituciones y procedimientos característicos de la democracia, pero otros no, y, al mismo tiempo han conservado también algunos rasgos autoritarios o tradicionales, o perdió algunos elementos de democracia y adquirió algunos autoritarios” (texto original en inglés, traducción propia).

(delegativa o de representación) y democracia representativa, y con base en tales significados, es que se pretende explicar el ya persistente dilema conceptual que prevalece hasta nuestros días en relación con los tipos de democracia.

La democracia directa alude a la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones; la democracia delegativa o de representación se clasifica como democracia indirecta toda vez que los ciudadanos no son partícipes en la toma de decisiones de sus representantes; y, por su parte, la democracia representativa responde a una democracia semidirecta en virtud de que se eligen representantes, pero los ciudadanos tienen el derecho de ser consultados para algunas tomas de decisión.

En este contexto y con base en los argumentos precedentes, pueden señalarse, a manera de síntesis, las siguientes características de los tipos de democracia que hasta aquí se han mencionado:

Cuadro 2. Tipos de democracia.

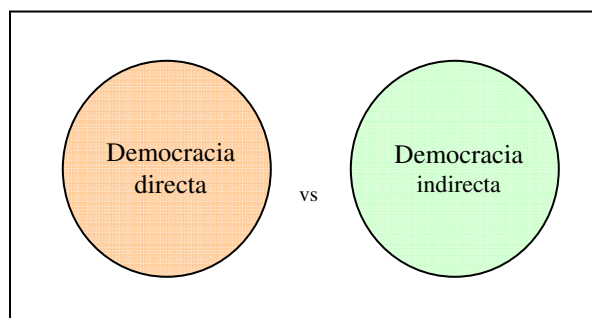
	Directa	Indirecta (delegativa o de representación)	Semidirecta (representativa)
Participación ciudadana.	• Activa y constante.	• No necesaria.	• Ocasional.
Toma de decisiones.	• Todos los ciudadanos.	• El representante según su propio juicio.	• El representante y la mayoría de los representados.

Fuente: Elaboración propia.

Considerando las características y definiciones de los tipos de democracia, se sabe que se ha calificado a la democracia representativa con ideas que no responden a su propio nombre, ni a su esencia semántica y ello ha derivado en su confusión con la democracia delegativa. Por lo anterior, los debates se han dado en torno a ella bajo la concepción de una mera democracia indirecta y se ha confrontado con la democracia directa, de manera injusta y errada.

Así pues, en *strictu sensu* -tomando rigurosamente cada uno de sus elementos y propósitos-, la democracia directa y la democracia indirecta (democracia delegativa o de representación) no son compatibles, pues responden a características, ideas y finalidades diferentes, lo cual las coloca en dos esferas separadas, llegando al grado de ser consideradas como mutuamente excluyentes.

Esquema 1.



Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que tanto la democracia directa como la democracia indirecta o delegativa, tienen elementos favorables para la democracia que se requiere en los tiempos modernos; sin embargo, la práctica ha mostrado también algunas deficiencias sobre estos tipos de democracia y ha puesto en evidencia sus virtudes y desaciertos, por lo cual ha quedado demostrado que ni una ni otra son formas completamente adecuadas para el ejercicio del poder, pues siempre ha habido conflictos en su ejecución y los ciudadanos no han compaginado totalmente con alguna de ellas, es por tal razón que aún en estas fechas se siguen buscando maneras para mejorar la democracia, los gobiernos y la forma en que se ejerce el poder.

Es menester recalcar que la democracia directa y la democracia delegativa (indirecta) no son compatibles, pero algunos de sus elementos pueden retomarse para un nuevo enfoque *ad hoc* para las necesidades políticas que acontecen hoy en día. De tal manera que pueden rescatarse elementos de ambos tipos de democracia a efecto de tomar únicamente aquellas características que permitan

generar un balance para atender las problemáticas sociales y políticas de las sociedades actuales. Empero, al momento de seleccionar y “fusionar” las características que interesan para avanzar en la búsqueda de una mejor democracia, ¿a qué tipo de democracia llegamos?

La “fusión” o consideración de elementos de ambos tipos de democracia, tanto de la directa, como la indirecta, dan paso a la verdadera democracia representativa, pues los ciudadanos eligen democráticamente a sus representantes, pero también cuentan con el derecho de participar en algunas tomas de decisiones públicas o gubernamentales mediante el uso de diversos instrumentos de participación ciudadana⁸, tales como el referéndum o el plebiscito, asimismo, tienen la posibilidad de solicitar rendición de cuentas al representante o bien que encamine su actuación con base en los intereses de sus representados.

Cabe destacar que con la democracia representativa se fomentan y retoman ciertas características de las democracias llamadas participativa⁹, consultiva y deliberativa, en virtud de que se propicia que los ciudadanos se inmiscuyan en la toma de decisiones o, al menos, estén más informados u opinen sobre algunos asuntos públicos que se consideren relevantes para la sociedad en que habitan.

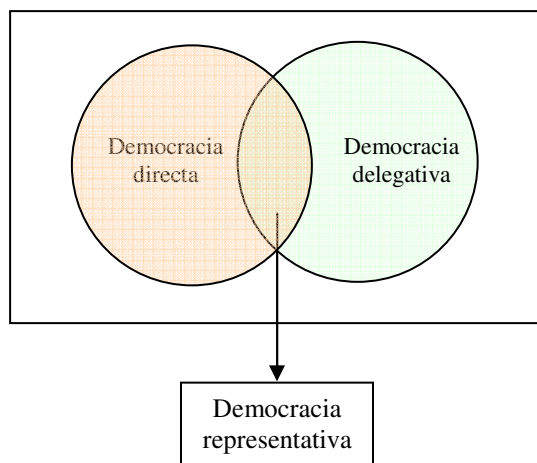
Así pues, el significado de la democracia representativa debe asumirse como aquel régimen donde los ciudadanos eligen democráticamente a sus

⁸ Algunos autores los llaman instrumentos de democracia directa, como Altman (2005:204) quien señala que “Por democracia directa se entiende un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal.” Empero, tales instrumentos no deben confundirse con mecanismos de democracia directa, pues se ha visto que no pueden “revivirse” hoy en día los dispositivos mediante los cuales se ejercía la antigua democracia directa debido a que las características actuales son otras y ninguno de los elementos de democracia directa se encamina, en lo macro, a la toma de decisiones con todos y cada uno de los ciudadanos. Tal vez, los debates públicos o las asambleas deliberantes de algunas organizaciones podrían considerarse en algún momento como instrumentos de democracia directa, bajo ciertas características, y siempre y cuando estuvieran presentes todos y cada uno de los interesados y no hubiera intermediarios. Por lo anterior, es que se recomienda referirse al plebiscito, al referéndum o a cualquier mecanismo empleado para que los ciudadanos emitan su opinión, como instrumentos de participación ciudadana, no como instrumentos de democracia directa.

⁹ Para Rodrigo Borja (1998: 762) la “democracia participativa” es un pleonismo, pues el autor señala que “la democracia es participativa o no es democracia. La participación es la esencia misma de la democracia.”

representantes y también cuentan con diversos instrumentos para hacer llegar sus necesidades u opiniones a la persona que eligieron, a efecto de que éste asuma la postura mayoritaria o atienda las demandas de sus representados; sin que ello implique su confusión con democracia directa o democracia indirecta, sino un equilibrio entre ambas. Este tipo de democracia, la representativa o semidirecta, se encamina básicamente, a implementar mecanismos legitimadores de las decisiones y acciones públicas.

Esquema 2.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la democracia representativa no debe confundirse de ninguna manera con la llamada democracia plebiscitaria, pues ésta última únicamente hace énfasis a la celebración de plebiscitos como mecanismo para consultar a los ciudadanos, mientras que en la democracia representativa se hace énfasis en la existencia de muchas más formas de participación por parte de los ciudadanos, no limitándola solamente a una sola para que puedan expresar su opinión o hacer llegar sus propuestas y necesidades a sus representantes. Además de que contempla mecanismos de sanción y rendición de cuentas.

Hay que considerar también que “es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, [un representante] no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales” (Prud’homme, 1997), por ello es que la democracia representativa se encamina a la búsqueda de canales de comunicación para que la relación entre representantes y representados sea más estrecha y compatible, al tiempo que fomenta la participación y deliberación de los ciudadanos en torno a ciertos asuntos públicos y gubernamentales.

1.4. GOBIERNO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO.

Es importante analizar a dos autores que establecen características y criterios sobre el Gobierno democrático y el Gobierno representativo: Robert Dahl y Bernard Manin. En primer lugar, se indican a continuación los cinco criterios que Dahl (1999) señala para un Gobierno democrático:

- 1) Participación efectiva: “oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo ha de ser la política sean conocidos por los otros miembros”.
- 2) Igualdad de voto: “igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales”.
- 3) Control de la agenda: “tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo, y si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda”.
- 4) Comprensión ilustrada: “todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles”.
- 5) Inclusión de los adultos: “Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores”.

Para Dahl (1999), de nada sirven los criterios si no se cuenta con un parte operativa, por ello indica que “esquemáticamente, las instituciones políticas del gobierno democrático representativo moderno son las siguientes:

1. Cargos públicos electos. El control de las decisiones político- administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, representativos.

2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. Los cargos públicos son elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad en las que, en términos comparativos, hay poca coerción.

3. Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico, y la ideología prevaleciente.

4. Acceso a fuentes alternativas de información. Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes (...) existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.

5. Autonomía de las asociaciones. Para alcanzar sus distintos derechos, incluyendo aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.

6. Ciudadanía inclusiva. A ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfrutaban otros y que sean necesarios para estas cinco instituciones políticas que acabamos de presentar. Éstos incluyen el derecho de sufragio; a concurrir a cargos electos; a la libertad de expresión; a formar y participar en organizaciones políticas independientes; a tener acceso a fuentes independientes de información; y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el

funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala.”

POR QUÉ SON NECESARIAS LAS INSTITUCIONES

En una unidad de la amplitud de un país, estas instituciones democráticas de una poliarquía democrática son necesarias para satisfacer los siguientes criterios democráticos:

1. Representantes electos...	Participación efectiva Control de la agenda
2. Elecciones libres, equitativas y frecuentes...	Igualdad de voto Control de la agenda
3. Libertad de expresión...	Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda
4. Información alternativa...	Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda
5. Autonomía asociacional...	Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda
6. Ciudadanía inclusiva...	Inclusión plena

Fuente: DAHL, Robert A., (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Trad. Fernando Vallespín, Editorial Taururs, España, pág. 107.

Ahora bien, Bernard Manin (2006), señala que un gobierno representativo observa cuatro principios: “1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares. 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado. 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan. 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate” (Manin, 2006). Analizando la situación actual desde la concepción ofrecida, se tiene que México al tener una democracia de partidos¹⁰ es un gobierno representativo, por ende, las características anteriores se traducen en México, siguiendo lo estipulado por el propio autor, de la siguiente manera: 1) los ciudadanos votan periódicamente por candidatos que son postulados por un

¹⁰ Manin (2006) refiere que “La democracia de partido es el gobierno del activista y del burócrata del partido”.

Partido Político, “el pueblo vota más por un partido que por una persona” (Manin, 2006); 2) el representante “no es libre para votar de acuerdo con su propia conciencia o juicio: está obligado con el partido, al que debe su elección”, no considera a la población que lo eligió; 3) está presente cierta libertad de opinión pública; 4) “Las sesiones parlamentarias plenarias dejan de ser el foro de discusiones deliberativas. En cada bando reina una estricta disciplina de voto” (Manin, 2006), lo que quiere decir que sí existe un debate, pero en gran medida está condicionado o determinado ya como “resultado de las decisiones tomadas en otros lugares” (Manin, 2006).

1.5. CRISIS DE REPRESENTACIÓN.

En el ámbito público “la representación ha hecho posible la construcción de una relación ciudadano-Estado que no sería posible sin la permanente invocación de esta función” (Rodríguez, 1996: 41, 42) y es que en las sociedades modernas, caracterizadas generalmente por ser demográficamente grandes, se ha hecho necesaria la figura del representante. Empero, existen controversias respecto al funcionamiento práctico de los representantes, lo que ha originado la idea de que las sociedades contemporáneas son participes de una crisis de representación.

Isidoro Cheresky (2006) señala que “los lazos de representación están cuestionados en los diferentes órdenes de la organización social, y el sistema institucional está sujeto a mutaciones tales que el equilibrio entre los principios característicos de la democracia parece alterarse, aunque las evoluciones no son las mismas en las diferentes latitudes del mundo democrático.”

En primer lugar, hay que considerar que la crisis “en un sentido general [implica] desequilibrio agudo o complicación seria” (Serra, 1998: 267). La palabra se asocia con dificultad, carestía, alteración, inconformidad.

Roberto Gargarella (1995: 107) indica que “la llamada crisis de representación está vinculada con la vigencia de un sistema político que no favorece (sino que, por el contrario, obstruye) el establecimiento de vínculos adecuados entre las personas que llegan al poder y quienes les prestan su apoyo a tales efectos”.

Marcos Novaro (s/f: 2) señala que por crisis de representación “se entiende habitualmente el deterioro del prestigio de los partidos, los parlamentos y otras instituciones ante el electorado, y la pérdida de eficacia consecuente para formar consensos, seleccionar los liderazgos y administrar el poder político.”

En este tenor, Morgan Quero (2004: 646) indica que “el riesgo mayor es que la sociedad se sienta cada vez más *diferente* o *mejor* que aquellos que la representan en la esfera de lo político. En los debates contemporáneos se insiste en una crisis de la representación revelada por la incapacidad de los políticos y sus partidos para hacer frente a los grandes retos de nuestras sociedades (...) Esta crítica al poder nos coloca ante la necesidad no sólo de repensarlo, sino de refundarlo.”

Por otra parte, Martín Unzué (2007: 2) indica que las principales características de la crisis de representación son:

“En primer lugar la ruptura de los lazos de identificación entre representados y representantes o el debilitamiento de los lazos de representación, que llevan a un aumento de la distancia entre gobernantes y gobernados. Como consecuencia de ello, se incrementa la desconfianza en los gobernantes, la conciencia de la diferencia entre los gobernantes y los ciudadanos, el descrédito en las instituciones, en los partidos políticos, y en la clase política en general.

Segundo, y como consecuencia de lo primero, se profundiza “el gobierno de los políticos” del que el pueblo no participa, por ello se autonomizan las elites gobernantes y se debilita la deliberación política en sus tres principales campos de ejercicio: intra-elites, entre elites y votantes y entre éstos últimos, es decir, la preocupación de los ciudadanos comunes por la política y por la discusión política. Así, la democracia se vuelve menos transparente.”

En opinión de Miranda (2001: 9), “la actual crisis de representación resulta de la interacción entre las actividades de partidos que sólo lentamente adoptan cambios en su oferta y discurso, y de un electorado altamente exigente que reclama cambios rápidos tanto en las prácticas tradicionales de los partidos, como en la articulación de formas novedosas de hacer política que sus representantes no han podido, aún, plasmar.”

Es importante señalar que para Martínez (2004: 681) “los indicadores que, entre otros, se utilizan para documentar la existencia de tal crisis de representación son la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, el declive en los niveles de identificación partidista, la creciente volatilidad y la disminución en la participación política”. Se observa pues que la vinculación entre la voluntad, ideas, necesidades o deseos de los ciudadanos con sus gobernantes es el actual parámetro para referirse a la llamada crisis de representación.

Ahora bien, se hace una breve reflexión sobre lo escrito por Giovanni Sartori en 1996 en torno a la crisis de representación, pues se remite a las teorías clásicas para explicar la representación en sus orígenes y rescatar los más antiguos, pero importantes postulados en torno a dicha palabra. Así pues, Sartori se pregunta ¿hay una crisis de representación?, para lo cual, a juicio y análisis de quien escribe, Sartori fundamenta su respuesta en una lógica inversa: lo nacional debe prevalecer sobre lo local e indica que si existe una crisis de representación, es porque constituye “el resultado de que esperamos de la representación lo que no puede dar” (1996: 8); en este sentido, lo que se vislumbra, es que, de acuerdo con Sartori, si los representantes se sometieren a la voluntad de sus electores no sería un representante que velara por el interés común, sino por el interés de, solamente, sus representados, enfocados al ámbito local. Por otra parte, deja entrever que coincide con la idea de que el representante debe tener calidad para desempeñar el trabajo que le ha sido encomendado: representar, a efecto de que éste, así como “los buenos abogados” sea capaz de defender y decidir “con la

competencia, habilidad y responsabilidad” de manera independiente; lo anterior da visos de que Sartori (1996: 4) se inclina por una representación selectiva que recaiga en los “mejores” y ejercida unilateralmente, por ello, hay que escoger de la mejor manera posible a los representantes, a fin de que cumplan de manera cabal y favorable sus actividades como tal.

Tal autor señala que “aún cuando representación y representatividad aluden a fenómenos y conceptos distintos, la comprensión de la política representativa involucra a las dos” (Sartori, 1996: 2), pero parece que a lo largo de su texto no logra separar ambos términos, ni definirlos de manera precisa, aspecto que resulta fundamental para el presente texto, pues se considera aquí que en gran medida el autor referido acepta finalmente la crisis de representación, más por presión conceptual, que por convicción, pues atribuye que no se ha entendido (tal vez algunos autores, tal vez los ciudadanos) el mecanismo de representación, pero tampoco logra aclarar a cabalidad su postura y su concepción sobre el mismo; aunque indica también que “el significado fundamental de “representación” es estar presente en lugar de otra persona en beneficio de sus intereses” (Sartori, 1996: 2).

Respondiendo a la pregunta que se formuló Sartori “¿hay una crisis de representación?”, se asume aquí que actualmente en los países considerados democráticos no existe crisis de representación toda vez que los ciudadanos aceptan las estructuras institucionales que se han establecido para definir los poderes políticos y públicos; donde se localiza el conflicto es en la representatividad de los representantes, es decir, en la manera en que reflejan o no las necesidades, requerimientos e intereses de los representados. Es ahí, en la representatividad, donde se ubica la crisis actual, pues ésta no se encuentra consolidada en regímenes democráticos y por ello es menester aclarar que no existe crisis de representación, sino de legitimidad.

Se observa que una vez más se hace presente la confusión de los términos representación y representatividad, sin embargo, la distinción más fundamental entre ambas palabras es que la representación es el mecanismo mediante el cual intenta darse la representatividad, misma que consiste en que el representante sea capaz de procesar y valorar las demandas de las personas a quienes representa y que éstos se sientan verdaderamente representados por su representante. De esta manera, “la crisis de representación política, si algo expresa de manera contundente, es un pobre e ineficaz desempeño institucional” (Escobedo, 2006), al tiempo que la crisis de representatividad expresa la falta de capacidad para conocer y procesar las demandas ciudadanas.

“Hoy, la representación política, actualmente se advierte como una necesidad para establecer un vínculo más cercano y concreto entre gobernantes y gobernados” (Quero, 2004: 643), es decir, hacerla representativa. “Este vínculo se entiende como adecuación y correspondencia entre una sociedad y su régimen político. De ahí la idea de que las acciones de gobierno deben reflejar las demandas sociales. En este sentido es importante resaltar el principal aporte de la modernidad: hemos pasado de darle un origen divino y trascendente al poder, a darle un origen popular basado en el voto y la libertad. Sin embargo, a pesar del cambio en las formas de representación política, su esencia se ha mantenido” (Quero, 2004: 643).

Para efectos del presente texto, se considera como crisis de representatividad a la incapacidad de los representantes para captar, transmitir o satisfacer las demandas e intereses de sus representados ante las instancias para las cuales fueron electos; por su parte, la crisis de representación refiere a una cuestión de estructura y organización institucional pues es el momento político en que se carece de mecanismos para elegir representantes, sus representantes no pueden ejercer sus funciones por diversos motivos o las instituciones se encuentran totalmente desacreditadas o impedidas para seleccionar representantes.

Indica Ghio (2009: 1) que “el sistema representativo al estar en crisis genera una natural tensión que puede ser aminorada mediante la implementación de determinados mecanismos de participación directa que refuercen, por un lado, la función receptiva de los representantes y, por el otro, eleven su capacidad funcional, contribuyendo, así, con la relegitimación del sistema político”. Bajo tal tenor, en el siguiente apartado se analiza la participación ciudadana como mecanismo que contribuye a aminorar la crisis de representatividad, pues “la importante crisis de representatividad que existe nos obliga a cuestionarnos si los instrumentos tradicionales de participación, como son los comicios y los partidos políticos, resultan hoy suficientes para responder a la demanda de institucionalidad de la ciudadanía” (Ghio, 2009: 1).

1.6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La palabra “participar”, en su sentido más laxo refiere a “tomar parte en algo” (RAE, 2001), mientras que “participación” alude a la “acción y efecto de participar” (RAE, 2001). Cuando la acción de participar se une con un calificativo el sentido cambia y es que existen diversas formas y espacios de participación, pudiendo ser laboral, religiosa, económica, estudiantil, cultural, política, deportiva, social, etcétera. Sin embargo, es importante destacar que “la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo” (Merino, 2001: 9).

Lo que en el presente apartado interesa es la participación ciudadana, cuyo significado y ámbito se circunscribe en los ciudadanos, considerando a éstos como individuos de derechos y obligaciones que conviven en un espacio físico determinado y son parte de una sociedad. Es importante indicar que la participación ciudadana también puede presentarse en diversas esferas, pues los ciudadanos pueden participar tanto en espacios públicos como en privados, por ello, se considera que la participación ciudadana implica en sí misma la

conjugación de ciudadanos y su entorno, con su gobierno, su ambiente o los demás.

En este sentido se ubica a la participación ciudadana como aquellas acciones o actos que permiten a los ciudadanos emitir una expresión en contra o a favor de algún acto gubernamental o un mero asunto público o privado, con el fin de pretender influir en la toma de decisiones; y, puede considerarse, además, como un motor que pone en marcha el actuar ciudadano a la par del gubernamental o del social.

Para fines del presente apartado la participación ciudadana que se analiza es la de carácter político vinculada con el ejercicio del poder y la toma de decisiones públicas que afectan a una sociedad, toda vez que “una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos” (PNUD, 2004: 37).

El su libro “La Clase Política”, Gaetano Mosca (2006) señala que a lo largo de la historia y en todas las sociedades han existido sólo dos clases de personas: los que gobiernan y los gobernados, frase empíricamente comprobable. Asimismo, señala que los gobernantes, que es siempre la clase menos numerosa, desempeñan todas las funciones políticas, monopolizan el poder y disfrutan de las ventajas que van unidas a él. Por su parte, los gobernados son más numerosos y son dirigidos y regulados por los gobernantes de una manera más o menos legal. Además indica que los gobernantes suministran a los gobernados, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político. Empero, ¿hasta dónde es válido que los gobernantes hagan y deshagan en una sociedad¹¹?, ¿hasta qué punto es democrático que los gobernantes tomen todas las decisiones que influyen en la sociedad?

¹¹ Han existido muchos defensores de la idea de que el gobierno y la toma de decisiones debe ser asumida cabal y completamente por los gobernantes, sus dirigentes y los líderes, sin dar cabida a la opinión del resto de la población.

Mario Constantino Toto (2004: 509) señala que “por *participación ciudadana* se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una opinión con los ámbitos público o político”. Nuria Cunill (citada en Merino, 2001: 30) indica que la participación “se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales”. En opinión de Rodrigo Borja (1998: 762), la palabra participación “tiene interés en la vida política en la medida en que es el ingrediente más importante de la democracia” y, por ende, “la sustancia de una democracia es la participación”.

Adicionalmente, debe indicarse que de acuerdo con Coloma (1976: 50) “la democracia puede y debe ser asegurada, perfeccionando los procedimientos que garanticen [los siguientes] puntos esenciales:

- modo de obrar <<constitucional>> de los gobernantes;
- posibilidad de sustitución y destitución de las élites gobernantes de turno por otras en retaguardia;
- enfrentamiento periódico de los gobernantes con los electores.”

Sin embargo, las democracias actuales, desde esta perspectiva, deben apelar también a la rendición de cuentas y a la construcción de la confianza pública. Cabe recordar que “en general, un gobierno [o cualquier representación] es legítimo en la medida en que sus reglas son consideradas correctas tanto por los miembros subordinados como por los miembros dominantes de la sociedad. En esta circunstancia, su cumplimiento demuestra consentimiento con el régimen¹²” (Hechter, 2009: 280).

Lo anterior, sólo puede ser reforzado mediante la participación ciudadana en política, pues ésta contribuye a que la democracia se considere como “aquella forma de gobierno en la cual el pueblo no es sólo el sujeto pasivo (gobernado)

¹² Texto original en inglés, traducción propia.

sino también el sujeto activo (el que gobierna) y esto persiguiendo el bien de todo el pueblo (sujeto-fin)” (Coloma, 1976: 47). Por lo tanto, la democracia “impone mayor esfuerzo tanto a los gobernantes como a los gobernados [y] su buen funcionamiento reclama una gran dosis de educación y sentido del bien público en el pueblo” (Coloma, 1976: 50).

Indica Dahl (1999: 52) que “ningún Estado ha poseído jamás un Gobierno que haya estado completamente a la altura de los criterios de un proceso democrático. No parece que ninguno lo consiga” y considera que “los criterios aportan un estándar muy útil para medir los logros y las posibilidades del gobierno democrático”; actualmente puede indicarse que el sistema político en México es estable y que responde en cierta medida a los criterios propuestos por Dahl y a los principios de gobierno representativo señalados por Manin (2006), sin embargo, es importante que se enfoquen esfuerzos institucionales en el reforzamiento de tales características y una manera de lograrlo es mediante la participación ciudadana, la cual contribuirá a que se consoliden valores que abonen a la cualidad democrática del propio sistema político.

Se considera aquí que debe existir un proceso democratizador y legitimador en el ámbito público y ello sólo será posible mediante la inclusión paulatina de la participación ciudadana en la política, lo cual puede materializarse mediante la instrumentación de la misma, aspecto que a continuación se expone.

1.6.1. Instrumentación.

En este apartado se explica la importancia de instrumentar la participación ciudadana en política, para lo cual no debe perderse de vista que la participación ciudadana y su instrumentación sólo puede ser posible en ámbitos democráticos. En primer lugar debe señalarse que instrumentación alude a la “acción y efecto de instrumentar” (RAE, 2001); a su vez, instrumentar quiere decir “crear, constituir,

organizar” (RAE, 2001). Ambos términos tienen una derivación semántica de la palabra “instrumento” que, entre otros significados, refiere a “aquello de que nos servimos para hacer algo” o “aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin” (RAE, 2001).

Lijphart (1999: 19) señaló que en “un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran *siempre en perfecto* acuerdo con la voluntad de *todos* sus ciudadanos. Tan compleja representatividad en el gobernar no ha existido jamás ni será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los regímenes democráticos deben aspirar”; sin embargo, algunos teóricos han abordado la democracia directa como la mejor manera en que se puede gobernar un determinado lugar, empero, se ha señalado ya anteriormente que la democracia directa en nuestros días no deja de ser una mera utopía debido a las dimensiones geográficas y poblacionales existentes, así como por los intereses políticos y económicos que intervienen en la vida cotidiana de las sociedades actuales.

Luego entonces, ¿cómo lograr captar la voluntad de todos los ciudadanos en una sociedad? Se estima aquí que actualmente es poco posible y ante tal dilema se ha establecido de manera generalizada la democracia de representación que, para poder ser representativa y legitimada, o intentar serlo, requiere de la instrumentación de la participación ciudadana en política.

Bajo tales consideraciones es que la participación ciudadana, para hacerse efectiva en el ámbito de la política, debe apoyarse de diversas herramientas o instrumentos acordes con el generalizado régimen político actual: la democracia. En este sentido, existen diversos instrumentos de participación ciudadana, por ejemplo: huelgas, manifestaciones, elecciones, consultas, iniciativas populares, los cuales pueden ser legales o no, lo cual dependerá del marco normativo vigente en cada sociedad. A continuación un ejemplo:

Cuadro 3. Plebiscito en el Distrito Federal y en el Estado de México.

Instrumento	Plebiscito	
Entidad Federativa	Distrito Federal	Estado de México
Ordenamientos legales	Se reconoce en el Art. 68 del Estatuto de Gobierno y en el Art. 4 de la Ley de Participación Ciudadana.	No se reconoce en su Constitución, ni en ningún otro ordenamiento.
Mecanismo	Define un mecanismo para su aplicación en la Ley de Participación Ciudadana.	No se reconocen ni definen mecanismos para su aplicación.
Conclusión	Instrumento legal.	Instrumento NO legal ¹³ .

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, el Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

De esta manera, se entiende que la instrumentación de la participación ciudadana consiste en reconocer y aplicar instrumentos y mecanismos para que ésta funcione. Sin embargo, para fines del presente texto se considera que la instrumentación de la participación ciudadana en política debe manifestarse de manera institucionalizada, reglamentada e impulsada por las entidades gubernamentales existentes.

Así pues, la instrumentación de la participación ciudadana armoniza con las tres alternativas que deben considerar las sociedades modernas para la “transformación de la democracia”, propuestas por Núñez (2001: 155-157), mismas que a continuación se indican:

- 1) *“una democracia participativa anti-burocrática: más poder de decisión de la sociedad civil que de las élites de los partidos políticos. En las constituciones es necesario incorporar las figuras del referéndum, la revocatoria del mandato (recall), el plebiscito y toda otra forma de consulta directa a la población, de manera que la sociedad civil pueda permanentemente controlar y juzgar a cualesquiera de sus electos: concejables, alcaldes, gobernadores, diputados y el propio presidente de la república”.*

¹³ Esto no quiere decir que sea ilegal o prohibido, simplemente que no está reconocido en un marco normativo vigente.

- 2) *“una democracia honesta anticorrupción: en ella la transparencia de la gestión administrativa será evidente para la sociedad. Hay que tomar medidas legales y judiciales que garanticen la aplicación de las leyes a los corruptos, con un poder judicial idóneo e independiente políticamente del gobierno y el Congreso. La transparencia de la gestión administrativa tiene que abarcar todos los ámbitos, en la que se asegure el rendimiento de cuentas directamente a la población involucrada (televisión, prensa, etc.) en todo lo concerniente al gasto público, contratos, etc., en forma detallada y clara, con auditorías permanentes a los planes y programas gubernamentales mediante cronograma establecidos por todos los entes del Estado y las organizaciones de la sociedad civil (partidos, sindicatos, gremios, etc.). El pueblo tiene que conocer la declaración de bienes de todos los funcionarios públicos, incluido expresamente el propio presidente de la República y su entorno ministerial.”*
- 3) *“una democracia ciudadana antiautoritaria: el respeto a la dignidad y los derechos humanos de cada ciudadano es la base de la democracia. Hay que erradicar el autoritarismo desde el policía hasta el presidente. En su práctica real olvidan que son servidores públicos. Necesitamos transformar el Congreso –y demás entes deliberantes- en un organismo no sólo legislativo, sino, principalmente en gestor activo de la representación del pueblo. El legislativo no puede seguir siendo un poder teatral ilusorio, puesto que ante el ejecutivo y el judicial, tipifica la potestad indirecta de los ciudadanos. Una vez electos, senadores, diputados y concejales se olvidan que son representantes del pueblo. Los cuerpos deliberantes tienen que transformarse en un escenario de diagnóstico, análisis, crítica y prospección del Estado y de la sociedad. En la complementación ideológica-política del gobierno existente.”*

1.6.2. Costos y beneficios.

Indudable es que la participación ciudadana y, en específico, su instrumentación e institucionalización tienen costos y beneficios, por lo cual se estima conveniente señalar algunos de los que implica.

Zimmerman (1992: 15) realizó una investigación enfocada en la participación ciudadana para el desarrollo de planes y programas gubernamentales y ubicó que sus beneficios son los siguientes¹⁴:

- a) “las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios”.
- b) Los ciudadanos realizan aportaciones valiosas “sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos”.
- c) Los ciudadanos pueden “compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones (y permite) facilitar la ejecución de los planes y programas”.
- d) “La participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados”.

Asimismo, Zimmerman (1992: 15, 16) también se permite señalar los costos de la participación ciudadana, a saber:

- a) Incremento del gasto gubernamental.
- b) “Las demandas de los ciudadanos (...) pueden demorar la preparación y ejecución de los planes”.
- c) “Los ciudadanos pueden no ser competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos (...) y los intentos de los funcionarios de explicar las sutilezas técnicas pueden producir mayores retrasos”.
- d) “Existe el riesgo de que los ciudadanos (...) tengan un punto de vista localista”.
- e) “Los individuos que participan en los programas y en las tomas de decisión pueden no representar a toda la ciudadanía”.
- f) “Puede ocurrir un conflicto de valores si los valores de los participantes difieren significativamente de los que tienen los funcionarios electos y los burócratas”
- g) Problemas de operación.

Se observa que para tal autor, de manera cuantitativa son más los costos que los beneficios, pero a su vez señala que “si bien es posible incurrir en los costos mencionados en varios programas de participación ciudadana, son un pequeño precio que se debe pagar para obtener los beneficios de un sistema político

¹⁴ La forma de listado es propia y se usa con fines meramente de orden.

saludable” (Zimmerman, 1992: 16); además se considera fundamental avanzar en materia democrática, en el empoderamiento de los ciudadanos y en la democratización de la toma de decisiones públicas.

A lo largo del Capítulo se ha abordado la distinción entre democracia directa, indirecta y semidirecta con base en el esclarecimiento de los términos representación y representatividad, con el propósito de realizar una defensa de la democracia representativa en su sentido semántico más exacto; de esta manera se sabe que la democracia representativa responde a una democracia semidirecta toda vez que permite la conjugación de opiniones de los representantes y los representados mediante diversos canales de comunicación, siendo la vía más reconocida la instrumentación de la participación ciudadana. La democracia representativa constituye una opción para legitimar la toma de decisiones públicas lo cual contribuye indudablemente a aminorar la creciente crisis de representatividad existente en las democracias actuales; sin embargo, poner en funcionamiento el elemento más característico de la democracia representativa, es decir, la participación ciudadana en política no es un asunto sencillo e implica asumir costos económicos y sociales que bien son compensados por los beneficios que la propia dinámica de la participación democrática genera.

Tomando en consideración las condiciones sociales, culturales y políticas actuales, la instrumentación de la participación ciudadana contribuye a:

- Mejorar la relación entre gobernantes y gobernados;
- Consolidar la gobernabilidad;
- Hacer más congruente el sistema democrático representativo;
- Contrarrestar la crisis de representatividad;
- Garantizar derechos políticos y humanos;
- Legitimar decisiones gubernamentales; y
- Regular el ejercicio de poder de la élite gubernamental.

Así pues, instrumentar la participación ciudadana mediante instrumentos y mecanismos legales constituye un gran reto para las sociedades y sus ciudadanos, toda vez que deben definirse las formas en que se aplicarán políticamente y, en el aspecto económico, es necesario reajustar los presupuestos para hacer realidad una congruencia democrática entre teoría y práctica.

-o0o-

CAPÍTULO 2.

EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN EN MÉXICO

“Nada es posible sin las personas, nada es duradero sin las instituciones”

Jean Monnet

De acuerdo con Norberto Bobbio (2008: 1362), un régimen político refiere al “conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”. En este sentido, puede indicarse que actualmente México cuenta con un régimen político presidencial, donde “el Presidente de la República es la pieza clave del sistema político, con un predominio claro sobre los otros dos poderes que conforman el sistema” (Salazar, 2005). Empero, se reconoce también un sistema de pesos y contrapesos en el Estado mexicano, pues de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la forma de organización política es la de una República representativa, democrática y federal, integrada por 31 Estados libres y soberanos en su régimen interior y un Distrito Federal que es la Ciudad de México y sede de los poderes federales. Para que lo anterior sea posible, el artículo 41 de la Constitución señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión” que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial¹⁵.

“El Ejecutivo tiene carácter unitario; el de la Federación se deposita en el Presidente de la República, el de cada uno de los 31 Estados en el Gobernador y el del Distrito Federal en el Jefe de Gobierno. Todos ellos sirven un periodo de seis años y no pueden ser reelegidos.” (IFE, s/f). En lo que hace al ámbito municipal, el Ejecutivo se deposita en el Presidente Municipal que ejerce un periodo de tres años.

¹⁵ Los Poderes se especifican en el artículo 49 Constitucional, que a la letra indica: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

“El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. El Poder Legislativo de las 32 entidades federativas tiene carácter unicameral; el de los 31 estados se denomina Congreso Local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Todos los legisladores sirven un periodo de tres años, excepto los senadores, cuyo periodo es de seis años.” (IFE, s/f). En lo municipal, el Legislativo se ejerce a través del Cabildo, que se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.

“El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se integra por 11 Ministros designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a propuesta del Presidente de la República, para servir un periodo de 15 años. El Poder Judicial de las 32 Entidades Federativas se deposita en su respectivo Tribunal Superior de Justicia.” (IFE, s/f). Se considera que en el ámbito municipal, el Poder Judicial propiamente no existe, sin embargo, dependiendo los ordenamientos locales, los Síndicos pueden ejercer algunas funciones sobre el tema Judicial.

Como se observa, México cuenta con un sistema de representación donde existen Poderes Públicos, también llamados Poderes de la Unión, los cuales: a) están establecidos en la Constitución; b) son reproducidos en los órdenes federal, estatal y municipal; c) se encuentran conformados por diversas instituciones que basan su existencia en el marco jurídico que rige la vida pública del país; y, d) su renovación se realiza mediante elecciones periódicas.

Indica Casillas (2001: 10) que “la democracia contemporánea enfrenta desafíos que tienen que ver con su propia dinámica: la configuración de los gobiernos, el sentido de la representación política, la formación de mayorías, el papel de la oposición, así como la pluralidad y la eficacia de la división de poderes”; empero, intrínsecamente esos desafíos de la democracia recaen en gran medida en un sistema electoral y es ahí donde radica la importancia del presente Capítulo:

analizar el sistema de representación en México a fin de comprender la conformación de los órganos de poder en el país y analizar la configuración de la toma de decisiones públicas en relación con el sistema democrático actual.

Sartori (1996: 2) señala que “la “representación vía elecciones” produce 1) *responsiveness*, capacidad de respuesta (los diputados responden y dan preferencia a las demandas de sus electores); 2) *accountability*, rendición de cuentas (los diputados tienen que responder de sus acciones, y 3) *removability*, destituibilidad (aunque sólo en momentos determinados, por ejemplo, vía el castigo electoral)”; se aprecia que Sartori enfoca dichos elementos en el Legislativo pero también pueden aplicarse para cualquier representante. Ahora cabe preguntar ¿tales condiciones se cumplen en México?, en los siguientes apartados se intenta ofrecer una respuesta.

Bajo tal entendido, en un primer apartado se describe de manera general el sistema electoral; en el segundo se aborda el tema total de la presente investigación: el Poder Legislativo que es el Poder de la Unión en el cual algunos autores asumen se refleja la representación popular; y, en un tercer apartado se ofrece una breve reflexión acerca de la crisis de representatividad que se considera existe en México.

2.1. EL SISTEMA ELECTORAL.

Es objetivo de este apartado retomar investigaciones teóricas sobre el sistema electoral, a fin de describir, explicar y entender de manera general el sistema electoral mexicano, pues “el sistema electoral es decisivo para determinar el grado de realización de la idea de la democracia” (Kelsen, 1995: 347). En este sentido, cabe indicar primeramente que Dieter Nohlen señala que “en los Estados modernos, ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto del electorado” y es que

actualmente se asume que “las elecciones representan el *método democrático* para designar a los representantes del pueblo” (Nohlen, 2004: 11).

Nohlen (2008: 8) indica que “los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etcétera).” Fernández (1994: 13) establece que un sistema electoral “es aquel procedimiento por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad en sufragios que, a su vez, se transforman, en las elecciones parlamentarias, en escaños para las fuerzas políticas que participan en la lid electoral”; por otra parte, para el Centro de Capacitación Judicial Electoral (2010: 4) los sistemas electorales son “las reglas específicas según las cuales se convierten los votos en escaños dentro de un parlamento o congreso. Incluso determinan quién resulta electo para ocupar el poder ejecutivo en un Estado”.

Se considera que Valdés (2001: 9) sintetiza las ideas anteriores al indicar que “el sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”; sin embargo, según Martino (1999) las definiciones previas responden a la fórmula electoral que “es el mecanismo de transformación de los votos en cargos” y se estima aquí que la definición de este autor sobre sistema electoral es más clara al señalar que es “el conjunto de procedimientos o actos materiales, por medio de los cuales los ciudadanos llegan a la elección de sus representantes políticos”.

Los sistemas electorales son sumamente relevantes en el sistema político, “son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder” (Nohlen, 2004: 36), además de que “juegan un papel definitorio en la distribución de poder dentro de un régimen democrático” (Centro, 2010: 4). Evidente es que el sistema electoral de un país tiene una dimensión

política también y que “las elecciones están en el centro de la vida política: se eligen las personas para ejercitar los cargos de gobierno y desde la función de gobierno se eligen las políticas públicas” (Martino, 1999: 8)

Nohlen (2004: 94) menciona que los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios: el de la elección mayoritaria y el de la elección proporcional. Lo anterior da paso a la representación por mayoría que es “cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos” y a la representación proporcional que “se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos”.

Para Martino (1999: 56), “el sistema electoral está estructurado sobre tres elementos prioritarios: 1) presentación de los candidatos (lista), 2) circunscripción o colegio electoral, 3) fórmula electoral/matemática o conversión de los votos a cargos. Dicho de otra manera: quiénes son los actores, dónde obran y cómo son interpretadas sus acciones”. Sin embargo, para Nohlen “los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas” que son las siguientes:

- Distribución de las circunscripciones electorales.
- Candidaturas.
- Votación.
- Conversión de votos en escaños.

Y es con base en tales áreas que se ajusta el presente texto para describir el sistema electoral en México. Hay que comenzar señalando que para el caso mexicano, la Constitución y el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) son los principales ordenamientos jurídicos que rigen el sistema electoral; la aplicación de dicho Código “corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia” (Artículo 3, COFIPE).

El artículo 39 de la CPEUM señala que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, lo cual se traduce en el sistema electoral existente en México que permite el sistema de representación donde los ciudadanos eligen representantes para algunas instituciones de los Poderes Públicos mediante voto directo. “La Constitución reconoce que la vía electoral es la única jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como también de las entidades federativas y de los ayuntamientos.” (IFE, s/f).

A continuación se realiza el análisis respectivo, con base en las áreas propuestas por Nohlen:

a) Distribución de las circunscripciones electorales.

Para Nohlen (2008: 9) “la distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción”.

El mencionado autor indica que existen circunscripciones uninominales y plurinominales; éstas últimas se clasifican en pequeñas si tienen de dos a cinco escaños, en medianas si se integran de seis a diez escaños y en grandes si contemplan más de diez escaños.

En México existen cinco circunscripciones electorales plurinominales y 300 distritos electorales uninominales cuya demarcación territorial de estos últimos “será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de

población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría”, según lo determina el artículo 53 de la Constitución.

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo encargado de determinar la forma en que los distritos y circunscripciones serán ordenados en territorio nacional. El COFIPE indica que es atribución del Consejo General “ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y, en su caso, aprobar los mismos”, así como dar a conocer dichas divisiones territoriales antes de cada proceso electoral. También se indica en el COFIPE, que es atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores “formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales.”

En el cuadro sucesivo se muestra la conformación de las cinco circunscripciones electorales en México, de acuerdo con las Entidades Federativas que integran cada una; la Cabecera se localiza en la Capital de la Entidad Federativa que tiene más población en cada circunscripción. Se aprecia también que cada circunscripción cuenta con un número similar de Distritos uninominales (determinados con base en cierta proporcionalidad poblacional) que van de 59 a 61 y en términos de Nohlen, son Distritos electorales grandes.

Cuadro 4. Circunscripciones en México.

Circunscripción	Cabecera	Estados	Distritos	Población 2005
Primera	Guadalajara, Jalisco.	Baja California	8	2,844,469
		Baja California Sur	2	512,170
		Chihuahua	9	3,241,444
		Durango	4	1,509,117
		Jalisco	19	6,752,113
		Nayarit	3	949,684
		Sinaloa	8	2,608,442
		Sonora	7	2,394,861
	<i>Subtotal</i>	<i>8 Estados</i>	<i>60</i>	<i>20,809,300</i>
Segunda	Monterrey, Nuevo León.	Aguascalientes	3	1,065,416
		Coahuila	7	2,495,200
		Guanajuato	14	4,893,812
		Nuevo León	12	4,199,292
		Querétaro	4	1,598,139
		San Luis Potosí	7	2,410,414
		Tamaulipas	8	3,024,238
		Zacatecas	4	1,367,692
	<i>Subtotal</i>	<i>8 Estados</i>	<i>59</i>	<i>21,054,203</i>
Tercera	Xalapa, Veracruz.	Campeche	2	754,730
		Chiapas	12	4,293,459
		Oaxaca	11	3,506,821
		Quintana Roo	3	1,135,309
		Tabasco	6	1,989,969
		Veracruz	21	7,110,214
		Yucatán	5	1,818,948
	<i>Subtotal</i>	<i>7 Estados</i>	<i>60</i>	<i>20,609,450</i>
Cuarta	Ciudad de México, Distrito Federal.	Distrito Federal	27	8,720,916
		Guerrero	9	3,115,202
		Morelos	5	1,612,899
		Puebla	16	5,383,133
		Tlaxcala	3	1,068,207
	<i>Subtotal</i>	<i>5 Entidades</i>	<i>60</i>	<i>19,900,357</i>
Quinta	Toluca, Estado de México.	Colima	2	567,996
		Hidalgo	7	2,345,514
		Estado de México	40	14,007,495
		Michoacán	12	3,966,073
	<i>Subtotal</i>	<i>4 Estados</i>	<i>61</i>	<i>20,887,078</i>
	Total	32 Entidades	300 Distritos	103,263,388 habitantes

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE e INEGI.

De manera gráfica, en el mapa siguiente se muestra la división territorial del país en circunscripciones según las Entidades Federativas que componen a cada una.

Mapa 1. Circunscripciones en México.



Fuente: Mapa de Internet.

b) Candidaturas.

Para el caso de la candidatura, Nohlen (2008: 10) distingue entre la candidatura individual y la lista, para la cual señala tres formas:

- Lista bloqueada: “permite al votante dar su voto a una lista en bloque, (...) tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede cambiarlo.”
- Lista cerrada y no bloqueada: “brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos

la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo preestructuran dicha decisión.”

- Lista abierta: “le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de los partidos sólo constituyen aquí una propuesta.”

Poder ser votado para todos los cargos de elección popular es una prerrogativa que tienen los ciudadanos mexicanos (Art. 35, CPEUM) y, por otra parte, constituyen obligaciones el desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. Sin embargo, “a ninguna persona podrá registrársele como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal” (Art. 8, COFIPE). Los cargos de elección popular son los correspondientes a los titulares (y en su caso suplencias) del Poder Ejecutivo y Legislativo.

Los cargos de elección popular en México son:

- Presidente de la República,
- Gobernadores de las Entidades Federativas,
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- Presidentes, Síndicos y Regidores municipales,
- Jefes Delegacionales en el Distrito Federal,
- Diputados federales y estatales,
- Senadores de la República.

En los hechos, los ciudadanos tienen que ser postulados por algún Partido Político para acceder a algún cargo de elección popular. De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución, “los partidos políticos son entidades de interés público”, reciben financiamiento público y “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y

como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

En este sentido, cabe indicar que el artículo 125 de la CPEUM establece que “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.”

El Presidente de la República se elige cada seis años, también los Gobernadores de las Entidades Federativas, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Senadores. Los Diputados federales, estatales y los de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los Jefes Delegacionales del Distrito Federal se eligen cada tres años. En el ámbito local, los Presidentes, Síndicos y Regidores municipales se eligen de acuerdo con la ley correspondiente a cada Entidad Federativa.

En México no es permitida la reelección consecutiva en ningún cargo de elección popular y para ocupar alguno es necesario cumplir ciertos requisitos, los cuales están indicados en la Constitución; sin embargo, solo para fines ilustrativos a continuación se enuncian los requisitos constitucionales estipulados en los artículos 55 y 58, que para ser Diputado y Senador se solicitan: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener veintiún años cumplidos el día de la elección para ser Diputado y 25 años para ser Senador; ser originario del Estado o la circunscripción o vecino con residencia efectiva de más de seis meses; no estar en servicio en el Ejército, en la policía o gendarmería; no ser titular de organismos autónomos, de Estado, ni de organismos descentralizados o desconcentrados; no ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado, Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero, Secretario o Director del IFE; no ser Gobernador o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

no ser Ministro de algún culto religioso; y, no haber sido Diputado Suplente en funciones.

En resumen, las candidaturas en México son personales para el caso de los titulares del Poder Ejecutivo Federal y Estatal; pero, en el ámbito legislativo y en lo municipal se combinan las candidaturas personales y las de lista, siendo ésta únicamente bloqueada sin opción a que los electores puedan modificar el orden presentado por los Partidos Políticos.

c) Votación.

Indica Nohlen que (2008: 11) “la forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de la candidatura [y] la distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido. En el caso de la lista cerrada y bloqueada, el elector dispone únicamente de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de lista, el elector tiene varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias”.

Aplicando lo establecido por dicho autor, en México el elector dispone únicamente de un voto para elegir una lista cerrada y bloqueada o bien por una candidatura personal, según corresponda al cargo público contendido.

Es importante señalar que el proceso electoral es considerado en el artículo 209 del COFIPE, como “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.” El proceso electoral comprende las siguientes etapas:

- Preparación de la elección;
- Jornada electoral;

- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y
- Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

Cabe indicar que de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución, la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo¹⁶ se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Votar en las elecciones populares es una prerrogativa y una obligación de los ciudadanos, establecido en los artículos 35 y 36 de la CPEUM.

El COFIPE indica en su artículo 4 que “votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”, además de que “el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible” y prohíbe también “los actos que generen presión o coacción a los electores”.

“La realización de elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, el cual es “autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño” (artículo 41 de la CPEUM). Sin embargo, las elecciones estatales y municipales son función del Instituto Electoral de cada Entidad Federativa.

Para poder votar en cualquier ámbito, sea federal, estatal o municipal, el COFIPE establece que es necesario: ser ciudadano (de acuerdo con el artículo 34 constitucional que indica que para serlo es necesario haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vida); estar inscrito en el Registro Federal de Electores; y, contar con la credencial de elector que otorga el IFE a los ciudadanos que así lo solicitan.

¹⁶ El Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se llama “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80) y el Legislativo en un Congreso General (artículo 50).

Para la realización de las elecciones se establecen casillas de votación en cada sección electoral¹⁷, las cuales tendrán como mínimo 50 electores y como máximo 1,500. Cada casilla cuenta con una mesa directiva que se integra por un presidente, un secretario, dos escrutadores, y tres suplentes generales; empero, para la jornada electoral únicamente entran en funciones el presidente, el secretario y dos escrutadores, quienes al finalizar la jornada electoral se encargan de realizar el escrutinio y cómputo de los votos sufragados en su respectiva casilla. Ninguna votación podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. Para emitir el voto, se emplean boletas electorales cuyo modelo debe ser aprobado por el Consejo General del IFE.

d) Conversión de votos en escaños.

Los escaños son los lugares que ocupan los legisladores dentro de los propios órganos legislativos; el número de escaños y la forma en que éstos se eligen, varía de un sistema electoral a otro. Para este apartado Nohlen (2008: 13) considera en primer lugar la fórmula o regla de decisión que es “el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección”. Es así como, de manera general, existen dos principios o fórmulas que determinan cómo los votos se convierten en espacios de representación¹⁸: la representación proporcional y el principio de mayoría.

El sistema electoral en México es ubicado como un sistema electoral combinado o mixto, pero con una ligera predominancia del principio de mayoría; toda vez que para la conformación de los órganos legislativos en todos sus órdenes territoriales se contempla la representación de mayoría y la representación proporcional; y para la elección de los titulares del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito nacional,

¹⁷ “La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores”, según lo señala el artículo 191 del COFIPE.

¹⁸ Pueden ser escaños u otros cargos de elección popular, por ejemplo, la Presidencia de la República.

como en el estatal y el municipal sólo se considera el principio de mayoría simple, es decir, el candidato que obtiene el mayor número de votos sin importar el porcentaje es quien ocupa la titularidad.

La conversión de votos en escaños, es especificada por Nohlen para el ámbito legislativo. En este sentido, en México el Poder Legislativo federal se integra por dos Cámaras legislativas; la de Diputados consta de 500 representantes, 300 elegidos en distritos electorales uninominales por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional mediante el Sistema de Listas Regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales (Artículo 52, CPEUM).

En lo que hace a la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, cabe señalar lo siguiente:

- En cada circunscripción se eligen 40 diputados (Art. 15, COFIPE).
- Las listas regionales son cerradas y bloqueadas, por lo que el orden de las candidaturas es invariable y el elector no puede eliminar candidatos o alterar el orden de presentación (Art. 11, COFIPE).
- Para obtener el registro de sus listas regionales, los partidos políticos deben acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales (Art. 54, CPEUM).
- Se aplica una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por: cociente natural y resto mayor. El cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional y el Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir. (Art. 13, COFIPE).
- Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional (Art. 54, CPEUM).
- En la asignación de diputados se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes (Art. 54, CPEUM. Art. 17, COFIPE).

- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. (Art. 54, CPEUM. Art. 12, COFIPE).
- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento. (Art. 54, CPEUM. Art. 12, COFIPE).

En lo respectivo a la Cámara de Senadores, ésta se integra por un total de 128 legisladores: para cada una de las 32 Entidades federativas se eligen tres senadores, dos electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, es decir, asignado al partido que haya obtenido el segundo lugar en votación en la Entidad respectiva (Art. 56, CPEUM). Las listas de candidatos presentadas por los Partidos no pueden modificarse por el elector. “Los 32 senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional” (Art. 56, CPEUM). Para su asignación, el COFIPE (Art. 18) dispone que se utilice la fórmula de proporcionalidad pura integrada por cociente natural y resto mayor.

Ahora bien, una vez que se han señalado las principales características del sistema electoral mexicano, es importante destacar el papel de los Partidos Políticos en el mismo pues constituyen la única manera en que se puede acceder a un cargo de elección popular. Asimismo, es preciso referir la relevancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), pues éste se encarga de supervisar las áreas mencionadas anteriormente y de acuerdo con el artículo 99 Constitucional es “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”. De manera enunciativa, al TEPJF le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre impugnaciones sobre: elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República; actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y de las

Entidades Federativas que violen normas constitucionales o legales; violación de los derechos político electorales de los ciudadanos; conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el IFE y sus servidores; determinación e imposición de sanciones por parte del IFE a Partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las leyes.

Como se aprecia, en México existe todo un entramado institucional debidamente reglamentado que permite que el sistema electoral funcione y se mantenga actualmente estable, además de tener la posibilidad de ser adecuado conforme las necesidades que el propio sistema político requiera.

2.2. EL CONGRESO MEXICANO.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos tiene su fundamento legal en el Capítulo II del Título III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de acuerdo con el artículo 50, dicho Poder recae en el Congreso general, también llamado “Congreso de la Unión”, que -como se ha indicado- se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso se reúne a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias (Art. 65, CPEUM); el primer período no puede prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año y el segundo período no se extiende más allá del 30 de abril del mismo año (Art. 66, CPEUM). Durante los recesos funciona la Comisión Permanente.

Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto (Art. 70, CPEUM) y “en ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los

demás asuntos que le correspondan” según la Constitución (Art. 75, CPEUM). En este sentido, el derecho de iniciar leyes o decretos compete exclusivamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados (Art. 71, CPEUM).

Enunciando el artículo 73, el Congreso tiene facultad para: admitir y formar nuevos Estados; imponer contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; dar bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación; impedir restricciones comerciales entre Estados; crear y suprimir empleos públicos de la Federación; declarar la guerra; levantar, sostener y reglamentar a las instituciones armadas de la Unión, de seguridad pública federal y escuelas; establecer casas de moneda; conceder amnistías; conceder licencia al Presidente de la República; constituirse en Colegio Electoral; aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; establecer contribuciones. Asimismo, tiene facultad para legislar sobre: nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salubridad general de la República, vías generales de comunicación, hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, delitos y faltas contra la Federación, la entidad de fiscalización superior de la Federación, las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales; terrenos baldíos y el precio de estos; las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; derecho marítimo de paz y guerra, organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano, secuestro, trata de personas, delincuencia organizada, asentamientos humanos, contabilidad gubernamental, planeación nacional del desarrollo económico y social, información estadística y geográfica de interés nacional, para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los

conocimientos científicos y tecnológicos, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, protección civil, deporte, turismo, pesca y acuicultura, seguridad nacional, constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas, cultura, protección de datos personales en posesión de particulares.

Como se ha indicado, el Congreso general se compone de dos Cámaras, por ello es menester señalar los elementos comunes más relevantes entre ambas:

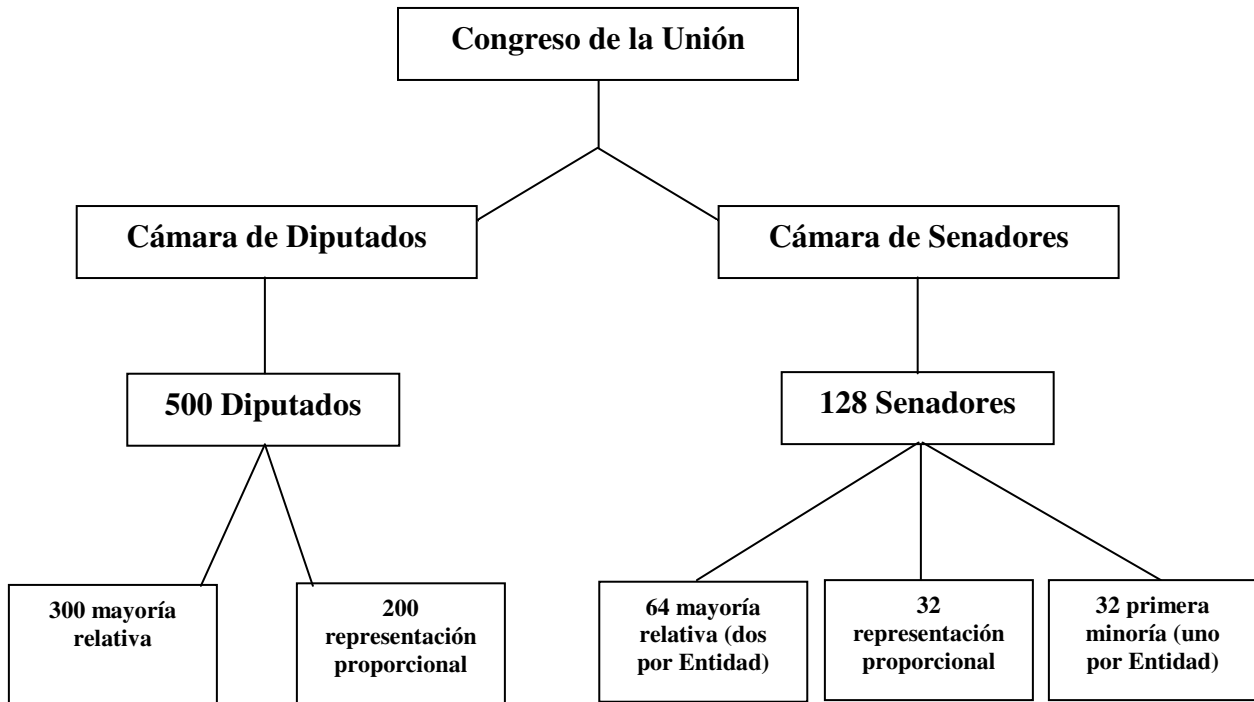
- Residen en un mismo lugar.
- Los legisladores cuentan con un suplente y no pueden reelegirse para el mismo cargo en el período inmediato.
- Las Legislaturas tienen una duración de tres años.
- Para iniciar sesiones debe contarse con más de la mitad del total de sus integrantes.
- El Pleno es la máxima autoridad en la toma de decisiones.
- Existen Grupos Parlamentarios y una Junta de Coordinación Política que se integra por el Coordinador de cada Grupo.
- Cuentan con una Mesa Directiva y con un sistema de Comisiones.
- Realizan sesiones ordinarias y pueden celebrar sesiones extraordinarias.

Cabe reiterar que la anterior no responde a una lista exhaustiva de elementos comunes, sino más bien, a un pequeño esbozo de coincidencias presentes en las dos Cámaras; en este sentido, en el artículo 77 de la Constitución se menciona que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- Comunicarse con la otra Cámara y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones;
- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma;
- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de sus miembros en caso de que ello ocurra.

En el siguiente esquema se identifica de manera general la integración del Congreso de la Unión:

Esquema 3. Integración del Congreso de la Unión.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, es prudente destacar que la Cámara de Diputados y la de Senadores tienen diferencias significativas, que se ubican básicamente en su correspondiente estructura, es decir en su integración; pero también existen diferencias entre sus respectivas funciones, temas y atribuciones, mismas que se abordan someramente a continuación.

a) Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 52 de la CPEUM, se integra con 500 diputados que duran en su encargo tres años; 300 son electos por el principio de mayoría relativa, es decir, uno por distrito y 200 por representación proporcional, por circunscripciones. Una de sus funciones exclusivas y, por demás, trascendental es la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Enunciando el artículo 74 de la CPEUM, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: expedir el Bando Solemne; coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito; revisar la Cuenta Pública del año anterior; y, las demás que le confiere expresamente la Constitución.

En lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados, desde al año 2000, los Grupos Parlamentarios contaron con el siguiente número de Diputados:

Cuadro 5. Integración de la Cámara de Diputados por Grupo Parlamentario.

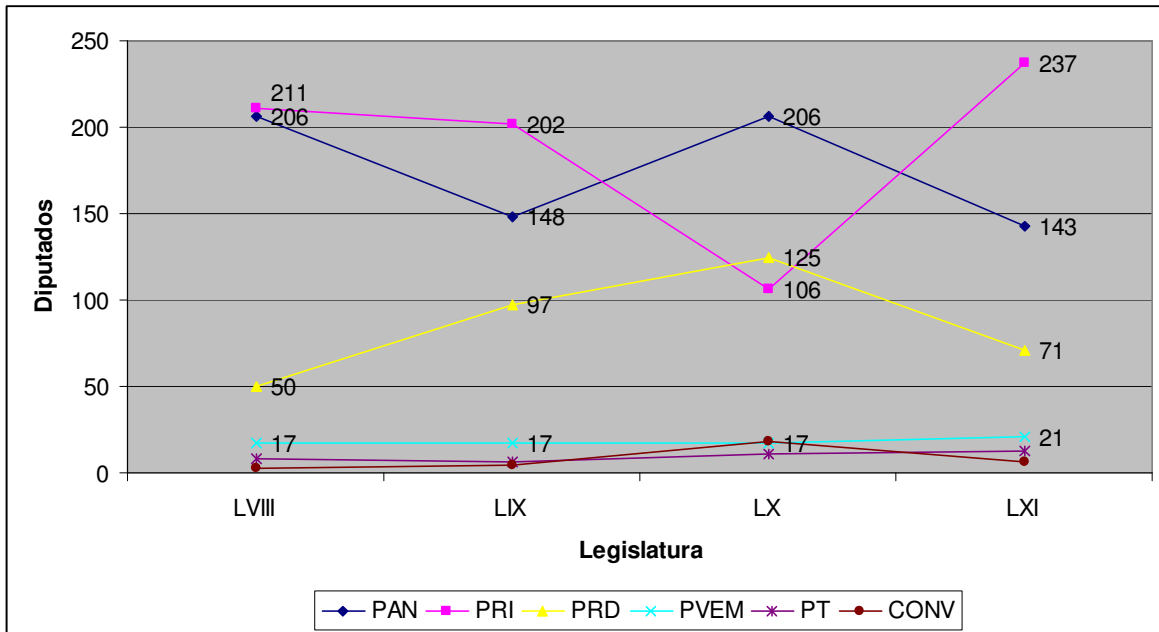
Legislatura	PAN	PRI	PRD	PVE M	P T	CON V	N A	PAS D	PA S	PS N	IN D	TOTAL
LVIII (2000-2003)	206	211	50	17	8	3	-	-	2	3		500
LIX (2003-2006)	148	202	97	17	6	5	-	-	-	-	25	500
LX (2006-2009)	206	106	125	17	11	18	9	5	-	-	3	500
LXI (2009-2012)	143	237	71	21	13	6	9	-	-	-	-	500

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y el Sistema de Información Legislativa, SIL.

Como se observa, el PRI tuvo la mayoría en la LVIII y en la LIX Legislaturas, siendo el PAN segunda fuerza y el PRD tercera; sin embargo, la tendencia se modificó en la LX Legislatura al pasar el PRI a tercer sitio en la Cámara de Diputados, ocupando el PAN el primer lugar y el PRD el segundo. Para la LXI Legislatura el PRI remontó sus preferencias electorales de manera considerable obteniendo 237 curules en la Cámara de Diputados, mientras que el PAN quedó en segundo sitio con 143 diputados y el PRD en tercero con 71. En la siguiente gráfica se muestra esquemáticamente el comportamiento por Legislatura de los

Grupos Parlamentarios que han estado presentes en la Cámara de Diputados desde el año 2000, que son PAN, PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia.

Gráfica 1. Número de Diputados por Grupo Parlamentario.



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y el Sistema de Información Legislativa, SIL.

b) Cámara de Senadores.

También llamada Senado de la República, la Cámara de Senadores se compone por 128 integrantes, de los cuales 32 se eligen por el principio de representación proporcional y el resto por Entidad Federativa, ya que en cada una se eligen tres senadores, dos por mayoría relativa y uno por primera minoría. Los senadores duran en sus funciones seis años.

Enunciando el artículo 76 de la Constitución, son facultades exclusivas del Senado: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba; ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga del Procurador General

de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; autorizar al Ejecutivo para que permita la salida de tropas nacionales fuera del País o el paso de tropas extranjeras por territorio nacional; dar su consentimiento para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados; nombrar Gobernador provisional a una Entidad Federativa; resolver cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado; erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos; designar, otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal; autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas; resolver los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten; y, las demás que la misma Constitución le atribuya.

Ahora bien, desde el año 2000, el Senado de la República se ha conformado de la siguiente manera:

Cuadro 6. Integración de la Cámara de Senadores por Grupo Parlamentario.

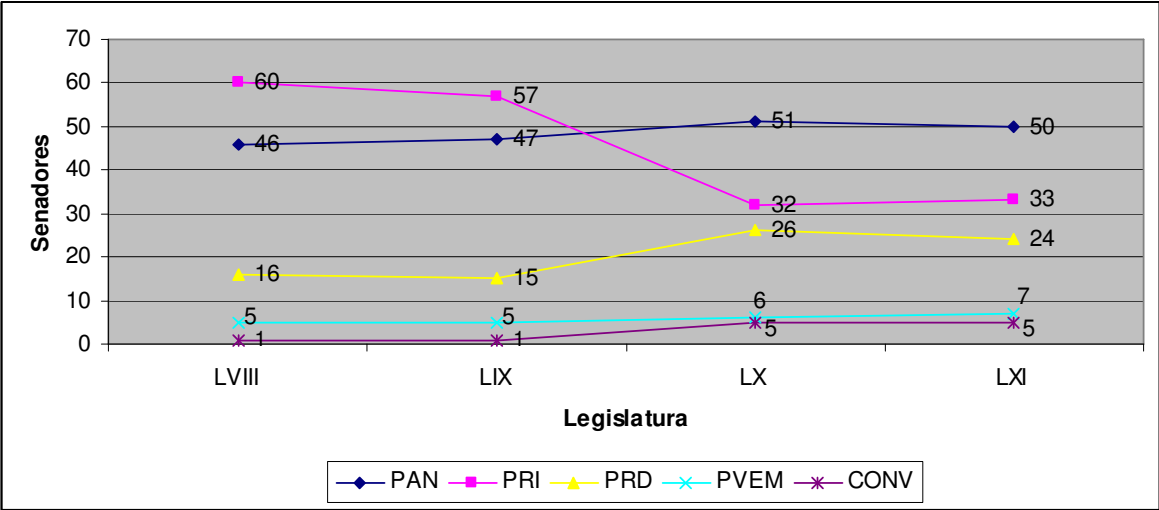
Legislatura	PAN	PRI	PRD	PVEM	CONV	PT	NA	IND	TOTAL
LVIII (2000-2003)	46	60	16	5	1	-	-	-	128
LIX (2003-2006)	47	57	15	5	1	-	-	3	128
LX (2006-2009)	51	32	26	6	5	5	2	1	128
LXI (2009-2012)	50	33	24	7	5	5	3	1	128

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, SIL.

Por el número de Senadores de cada Grupo Parlamentario, se aprecia que el PAN, PRI y PRD han ocupado siempre las tres primeras posiciones; el PRD ha tenido la tercera posición numérica en el Senado desde el año 2000, mientras que el PRI ocupó el primer sitio en la LVIII y la LIX Legislaturas y el PAN tiene la mayoría desde el año 2006.

Cinco Partidos han tenido representación continua en el Senado desde el año 2000: PAN, PRI, PRD, PVEM y Convergencia; en la siguiente gráfica se muestra esquemáticamente el número de Senadores que ha tenido cada Grupo, lo cual permite apreciar los cambios que se han presentado en la integración de ese órgano legislativo.

Gráfica 2. Número de Senadores por Grupo Parlamentario.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, SIL.

c) Comisión Permanente.

El Artículo 78 Constitucional aborda lo relativo a la Comisión Permanente, la cual es un órgano legislativo que se instituye durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 integrantes, de los cuales 19 son Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

La Comisión Permanente es presidida por el Presidente en turno de la Cámara de Diputados y tiene las siguientes atribuciones: prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del

Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y, conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

2.3. CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD.

En primer lugar, debe exponerse que una crisis de representación o una crisis de representatividad son crisis políticas, entendiendo que una crisis política es un “viraje brusco, [un] período de agudización de las contradicciones sociales, en que estalla el choque frontal de las fuerzas antagónicas” (Serra, 1998: 267). Como se indicó en el Capítulo anterior, una crisis de representación es el momento político en que se carece de mecanismos institucionales en una organización para elegir o mantener representantes; es por ello que se sostiene aquí que en México no hay crisis de representación, pues se cuenta con una representación democrática, toda vez que existen ordenamientos legales e institucionales que permiten un sistema de elección y de representación, a grandes rasgos, democrático, plural e incluyente, donde todos los ciudadanos pueden elegir a sus representantes.

Por su parte, la crisis de representatividad refiere a la ausencia de la representatividad, es decir, la carencia de vínculos institucionales entre

representantes y representados que permita mantenerlos en constante comunicación para que los representantes actúen de acuerdo con las demandas y necesidades de los representados.

Como su nombre lo indica, este apartado aborda la crisis de representatividad política la cual se enfoca en las relaciones entre gobernantes y gobernados; en este sentido, indica Bealey (2003: 383) que “un representante político es una persona elegida según los criterios determinados por los sistemas de representación” y señala también que “el papel de los representantes da lugar a muchas polémicas” toda vez que la percepción ciudadana sobre las acciones e imagen de los gobernantes se torna de manera negativa pues se tiene la idea generalizada de que no toman en cuenta a la sociedad para sus decisiones, que responden a intereses personales o de grupo y que no se interesan por la población; y es por ello también que las manifestaciones ciudadanas para ejercer presión en la clase gobernante se han incrementado en la actualidad.

El fundamento legal del sistema representativo, democrático y de representatividad en México, se halla en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se indica que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **representativa, democrática**¹⁹, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Se observa que la Constitución resalta el sentido representativo de la democracia mexicana, pero, ¿puede indicarse que en México, en los hechos, existe crisis de representatividad?

Considerando que la crisis de representatividad se integra por los siguientes elementos: a) descrédito de los representantes ante los representados; b) desconfianza ciudadana en las instituciones políticas; y, c) poca participación ciudadana en política; se procede a realizar un breve análisis de la situación

¹⁹ Negritas propias.

mexicana en relación con la crisis de representatividad, para lo cual se contemplan datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008 desarrollada por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, del Informe Latinobarómetro 2008 realizada por la institución del mismo nombre y de la Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano 2009 efectuada por la Fundación Este País²⁰.

a) Descrédito de los representantes ante los representados

Ahora bien, en lo que hace al primer elemento de la crisis de representatividad, en México se ubica que el descrédito de los representantes ante los representados es porcentualmente elevado, toda vez que según la ENCUP 2008: 44% de los encuestados está de acuerdo con que a las personas del Gobierno no les interesa mucho lo que las personas piensan, 74% opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes son sus propios intereses o los de sus partidos, 62% dijo que pedir ayuda a un legislador sirve poco o nada para resolver algún problema de la comunidad y 38% opina que México necesita mejores políticos.

Por su parte el Informe Latinobarómetro 2008 arrojó entre sus resultados que: 54% dijo que los políticos son más corruptos que el resto de la sociedad, 79% considera que México está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio²¹ y sólo 36% está muy de acuerdo o de acuerdo con se puede confiar que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente.

La Encuesta sobre el Sentir Ciudadano 2009 se enfoca en los votantes de las elecciones para elegir Diputados Federales en 2009 y distingue tres tipos de

²⁰ La ENCUP encuestó a 4,383 ciudadanos, Latinobarómetro en su Capítulo México recabó datos de 1,200 personas y la Encuesta sobre el Sentir Ciudadano levantó 22,629 encuestas.

²¹ Según Latinobarómetro (2008: 82), en América Latina la percepción de que se gobierna no para la mayoría sino para los intereses de unos pocos, es mayoritaria (70%).

encuestados, pero para practicidad de este apartado sólo se contemplan los datos de los que votaron por un Partido y se ubica que 48% ellos no se sienten representados por su Diputado federal, 60% considera que los Partidos Políticos escuchan poco o nada a los ciudadanos, en una escala del 1 al 10 se calificó con 4.9 la posibilidad de que los candidatos cumplirán sus promesas de campaña, 72% no recibieron ninguna comunicación de su actual diputado federal para explicarle sus actividades y resultados, y, 64% de los encuestados no recuerda el nombre de su actual Diputado.

b) Desconfianza ciudadana en las instituciones políticas.

Sobre la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas, la ENCUP 2008 indica que: las instituciones que registran los menores porcentajes de confianza son los sindicatos, la policía y los Partidos Políticos; 72% tiene poca o nada de confianza en los Partidos Políticos; 42% está de acuerdo con que la competencia electoral entre los Partidos es mala porque gana quien no se lo merece; 66% considera que las elecciones en nuestro país no son limpias; cerca de la mitad de los entrevistados considera que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone que de uno que consulta; 40% está de acuerdo en que estamos más cerca de un Gobierno que viola los derechos de los ciudadanos que de uno que los respeta; 46% señaló que las decisiones que toma el Gobierno federal son poco o nada transparentes; 65% estima que las leyes se aplican para beneficio de unos cuantos; y, 50% asume que las cosas en México van por el camino equivocado. En lo que hace al régimen político actual, la democracia, la ENCUP indica que uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que México vive en una democracia y uno de cada tres está insatisfecho con la misma.

En este mismo punto, el Informe Latinobarómetro 2008 señala que: en una escala de 1 a 10 se ubica en 5.2 la percepción sobre el logro en el cumplimiento de las leyes; 18% considera que las instituciones funcionan bien o muy bien; en el

imaginario de que el total de los funcionarios públicos en México fueran 100 se estima que 73 serían corruptos; 50% evalúa con bien o muy bien el trabajo que está haciendo el Congreso Nacional; 31% tiene mucha o algo de confianza en el Congreso Nacional; 32% evalúa con bien o muy bien el trabajo que están haciendo los partidos políticos; 17% tiene mucha o algo de confianza en los partidos políticos; 36% tiene mucha o algo de confianza en el Gobierno; 23% opina que la democracia en México funciona mejor que en el resto de América Latina y el 20% considera que funciona peor; 67% considera que la democracia es indispensable para ser un país desarrollado; 43% apoya a la democracia sobre cualquier otra forma de Gobierno; y, en una escala del 1 al 10, la democracia en México se califica con 5.0.

c) Poca participación ciudadana en política.

Respecto a la poca participación ciudadana en política, la ENCUP 2008 señaló que: 64% de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política; 18% está de acuerdo con que las personas no tienen nada que opinar sobre lo que hace el Gobierno; 52% está de acuerdo con que la política es complicada; la mitad de encuestados considera que el voto es la única manera que las personas tienen para opinar sobre lo que hace el Gobierno; 7% de los ciudadanos dijo formar o haber formado parte de algún Partido Político; y, 47% estima que la democracia garantiza la libertad para participar en política.

El Informe Latinobarómetro 2008 menciona que: la participación política en México es de 9%, mientras que en América Latina es de 11 %; 57% de los encuestados considera que votar para elegir a los que defienden su posición es más efectivo para que ellos puedan influir en cambiar las cosas; sólo 15% considera que participar en movimientos de protestas y exigir los cambios directamente es más efectivo para que ellos puedan influir en cambiar las cosas; 23% estima que no es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que ellos hagan; 12% ha

asistido a manifestaciones autorizadas; y, sobre las marchas, protestas o manifestaciones en la calle, 47% considera que son normales en una democracia, 56% opina que son indispensables para que las demandas sean escuchadas y un 65% estima que sólo producen desmanes y destrozos.

Si se enfoca la participación política en las elecciones, según datos publicados por el Instituto Federal Electoral (IFE), se sabe que para elegir Presidente de la República en el año 2000 no votó el 36% y en 2006 no votó el 41% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Los datos anteriores son ilustrativos para indicar la existencia de una crisis de representatividad en México, toda vez que son evidencia de que los ciudadanos no valoran positivamente a sus representantes, ni a las instituciones públicas y por ende, tampoco a la funcionalidad de la democracia. Bajo tales consideraciones puede señalarse que México tiene ciertos elementos de una democracia no institucionalizada, pues de acuerdo con O'Donnell (2009) ésta “se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes.”

Escobedo (2006) señala que “no son las encuestas ni los medios los que provocan la desafección hacia los políticos. Son ellos, con su desempeño errático e ineficaz, los que alimentan las percepciones negativas”; dicho autor menciona además que “el factor partidista no es el único, también incide el **diseño institucional**²² desfasado de la realidad y las reglas del juego anacrónicas que impiden la generación de incentivos para la cooperación política”.

Cabe indicar que “algunos autores han propuesto realizar (...) una diferenciación entre lo que denominan el *focus* y el *estilo* de la representación. Al hablar de *focus* se refieren el tipo de interés que defiende el representante y que puede ser el de toda la nación o el de los electores de su circunscripción. El *estilo* de la

²² Negritas propias.

representación remitiría al tipo de relación que ligaría al representante y al representado, de forma que se estaría hablando del margen de independencia de los representantes en relación a sus representados” (Martínez, 2004). De esta manera, se considera que hace falta en el sistema político mexicano lograr que la representatividad sea el *estilo* y el *focus* de representación del representante, a fin de avanzar en la consolidación de una representatividad democrática que permita disminuir la latente crisis de representatividad en México.

Unzué (2007: 6) señala que “a mayor crisis de la representación²³, mas crisis de la política, más crisis del estado, y esto a su vez autonomiza más a las elites gobernantes y las divorcia más de los ciudadanos, que tienden a ver, con razón, que los espacios de poder están en manos de agentes egoístas y pragmáticos que se organizan para privilegiar sus propios intereses por sobre cualquier deber, y que negocian con relativa libertad (práctica e ideológica), la cuota de poder que administran, la que está a disposición del mejor postor, como cualquier bien en el mercado.” Por ello es imperativo disminuir la creciente crisis de representatividad lo cual sólo será posible a través de un diseño institucional que establezca mecanismos legales que permitan la constante interacción y comunicación entre representantes y representados, situación que actualmente en México no existe.

A lo largo de este Capítulo se observó la importancia que tiene el sistema electoral dentro del sistema de representación en México, toda vez que a través de elecciones se integran los órganos legislativos y de Gobierno quienes a su vez tienen la inexorable tarea de definir las políticas públicas y las leyes que se han de seguir en el país. El sistema electoral mexicano se basa en una fórmula electoral mixta con predominancia en el principio de mayoría, se compone por circunscripciones y distritos electorales grandes (según Nohlen), las candidaturas están restringidas a los Partidos Políticos y la votación es a través de listas

²³ De acuerdo con las definiciones sobre crisis de representación y representatividad que se han indicado a lo largo del presente texto y con base en las características que ofrece el autor, se considera que él refiere a la crisis de representatividad, no de representación.

bloqueadas y cerradas. Se aprecia que el sistema electoral también está fuertemente relacionado con el sistema de Partidos en México (el cual se define como pluripartidista) toda vez que son los Partidos el canal para el acceso al poder gubernamental o legislativo y, en este sentido, se puso especial énfasis en el Congreso de la Unión, el cual, además de ser una institución dinámica, es considerado por algunos autores como el mayor espacio de representación en el país. La integración partidista, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores ha variado en los últimos años, pero el PRI, el PAN y el PRD se han mantenido como los tres Grupos Parlamentarios con más número de legisladores.

Puede indicarse que el sistema de representación en México está institucionalizado, pero existe un elemento que lacera al sistema electoral y por ende, incide también sobre el sistema de representación: la crisis de representatividad, que se manifiesta básicamente a través del descrédito de los representantes ante los representados, la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas y la poca participación ciudadana en política; sin embargo, se estima que es necesario un diseño institucional que establezca nuevas formas y mecanismos de interacción entre los representantes y sus representados, pero ¿cuáles son esos mecanismos para lograr la representatividad en política?, ¿ha habido propuestas para implementarlos?, tales preguntas se analizan y responden en el Capítulo subsecuente.

-o0o-

CAPÍTULO 3.

INSTRUMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

“Cualquier gobierno degenera cuando se confía solamente a sus gobernantes”

Thomas Jefferson

Hinsley (1972: 95) se preguntó “¿dónde reside la superioridad o la supremacía de una comunidad política? Según unos, tal superioridad o supremacía reside en el gobernante; según otros, reside en los gobernados”, pero, ¿cómo compaginar ambas posturas? En el presente Capítulo se analiza una vía que pretende contribuir a armonizar las posturas políticas de los gobernados con las decisiones de los gobernantes: la instrumentación de la participación ciudadana en política, como condición para reforzar el gobierno representativo; la cual se aborda desde un enfoque institucional, político y legal para el caso mexicano.

Índica Rodríguez (1996: 44) que “aunque imaginaria, la función participativa sigue teniendo efectividad; de no ser así, ¿en virtud de qué los representantes, a pesar de la libertad con que actúan, necesitan de alguna manera reflejar las tendencias de la sociedad que lo eligió? En la medida en que el mencionado carácter imaginario de esta función se vuelve más evidente, es decir, en la medida en que se consolida el desencanto de nuestra época, el contenido axiológico de la representación ha entrado en una zona de crisis: la desvinculación fáctica entre representante y representados ha desvalorizado la función de participación de la representación”.

En el primer apartado se enuncian algunos de los instrumentos de participación ciudadana en política a fin de explicar en qué consisten y conocer cuál es el avance en la materia que prevalece en las Entidades Federativas del país. El segundo apartado aborda las propuestas legislativas que se han presentado sobre el tema ante el Congreso de la Unión en el período comprendido del año 2000 al

año 2009. Posteriormente, se expone el procedimiento legislativo a fin de descubrir si ha funcionado como una herramienta de bloqueo para las propuestas legislativas en materia de instrumentación de la participación ciudadana y, finalmente, en un cuarto apartado, se muestran las motivaciones e incentivos que se han presentado para el fracaso de las propuestas, según la visión de algunos entrevistados quienes fungieron como legisladores en el período de estudio.

3.1. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICA.

“El Estado moderno es analizado como una institución, que según Adam Przeworsky, se define a partir de tres posiciones teóricas básicas: los Estados que responden a las preferencias de los y las ciudadanas (democrático), los que procuran realizar sus propios objetivos (autónomos), y los que actúan de acuerdo con los intereses de los que poseen medios de producción (capital)” (Retana, 2001).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que el Estado mexicano es democrático; sin embargo, al comparar la realidad del país con la definición de Przeworsky, ¿hasta qué punto el Estado mexicano responde a las preferencias de las y los ciudadanos? Puede indicarse que responde en la medida en que se realizan elecciones para definir quiénes ejercerán el poder público, pero, después de eso, la percepción ciudadana considera que no hay más respuesta a sus demandas, necesidades y exigencias. Joseph F. Zimmerman (1992) señala que:

“La teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno. Sin embargo, la intervención amplia y constante de la ciudadanía en los asuntos públicos ha sido una rareza (...). En parte, esta relativa falta de participación pública se puede atribuir a las escasas oportunidades que tienen los ciudadanos para participar de manera importante en los procesos de gobierno, que no se limite a votar en las elecciones”.

Rodríguez (1996: 19) señala que “la creciente complejidad de la política contemporánea marcha paralela con la complicación de los fenómenos de representación política” y es por ello que la sociedad cada día requiere de más y mejores opciones para expresarse en torno a los asuntos públicos y tomas de decisiones gubernamentales. Dicho autor indica que la complejidad de la representación política es un proceso que “está marcado por tres tendencias fundamentales: 1) la pluralización de las sociedades, 2) la diversificación de posturas e intereses y 3) la emergencia de nuevas formas de interacción entre gobernantes y gobernados”.

Es precisamente en éste último punto en el cual se enfoca el presente apartado: nuevas formas de interacción entre gobernantes y gobernados, lo cual se hace necesario toda vez que en México existe una latente crisis de representatividad que incide directamente sobre el sistema de representación actual y su funcionamiento, pero ¿qué puede hacerse para intentar frenar dicha crisis? Algunos han propuesto regresar al Gobierno directo, pero, se coincide aquí con Rodríguez (1996) quien indica que “en la actualidad, el gobierno directo, es decir, la plena identificación entre pueblo y gobierno, es prácticamente irrealizable”.

El sistema político mexicano responde a una democracia de representación sin representatividad y se estima aquí que una manera para avanzar en la representatividad política es instrumentando la participación ciudadana en esta actividad, es decir, impulsando instrumentos para que la gente se exprese e involucre paulatinamente en la toma de decisiones públicas. Los instrumentos que pueden promoverse son muchos y algunos ya han sido experimentados en otras partes del mundo, e, incluso, en algunas Entidades Federativas del país, pero no en el orden federal. Indica Mario Constantino Toto (2004: 511) que “la existencia de nuevas manifestaciones de la participación ciudadana surge del paulatino abandono de temáticas pertinentes por parte del sistema político, así como a la crisis de los antiguos mecanismos de intermediación (partidos, sindicatos, centrales).”

No está de más mencionar nuevamente que un instrumento, del latín *instrumentum*, refiere a “aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin” (RAE, 2001) y, por su parte, un mecanismo, del latín *mechanisma*, se define como “el conjunto de las partes de una máquina” (RAE, 2001), es decir, alude a la forma en que se pone en funcionamiento la herramienta, el accionar y sus procedimientos. Bajo este entendido, puede indicarse que el instrumento es en sí mismo algo inanimado y el mecanismo es lo que lo pone a funcionar, lo que le brinda movimiento; en este sentido, a manera de ejemplo puede indicarse que en una queja, el instrumento es la queja en sí misma, la figura, mientras que el mecanismo es el proceso (instrumentación) que se realiza para poder presentar la queja, tramitarla y darle solución.

Existen diversas maneras e instrumentos para ejercer la participación ciudadana, que van desde los Comités o Consejos Vecinales hasta los comentarios que pueden externarse en foros electrónicos de los Gobiernos o representantes populares; empero, es objeto del presente texto delimitar la participación ciudadana a nivel federal en su concepción institucional y básicamente a través del análisis de las propuestas legislativas que se han presentado para reformar la Constitución a fin de considerar la instrumentación de la participación ciudadana en la misma.

Es menester indicar que la CPEUM contiene únicamente un instrumento de participación ciudadana: la consulta, pudiendo ser aplicada en los contextos que se indican a continuación. El primero se halla en el artículo 2, apartado B, fracción II y está exclusivamente dirigido a comunidades indígenas para “definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos”; la segunda mención está en el mismo artículo y apartado, pero en la fracción IX, para indicar que se debe “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

La tercera mención se localiza en el artículo 26, tercer párrafo del apartado A e indica que “la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.”

La penúltima mención, la cuarta, refiere a la elección de Consejero Presidente y Consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE) en el artículo 41, tercer párrafo de la fracción V, que menciona que “según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.”

Finalmente, se reconoce en el artículo 102, apartado B que “la elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.”

Como se aprecia, la Constitución reconoce la consulta como un instrumento de participación ciudadana, pero no define los mecanismos, es decir, la manera en que la consulta se llevará a cabo; toda vez que ello debe estar definido en las leyes secundarias correspondientes²⁴. Con lo anterior queda demostrado que actualmente los ciudadanos mexicanos cuentan formalmente con sólo un instrumento (adicional al voto en las elecciones para elegir representantes) para emitir su opinión sobre determinados asuntos y con ningún mecanismo que

²⁴ Respecto a los asuntos en que la Constitución mandata la realización de una consulta, las únicas leyes secundarias que contemplan algo al respecto son la Ley de Planeación y la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). La primera mandata a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que proyecte y coordine la consulta a los grupos sociales y pueblos indígenas para el Plan Nacional de Desarrollo, mediante foros de consulta popular. Por su parte, la Ley de la CDI establece como su función diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígenas para los planes y programas de desarrollo, en el marco del Consejo Consultivo de la propia CDI.

permita su participación formal en las decisiones del ámbito gubernamental o legislativo.

En este sentido, se propone impulsar de manera legal y federal en México, los siguientes instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum e iniciativa popular. A continuación se explicita el significado de cada uno:

- Plebiscito: “Votación popular sobre temas de relevancia constitucional”²⁵ (Bobbio, 2008: 1183) // “Instituto (...) mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a su consulta” (FTM, 2007: 1129) // “Acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado” (De Santo, 1999: 679) // “Procedimiento de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos” (Martínez Silva, s/f: 246).
- Referéndum: “Del latín *referendum*, *referre*, procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación [o desaprobación] debe ser hecha por el pueblo” (Berlín, 1998) // “Según la materia sobre la que recaen, los referenda pueden ser constitucionales, legislativos o relativos a decisiones políticas no formalizadas todavía en textos de esa naturaleza” (FTM, 2007: 1239) // “Institución de una forma de gobierno en la cual las asambleas elegidas (...) deben someter sus decisiones a la aprobación del conjunto de los ciudadanos” (De Santo, 1999: 747).
- Iniciativa popular: “Derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo” (Berlín, 1998) // (...) proyectos legislativos firmados por un cierto número de ciudadanos (Kelsen, 1995: 355) // Facultad para que los particulares puedan sugerir anteproyectos de ley al parlamento (Martínez Silva, s/f: 308)

²⁵ No implica afectación para actos de índole legislativa o normativa, por ejemplo: modificación del cuerpo Constitucional o Leyes secundarias, pues de ello se encarga específicamente el referéndum.

Ahora bien, es importante ahondar sobre la situación legal que guardan las Entidades Federativas respecto a los instrumentos anteriores, para lo cual, en el siguiente cuadro se muestran esquemáticamente las Entidades en relación con los instrumentos que contemplan en sus respectivas Constituciones locales y se indica si cuentan o no con alguna Ley que regule el tema.

Cuadro 7. Entidades Federativas e instrumentos de participación ciudadana.

	ENTIDAD	CONSTITUCIÓN LOCAL			LEY SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
		Referéndum	Plebiscito	Iniciativa Popular	
1	Aguascalientes	✓	✓	✓	✓
2	Baja California	✓	✓	✓	✓
3	Baja California Sur	✓	✓	✓	✓
4	Campeche	X	X	X	X
5	Chiapas	X	✓	✓	✓ ²⁶
6	Chihuahua	✓	✓	✓	✓ ²⁷
7	Coahuila	✓	✓	✓	✓
8	Colima	✓	✓	✓	✓
9	Distrito Federal	X	✓	✓	✓
10	Durango	✓	✓	✓	✓
11	Guanajuato	✓	✓	✓	✓
12	Guerrero	✓	✓	✓	✓
13	Hidalgo	X	X	✓	X
14	Jalisco	✓	✓	✓	✓
15	México	✓	X	✓	X
16	Michoacán	✓	✓	✓	X
17	Morelos	✓	✓	✓	✓
18	Nayarit	✓	✓	✓	X
19	Nuevo León	X	X	✓	X
20	Oaxaca	✓	✓	✓	X
21	Puebla	✓	✓	✓	X
22	Querétaro	✓	X	✓	X
23	Quintana Roo	X	X	✓	✓
24	San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓
25	Sinaloa	✓	✓	✓	X
26	Sonora	✓	✓	✓	X
27	Tabasco	✓	✓	✓	✓
28	Tamaulipas	✓	✓	✓	✓
29	Tlaxcala	✓	✓	✓	X
30	Veracruz	✓	✓	✓	✓
31	Yucatán	✓	✓	✓	✓
32	Zacatecas	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución local y Leyes respectivas consultadas en los portales oficiales de cada Congreso Local y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

²⁶ En Chiapas se cuenta con el Código de Elecciones y Participación Ciudadana, que considera plebiscito, referéndum e iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana.

²⁷ El asunto queda establecido en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

En este tenor, se ubica que Campeche es la única Entidad que no contempla en su Constitución ningún instrumento de participación, ni tampoco tiene Ley alguna en la materia. Sólo 4 Entidades (Campeche, Hidalgo, Nuevo León y Quintana Roo) no contemplan ni referéndum, ni plebiscito en su Constitución; y 20 de las 32 Entidades, es decir, el 62.5%, cuenta con una Ley en la materia.

Cabe indicar que el hecho de que legalmente existan los instrumentos, no quiere decir que se hayan puesto ya en práctica, pues han sido pocas las Entidades en donde se ha celebrado algún referéndum o plebiscito. Tal situación, en gran medida es porque existe desconocimiento sobre su existencia, por ello se coincide en que “es necesario que la política sea publicitada. Sólo con el acceso a la información se podrá contar con una ciudadanía bien informada y que podrá participar” (Martínez: 2004, 697).

Zimmerman (1992:14) considera que “la participación activa y amplia de los ciudadanos es esencial para el mejor funcionamiento de las diferentes unidades de gobierno (...) y que los órganos intermedios no siempre representan de manera adecuada los puntos de vista de los ciudadanos.” En este sentido, la instrumentación de la participación ciudadana coadyuvará a la democratización del país, pues si bien no implica que en automático se inicien procesos en este sentido, sí abre la posibilidad de que la sociedad se organice institucionalmente y pueda manifestarse sobre cierto asunto haciendo uso de tales instrumentos. Es importante apuntar también que la democratización es el “proceso que conduce a la democracia” (Bealey, 2003) o la “acción dirigida a que se practiquen principios democráticos” (Martínez, 1978: 357).

3.2. LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS.

Se considera que en México existe una crisis de representatividad que se acrecienta con el paso del tiempo y ante la cual, el sistema de representación

vigente, junto con sus instituciones, se comienza a ver rebasado. Para hacer frente a dicha situación, como una opción viable, se han presentado diversas propuestas en el Congreso de la Unión para impulsar la instrumentación de la participación ciudadana, a fin de intentar revertir la crisis de representatividad manifiesta hoy día.

Pero antes de avanzar en el análisis de tales propuestas, es fundamental exponer aquí que en México ya fueron elevados a rango constitucional el referéndum y la iniciativa popular, ello, mediante la reforma del martes 6 de diciembre de 1977²⁸ en la cual se modificaba, entre otros, el artículo 73 que define las facultades del Congreso, mediante la cual adicionó una base segunda en su fracción VI, para quedar de la siguiente manera:

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

1ª.-.....

*“2ª.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán, sometidos al **referéndum** y podrán ser objeto de **iniciativa popular**, conforme al procedimiento que la misma señale.”²⁹*

Como se observa, la disposición sólo aplicó legalmente para el Distrito Federal, pero significó un avance democrático que fue derogado el lunes 10 de agosto de 1987 para dar paso a otro avance democrático: la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) como órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, institución que hoy día sigue en funcionamiento; sin embargo, el asunto referente a la iniciativa ciudadana y al referéndum continúa desplazado de la Constitución hasta nuestros días. Los intentos por ponerlo nuevamente en la CPEUM han sido ya bastantes, pero, para fines del presente texto, sólo se contemplarán las presentadas desde el mes de septiembre del año 2000 al mes de diciembre de 2009, es decir, durante la LVIII, LIX, LX y una breve parte de la LXI Legislaturas.

²⁸ Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

²⁹ Negritas propias.

El análisis de iniciativas contempla aquellas presentadas desde el año 2000 toda vez que el 4 de octubre de ese año se aprobó por el Pleno de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura la creación de la Comisión ordinaria de Participación Ciudadana³⁰; dicha reforma impactó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de octubre de 2000. Esta Comisión ha tenido un papel importante en lo que hace al turno de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados sobre instrumentación de participación ciudadana, pues 13 de 41, es decir, el 32%, han sido turnadas a ella.

En lo que hace al límite del período de estudio, su justificación radica en que en diciembre de 2009 el Ejecutivo Federal envió al Senado de la República una iniciativa sobre reforma política que contempla el tema abordado en este texto y desde entonces el tema ha cobrado mayor notoriedad en la agenda política nacional.

De esta manera, se ubica que en el Congreso de la Unión, durante la LVIII, LIX, LX Legislaturas, así como en el primer periodo ordinario de sesiones de la LXI Legislatura se presentaron 54 iniciativas³¹ encaminadas a reconocer constitucionalmente el referéndum, el plebiscito y/o la iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana; 13 iniciativas se presentaron en el Senado de la República y 41 en la Cámara de Diputados.

En las siguientes líneas se muestran los resultados de un análisis que sistematiza y resume las propuestas presentadas:

³⁰ El antecedente de dicha Comisión fue la Comisión Especial del mismo nombre que se creó en la LVI Legislatura y fue aprobada por el Pleno el 29 de noviembre de 1994; “el principal objetivo que se le encomendó [fue] elaborar planes de acción que permitiera al Poder Legislativo contribuir al desarrollo de organizaciones de la sociedad civil (OSC), impulsar nueva legislación o reforma a la existente para incentivar la creación de mecanismos de coordinación y corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado” (CESOP, 2006).

³¹ Es el número de iniciativas localizadas en las Gacetas Parlamentarias del Congreso de la Unión, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores; la búsqueda se restringió únicamente a iniciativas que contemplaron elevar a rango Constitucional el plebiscito, el referéndum y/o la iniciativa popular. Para conocer quiénes promovieron las iniciativas y en qué estado se encuentran, consultar detalle en el Anexo 1.

- 37 de las 54 iniciativas otorgan a los ciudadanos el **derecho de iniciar leyes** o decretos³².
- 34 consideran como una **prerrogativa ciudadana** participar en los procesos de referéndum, plebiscito y/o iniciativa popular³³.
- 27 indican al **IFE**³⁴ **responsable** de los instrumentos de participación ciudadana.
- 26 señalan como **obligación ciudadana** participar en las convocatorias a referéndum y plebiscito.
- 21 dan al Congreso la **facultad para legislar** sobre la materia.
- 19 proponen especificar que México es una **República participativa**.
- 17 facultan al Congreso para **solicitar** se convoque a plebiscito o referéndum.
- 16 indican que el Presidente de la República puede **solicitar** la realización de referéndum o plebiscito.
- 15 establecen **restricciones** sobre el uso de los instrumentos respecto ciertos temas (destacando el tributario y fiscal).
- 15 mencionan que los ciudadanos pueden **solicitar** la celebración de referéndum, plebiscito y/o iniciativa popular³⁵.
- 13 indican que las **Constituciones y leyes de los Estados** garantizarán el derecho al ejercicio de la participación ciudadana mediante instrumentos³⁶.
- 12 mencionan la **realización de referéndum o plebiscito** para reformas constitucionales sobre las garantías individuales, la división de poderes, decisiones políticas fundamentales y/o la forma de Estado.
- 12 plantean que los Estados adoptarán para su régimen interior el **Gobierno participativo**.
- 10 mencionan que el pueblo ejerce su **soberanía** mediante los instrumentos de participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum y/o la iniciativa popular.
- 5 facultan al **Tribunal Electoral** para resolver impugnaciones en materia de referéndum y plebiscito (organización).
- 5 especifican que la **Asamblea Legislativa del D.F.** tiene facultad para expedir leyes en la materia.

³² Una iniciativa sólo da derecho a iniciar leyes, no decretos. Otra refiere el derecho a “el pueblo”. Las especificaciones sobre los requisitos para la iniciativa popular varían, pues los porcentajes propuestos en las iniciativas son: .020%, .1%, 0.13%, .5%, 1.5%, 2% o 5% del padrón electoral; pero también se indica la firma de 50 mil ciudadanos (dos iniciativas) o 500 ciudadanos.

³³ Algunas iniciativas mencionan los tres instrumentos, otras dos y otras sólo uno de los tres.

³⁴ Dos iniciativas le cambian el nombre a Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana. Otra iniciativa menciona que el encargado será el Instituto Federal de Participación Ciudadana.

³⁵ Siempre y cuando se cumplan algunos requisitos, como solicitarlo sobre actos emitidos (dos iniciativas) o cuando los solicitantes sean el 1.5% o más del padrón electoral (cuatro iniciativas señalan el mismo porcentaje, dos dicen 5%, tres indican el 1% y una indica que el 2%).

³⁶ Ya sea plebiscito, referéndum y/o iniciativa popular.

- 4 mencionan que el **Tribunal Electoral** debe resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen a los ciudadanos sus derechos de participación ciudadana.
- 4 señalan como **obligatorio** el referéndum en caso que se presente un proyecto de nueva Constitución o reforma al texto total.
- 3 proponen la figura del **referéndum para ratificar o remover al Presidente** de la República a mitad de su periodo constitucional.
- 3 señalan como facultad exclusiva de la **Cámara de Diputados convocar** a referéndum o plebiscito.
- 3 proponen implementar los instrumentos en el **ámbito municipal**, cuya reglamentación se hará por las legislaturas de sus respectivos Estados.
- 2 posibilitan que los Congresos de los Estados (la mitad más uno o por lo menos seis) **soliciten** el referéndum (una dice que al IFE y otra al Congreso).
- 1 indica que el Congreso tiene **facultad para aprobar** los proyectos de ley que deban someterse a referéndum e iniciativa popular.
- 1 concede a los Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal la posibilidad de **solicitar** un proceso de participación política ciudadana.
- 1 propone el **plebiscito revocatorio** para Presidente de la República, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 1 señala que la participación ciudadana estará **garantizada por el Estado**.
- 1 señala que para **modificar la forma de gobierno** se requiere iniciativa popular individual o colectiva.
- 1 establece como **obligación de los mexicanos** participar en los procesos de referéndum y plebiscito.
- Sobre la **vinculatoriedad de los resultados**: 8 expresamente indican que el resultado de los procesos de referéndum, plebiscito y/o iniciativa popular será obligatorio para gobernantes y gobernados³⁷; 1 menciona el resultado vinculatorio de un referéndum; 1 señala que corresponde a la Ley respectiva determinarlo.

Se observa que los temas más propuestos por las iniciativas son cinco: otorgar a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos; establecer como prerrogativa ciudadana participar en los procesos de referéndum, plebiscito y/o iniciativa popular; declarar al IFE órgano responsable de los instrumentos de participación ciudadana; que participar en las convocatorias a referéndum y plebiscito sea obligación ciudadana; y, facultar al Congreso para legislar sobre la materia.

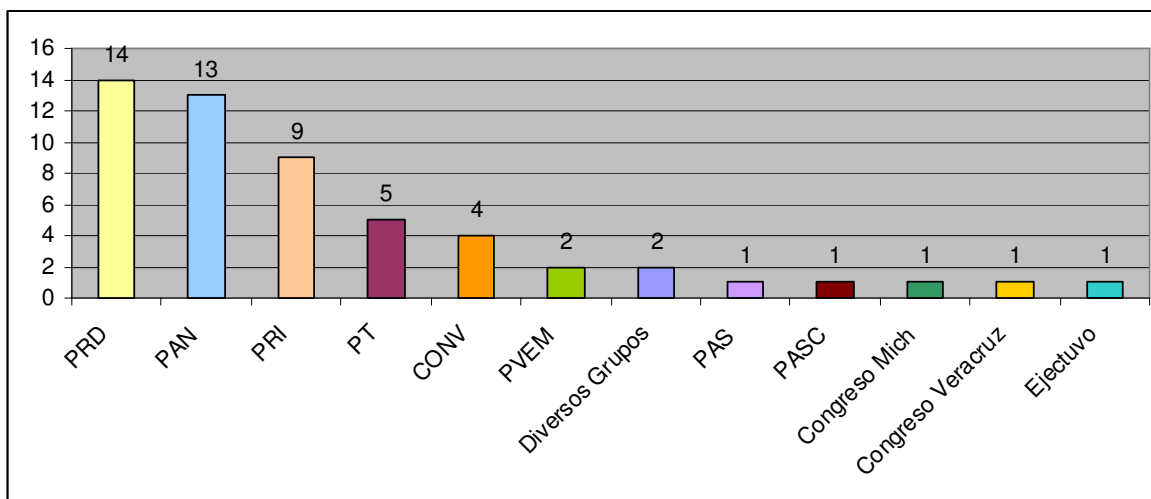
³⁷ Tres de ellas especifican que siempre y cuando vote 60% de los ciudadanos del padrón electoral, una señala el 50%.

Sobre Leyes secundarias, relacionadas con el tema, se han propuesto las siguientes:

- a) Ley Reglamentaria de la fracción IV del artículo 71 de la Constitución, que regula la iniciativa popular.
- b) Ley Federal de Mecanismos de Participación Democrática de los Ciudadanos, que contempla como instrumentos de participación ciudadana el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato para los cargos de elección popular.
- c) Ley Federal de Participación Ciudadana, que considera plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
- d) Ley de Participación Ciudadana, que contempla el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana como instrumentos de participación ciudadana.
- e) Ley General de Acceso a la Participación Ciudadana, que establece el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana.

Es importante señalar que de las 54 iniciativas presentadas, 14 fueron presentadas por legisladores del PRD, 13 por legisladores del PAN y 9 por legisladores del PRI, tal como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 3. Origen de las 54 iniciativas presentadas.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, SIL.

Ahora bien, ¿qué tan importantes son las iniciativas planteadas respecto al tema propuesto?, para intentar responder dicha pregunta se aplicará un modelo sugerido por Espinoza (2007: 221, 222), el cual sirve para medir el nivel de

importancia de las iniciativas propuestas con base en cuatro criterios: alcance, repercusión, debate y votación³⁸. A continuación se muestra un somero análisis de la importancia de las iniciativas en su conjunto, con base en el modelo de Espinoza (2007):

- Alcance: “refiere a la trascendencia de la iniciativa” y cuando la iniciativa trata de una reforma constitucional o creación de una ley se considera de alta importancia y se asigna un valor de 2. Las 54 iniciativas señaladas anteriormente responden a tal criterio, por lo que se acreditan los 2 puntos mencionados.
- Repercusión: “hace referencia al impacto que la propuesta, discusión y aprobación de una iniciativa tiene sobre la ciudadanía, esto es, su repercusión en la opinión pública. Es de alta importancia cuando el procesamiento de una ley es referida de manera reiterada en la prensa nacional, medida con base en dos diarios (*Reforma* y *El Universal*) y un semanario (*Proceso*), y adopta valor de 2. Si aparece ocasionalmente en la prensa diaria se considera de mediana importancia, y su valor es 1. Se consideran de baja importancia las iniciativas cuyo procesamiento no se menciona en la prensa, y su valor es 0.” De las 54 iniciativas, sólo 17 han sido procesadas mediante cuatro dictámenes (uno de los cuales desechó los instrumentos de participación ciudadana propuestos y otro facultó a los municipios para que propicien la participación, pero no especifica instrumentos), por ello, en este caso sólo se consideran los asuntos dictaminados. Bajo este entendido, se realizó una búsqueda de las posibles menciones sobre los dictámenes en los periódicos *La Jornada* y *El Universal*, así como en el semanario *Proceso*. Con base en tal indagación se asigna valor de 1 en este rubro, toda vez que no todos los dictámenes se publicaron de manera reiterada. De esta manera, se ubican los siguientes resultados:

³⁸ Cabe resaltar que este modelo considera que el nivel de importancia política “es igual a su nivel de conflicto”; sin embargo, la autora de este texto no coincide con ello, pero se ha estimado que el modelo es útil y aplicable al análisis de iniciativas debido a las variables que contempla.

Cuadro 8. Mención de dictámenes en medios impresos.

Decreto	Fechas*	El Universal	La Jornada	Proceso
Reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.	15 y 28 de abril 2004.	Sí.	Sí.	No.
Reforma y adiciona los artículos 36, 76, 105, 115 y 116 de la Constitución.	26 de abril de 2006.	No.	No.	No.
Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución.	11 de diciembre de 2008 y 30 de abril de 2009.	Sí.	Sí. Reiteradamente	No.
Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, en materia de reforma política.	27 de abril de 2011.	Sí. Reiteradamente	Sí. Reiteradamente	Sí. Reiteradamente

Fuente: Elaboración propia con información de El Universal, La Jornada y Proceso.

**Para ver detalles de la fase legislativa a que se refiere cada fecha, véase Anexo 1.*

- **Debate:** “alude a las características de la tramitación de la ley e informa sobre la existencia o no de posiciones encontradas entre los grupos parlamentarios”, en este sentido, el único dictamen que ha sido discutido es el relativo a la iniciativa sobre reforma política que presentó el Ejecutivo Federal y en su discusión en lo general en el Senado participaron en contra 2 Senadores y 3 a favor, por lo tanto, la valoración del debate sobre esta iniciativa es 2 según los parámetros del modelo.
- **Votación:** “permite identificar si el acuerdo con respecto a una iniciativa fue unánime o dividido. Será de alta importancia si la votación fue dividida, y tendrá valor de 1. Será de baja importancia cuando la votación sea unánime, y tendrá valor 0”. Sobre la votación al dictamen que presentó el Ejecutivo Federal en materia de reforma política, la votación en lo general en el Senado quedó así: 94 votos en pro, 5 en contra y 8 abstenciones; en la Cámara de Diputados, en lo general se aprobó con 418 votos a favor, 15 en contra y 2 abstenciones. Por lo anterior, se asigna un valor de 1 en votación al no ser ésta unánime.

Es menester destacar que las 54 iniciativas presentadas en materia de instrumentación de participación ciudadana, en la etapa legislativa que se han quedado, son igualmente importantes toda vez que afectan la Constitución y

pretender tener incidencia sobre el régimen y el sistema político en México; sin embargo, se asume que los legisladores no han reconocido la dimensión del asunto. Con base en los criterios anteriores, se sabe que la única iniciativa que alcanza a cubrir dichas variables es la presentada por el Ejecutivo Federal, la cual tiene 6 puntos (alcance de 2, repercusión de 1, debate de 2 y votación de 1) y ello la coloca en ser considerada como de alta importancia³⁹. Sin embargo, mención especial tiene tal iniciativa toda vez que es la única de las 54 que siguió su curso legislativo, por ello, se estima importante valorarla también con base en el modelo de Puente (2005: 13) que considera cinco criterios para conocer su importancia legislativa: a) número de personas afectadas por la iniciativa de ley presidencial; b) cobertura mediática durante el proceso legislativo; c) la publicidad gubernamental desde su introducción y durante el proceso legislativo; d) las consecuencias económicas del proyecto de ley; y, e) significado ideológico de partido. En el primer criterio la iniciativa presidencial se suma 4 puntos debido a que afecta a todos los habitantes; tuvo una amplia cobertura en medios de comunicación, medios impresos y editoriales por lo que se acredita 4 puntos en el segundo criterio; respecto a la publicidad gubernamental, la iniciativa de reforma política fue presentada formalmente por el Ejecutivo y difundida también por algunos funcionarios de su Gabinete, por lo que se asigna un puntaje de 2; la iniciativa no indica la creación de instituciones o cambios sustantivos en el presupuesto, si no más bien se realizarían cambios administrativos en algunas instituciones, como posiblemente el IFE, tal situación le brinda 2 puntos; y, finalmente, sobre el significado ideológico de partido cabe indicar que los temas sobre la iniciativa se abordan en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en la Plataforma Electoral 2009-2012 del PAN, por lo que agrega 2 puntos. La suma da un total de 14 puntos, por lo que se de acuerdo con los parámetros del modelo, se considera una iniciativa importante.

³⁹ Espinoza (2007) indica que “el índice de importancia de una ley puede variar entre 0 y 5 y genera seis posibles registros de importancia (0, 1, 2, 3, 4 ,5). Simplificando el análisis, los seis registros serán reducidos a tres categorías de análisis: baja importancia (0 y 1), mediana importancia (2 y 3) y alta importancia (4 y 5).” Empero, debido a que el modelo contempla 4 variables con una posibilidad de suma máxima de 7 puntos, se consideran aquí las siguientes categorías: baja importancia (0, 1 y 2 puntos); mediana importancia (3, 4 y 5) y alta importancia (6 y 7).

Cabe indicar que la instrumentación propuesta por las iniciativas presentadas se basa en el voto de los ciudadanos, es decir, el mecanismo para poner en funcionamiento los instrumentos es la votación y se coincide en que es la manera más ordenada para sistematizar la opinión de los ciudadanos sobre algún tema que se convoque a referéndum o plebiscito; en este sentido hay que recordar que Nohlen (2004: 14) indicó que “las elecciones representan el elemento central de participación democrática en las democracias occidentales” y es preciso destacar que existen varios tipos de elección según sus objetivos.

Las propuestas coinciden también con lo que menciona Toto (2004: 511): “a lo que se asiste es al reposicionamiento de la acción colectiva y del ciudadano en el espectro de agentes y agencias del desarrollo democrático, sin que ello implique la anulación de la función de las estructuras normativas e institucionales que confluyen en las nociones de ciudadanía y de participación ciudadana”, por ello, en ningún momento se ha propuesto eliminar instancias institucionales para abrir paso a la participación ciudadana sin normas, sino más bien, lo que se pretende es una conjugación entre instituciones, gobernantes y gobernados.

Es necesario plantear abiertamente que, debido al contexto democrático imperante, los representantes deben rendir cuentas a los representados y a su vez los representados deben gozar del derecho de instrucción sobre los representantes; en este tenor, Unzué (2007) señala que el derecho de instrucción debería permitir alcanzar los siguientes objetivos:

- aumentar el control de los representados sobre los representantes;
- como consecuencia de ello, reducir la autonomía de los representantes;
- equilibrar la asimetría entre ambos grupos, fortaleciendo a los representados;
- establecer un mecanismo de participación y definición directa para todos los temas que el conjunto del demos defina como “prioritarios”;
- aumentar la participación de los “ciudadanos” en el proceso político a partir de la conciencia de la importancia de la participación para la definición de temas relevantes;

- relegitimar la forma representativa a partir del acercamiento de los representantes con sus bases.

Por lo anterior, resulta indudable que los instrumentos institucionales de participación ciudadana concuerdan con los objetivos señalados y, por tanto, constituyen un eje necesario para avanzar en el ejercicio del derecho de instrucción en México.

Asimismo, se observa la relevancia que precisa el hecho de que la instrumentación de la participación ciudadana se encuentre plasmada en el cuerpo constitucional; al respecto, Rodríguez (1996: 45) indica que “la representación política entre representantes y representados continúa teniendo una base jurídica que obliga a ambos y los constriñe a actuar de determinada manera: la Constitución”.

Se es consciente de que instrumentar la participación ciudadana no es la panacea a los problemas actuales por los que atraviesa México, pero existe convencimiento de que será un primer paso para abrir la posibilidad institucional de la participación y avanzar hacia el ideal democrático, el cual, según Bobbio (2008: 1138) “prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometida de manera directa o indirecta en forma de participación.”

3.3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

El hecho de que se presenten iniciativas ante el Congreso de Unión en la materia que nos ocupa, así como conocerlas y analizarlas, no garantiza de ninguna manera que la propuesta se apruebe en el Congreso para que la participación ciudadana se vaya a instrumentar en México mediante los mecanismos planteados, pues es fundamental saber que dichas iniciativas se sujetan a un

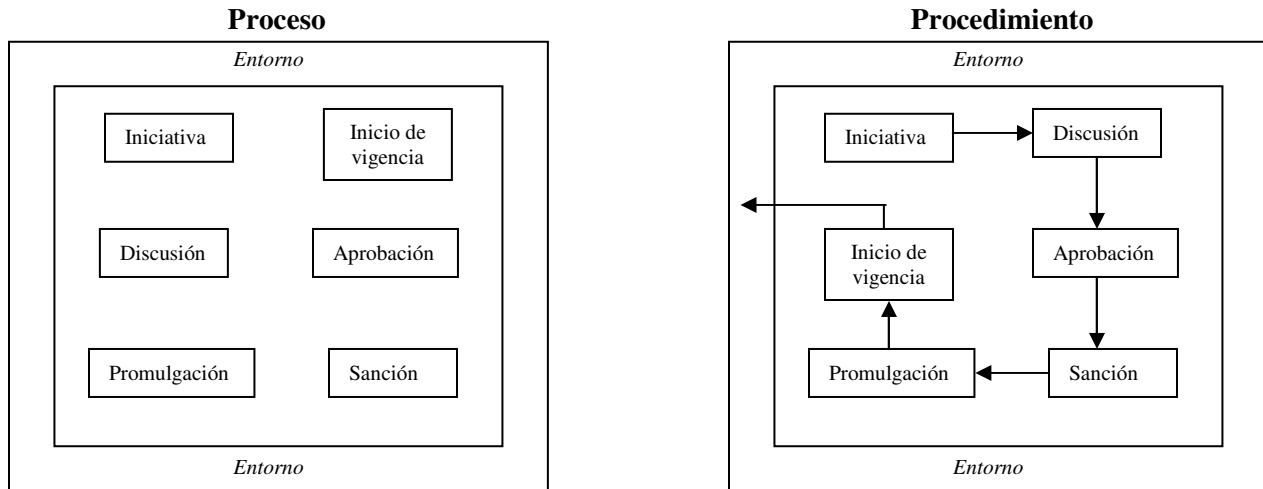
procedimiento legislativo que se encarga de determinar si las propuestas son viables o no para su legalización e inclusión en el marco jurídico que rige la vida pública y política de este país.

A manera de resumen reiterativo, puede indicarse que la principal función del Congreso de la Unión es legislar⁴⁰, es decir, “dar, hacer o establecer leyes” (RAE, 2001); sin embargo, constitucionalmente, su tarea legislativa se desglosa en estudiar, discutir y votar iniciativas de Ley, es decir, llevar a cabo el proceso legislativo con la finalidad de emitir resoluciones, bien sean leyes o decretos. Empero, cada una de las actividades mencionadas implican un orden, una estructura, requisitos, instancias y diversos elementos más, que es importante destacar para el objetivo de este apartado: conocer el procedimiento legislativo que han seguido las iniciativas para saber si éste ha fungido como una herramienta de bloqueo a la instrumentación de la participación ciudadana.

Cabe hacer una distinción entre proceso y procedimiento que ha sido abordada con frecuencia en el trabajo legislativo. En su concepción más laxa, proceso, del latín *processus*, refiere al “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial” (RAE, 2001) y, por otra parte, procedimiento, del latín *procedo, processi*, alude al “método de ejecutar algunas cosas” o a la “acción de proceder” (RAE, 2001). Así pues, el proceso legislativo es “el conjunto de actos que son necesarios, en cada caso, para obtener la creación de una norma” (De Santo, 1999), mientras que el procedimiento legislativo “constituye cada una de las fases o etapas que el proceso puede comprender” (De Santo, 1999), es decir, “son los pasos-fases determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley” (Berlín, 1998).

⁴⁰ Cabe destacar que la función legislativa no es la única actividad del Congreso. De acuerdo con Puente (2009) una “legislatura ejerce funciones en cinco esferas, a saber: 1. Legitimación, 2. Legislación, 3. Profesionalización, 4. Supervisión, 5. Opinión.”

Esquema 4. Proceso y procedimiento.



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De esta manera, se considera aquí que el proceso legislativo es el conjunto de acciones que deben seguirse para elaborar, emitir o modificar leyes o decretos; en tanto que el procedimiento legislativo es el orden, la secuencia, la ruta o pasos del proceso mismo. Éste último varía según la forma específica de organización de cada órgano legislativo e, incluso, según autores, por ejemplo, Berlín (1998) indica que en la democracia, los pasos para producir una ley son:

- a) Derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados;
- b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral);
- c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo; y
- d) publicación por el Ejecutivo.

Ahora bien, el proceso y el procedimiento legislativo basan su legalidad en los siguientes ordenamientos: la Constitución Política, específicamente en la sección llamada “De la iniciativa y formación de las leyes” donde señala de manera general el proceso legislativo que se realiza en el Congreso de la Unión; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGGEUM); el

Reglamento del Senado de la República; el Reglamento de la Cámara de Diputados; y, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁴¹.

Con base en tales ordenamientos, en el siguiente cuadro se muestran de manera esquemática los pasos que comprende el proceso legislativo:

Cuadro 9. Procedimiento legislativo.

1. Prerrogativa de los Legisladores para presentar iniciativas conforme al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados también tienen derecho de iniciar leyes o decretos.
2. Después se solicita su inclusión en la propuesta del Orden del Día de la siguiente sesión ante la Junta de Coordinación Política o la Mesa Directiva.
3. El Orden del Día de cada sesión se publica en la Gaceta Parlamentaria.
4. Si se incluye en el Orden del Día, se programa que el legislador que elaboró la iniciativa la presente al pleno de la Cámara; para el Senado se dispone de hasta de diez minutos y en la Cámara de Diputados de cinco a diez minutos según el impacto de la iniciativa. Bajo ciertas condiciones, este paso puede no efectuarse. Las iniciativas deben tener los argumentos normativos y técnicos necesarios para su formulación y presentación.
5. El presidente de la Mesa Directiva, auxiliado por la Secretaría, turna la iniciativa a alguna de las Comisiones competentes según la materia; el turno puede comprender uno o más efectos para una o más Comisiones.
6. Las Comisiones tienen funcionarios que auxilian la labor de los legisladores. El Secretario Técnico es el funcionario que coordina y dirige los trabajos de la Comisión, asimismo elabora los diferentes documentos, en especial los proyectos de dictámenes.
7. Las Comisiones ordinarias como órganos colegiados se reúnen de acuerdo con su agenda cada determinado tiempo, en donde se discuten los proyectos de dictámenes. Los dictámenes pueden ser en sentido afirmativo o negativo, y pueden considerarse otras iniciativas pendientes de dictaminar relacionados con el mismo tema y materia.
8. El dictamen de la Comisión para que sea válido, debe ser votado y firmado por los integrantes. El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funda y concluir con proposiciones claras.
9. Al aprobarse el proyecto de dictamen, se presenta al Pleno de la Cámara como primera lectura, previa inclusión en el Orden del Día; con el fin de que se informen todos los legisladores, también se publica en la Gaceta Parlamentaria (en la Cámara de Diputados se llama declaratoria de publicidad).
10. La siguiente sesión del Pleno se presenta el dictamen para segunda lectura y se procede a su discusión. Los dictámenes a discusión tienen prioridad en el Orden del Día. Un integrante de la Comisión dictaminadora explica los fundamentos del dictamen.
11. Sí un Grupo Parlamentario o un legislador está en contra del dictamen emitido por la Comisión, se puede presentar un voto particular por escrito, en el cual conste su posición al respecto y tiene derecho a presentarlo al pleno de la Cámara.

⁴¹ De lo dispuesto en este Reglamento sólo tiene vigencia lo que es materia de Congreso General, así como de la Comisión Permanente, en tanto no se expida un ordenamiento específico.

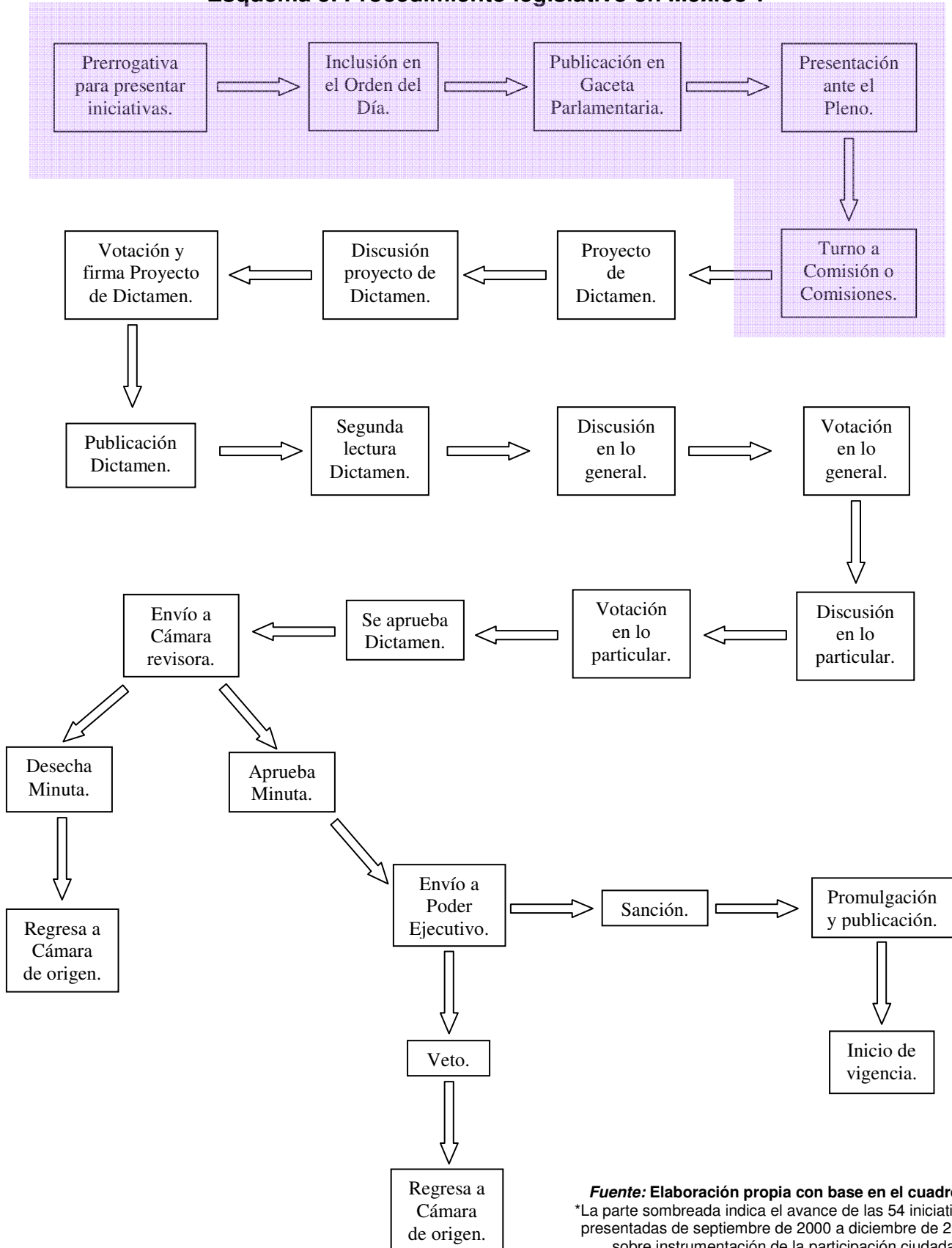
12. Se pasa a discusión en lo general, dándose la palabra a un orador por cada Grupo Parlamentario para fijar su posición. El Presidente formula una lista de oradores a favor y en contra, en caso de que los haya.
13. Cuando han hablado todos los oradores, el Presidente consulta al Pleno si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a su votación nominal en lo general; en el segundo continuará la discusión hasta agotarse los oradores, entonces se declara concluido el debate en lo general y se pasa a la votación.
14. Después se procede a la discusión en lo particular sobre artículos reservados. El proponente expone al Pleno sus argumentos. El Presidente formula lista de oradores en contra y a favor.
15. Agotada la lista de oradores, se consulta al Pleno si el asunto está o no suficientemente discutido; una vez concluido el debate se procede a la votación, en caso de que se apruebe se incluye la modificación en el cuerpo del dictamen.
16. Sí el proyecto es aprobado en la Cámara de origen pasará a su discusión en la otra Cámara, misma que funcionará como Cámara revisora.
17. Si se aprueba por la Cámara revisora, pasará al Poder Ejecutivo para que, en su caso, haga sus observaciones en un plazo no mayor de 30 días.
18. Si no hay observaciones se promulgará y publicará en el Diario Oficial de la Federación en un término de 10 días útiles. El Ejecutivo puede desechar en todo o en parte el proyecto de ley o decreto, es decir, vetarlo; en este caso el proyecto regresa a la Cámara de origen para ser discutido nuevamente y si se confirma pasa otra vez a la Cámara revisora. Sólo las dos terceras partes del Congreso de la Unión pueden imponerse al veto para que el proyecto se convierta en ley o decreto y regrese al Ejecutivo para su promulgación.

Fuente: Confr. CAMACHO, Julieta y Rivas, F., (2008), Métodos de Investigación para un Congreso Plural, ponencia presentada en el Congreso de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea.

Con base en el cuadro anterior, se realizó una búsqueda en las Gacetas Parlamentarias del Congreso con la finalidad de ubicar el estado legislativo en que se encuentran las iniciativas de las que se hace mención en el presente texto, es decir, aquellas presentadas desde septiembre de 2000 al mes de diciembre de 2009. De esta manera, se sabe que las 54 iniciativas contempladas han llegado hasta el paso 5 del cuadro anterior, pues todas han recibido turno a Comisión; en este sentido, si consideramos que los 18 pasos del proceso legislativo ordinario representan el 100% del mismo, se tiene que todas las iniciativas presentadas han cubierto sólo el 28% del procedimiento legislativo.

A continuación se muestra esquemáticamente el procedimiento legislativo que se tomará como referencia para conocer el avance legislativo de las iniciativas presentadas:

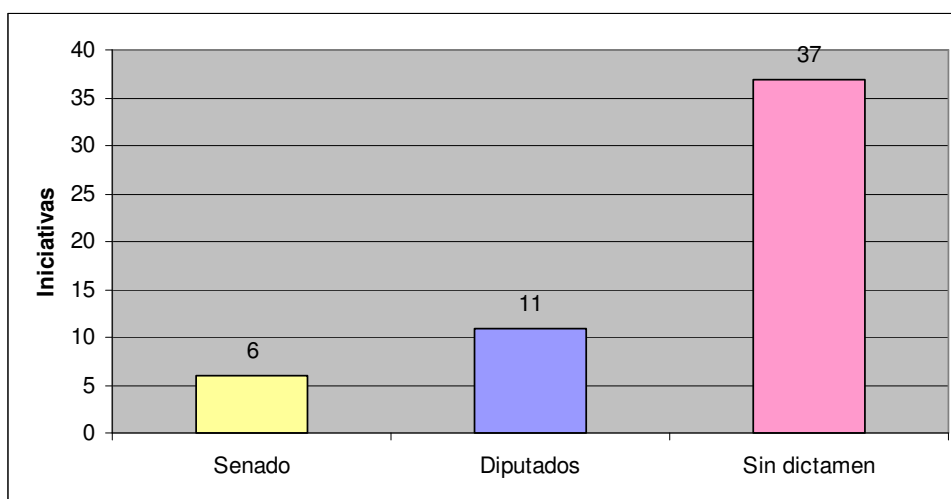
Esquema 5. Procedimiento legislativo en México*.



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 9.
 *La parte sombreada indica el avance de las 54 iniciativas presentadas de septiembre de 2000 a diciembre de 2009 sobre instrumentación de la participación ciudadana.

Los dictámenes legislativos son documentos formulados en Comisiones mediante los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos que le fueron turnados y que tienen como propósito aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos. Un dictamen de ley para ser aprobado se requiere mayoría simple en el resultado de la votación y cuando se trata de una reforma constitucional (como ha sido el caso de las iniciativas que aquí se analizan) se requiere mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara. De las 54 iniciativas mencionadas, se han dictaminado 31.5%, es decir, sólo 17 (6 en el Senado y 11 en la Cámara de Diputados) mediante cuatro dictámenes, toda vez que se han dictaminado iniciativas conjuntamente. En el Senado las 6 iniciativas se dictaminaron conjuntamente el 27 de abril de 2011 aprobándose en la sesión del Senado y remitiendo la minuta a la Cámara revisora. Por su parte, en la Cámara de Diputados, 2 se dictaminaron dejando fuera del contenido los instrumentos de participación ciudadana y las otras 9⁴² dictaminadas se hicieron conjuntamente en un dictamen que se incluyó para su discusión en el Orden del Día del 30 de abril de 2009, pero no se discutió en la sesión.

Gráfica 4. Iniciativas dictaminadas sobre instrumentación de participación ciudadana.



Fuente: Elaboración propia con información de las Gacetas Parlamentarias del Congreso de la Unión.

⁴² Una de estas iniciativas se dictaminó dos veces.

Cabe señalar que ninguna iniciativa fue dictaminada en el tiempo señalado en los ordenamientos legales, pues el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que aplicaba para todas las iniciativas cuando éstas se ingresaron, establece en el Artículo 87 que “toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido”; empero, a partir de junio y de diciembre de 2010 se realizaron cambios en el marco jurídico del Congreso y el Reglamento señalado quedó inoperante dando paso al Reglamento del Senado de la República y al Reglamento de la Cámara de Diputados, respectivamente.

Ahora bien, de acuerdo con los nuevos ordenamientos aplicables, las Comisiones de la Cámara de Diputados, según el Artículo 182 de su Reglamento, deben resolver los asuntos que le son turnados dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto. En el Senado, las Comisiones disponen para dictaminar de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno (Artículo 212, Reglamento Senado).

Así pues, se constata que la no emisión de un dictamen es responsabilidad de las Comisiones, por ello, es importante ahondar en el trabajo de las que han estado más involucradas, es decir, de aquellas a las que se han turnado mayoritariamente las iniciativas que contienen el tema que aquí se aborda, y éstas son: Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados; y, Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores. En las siguientes líneas se expone brevemente el papel que han desempeñado dichas Comisiones y el trabajo que han tenido en relación con la instrumentación de la participación ciudadana, con base en las actas de sus reuniones⁴³ y sus informes publicados en las Gacetas Parlamentarias.

⁴³ El número de reuniones no contempla las de Comisiones Unidas, a menos que se relacionen con el tema de interés.

- Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

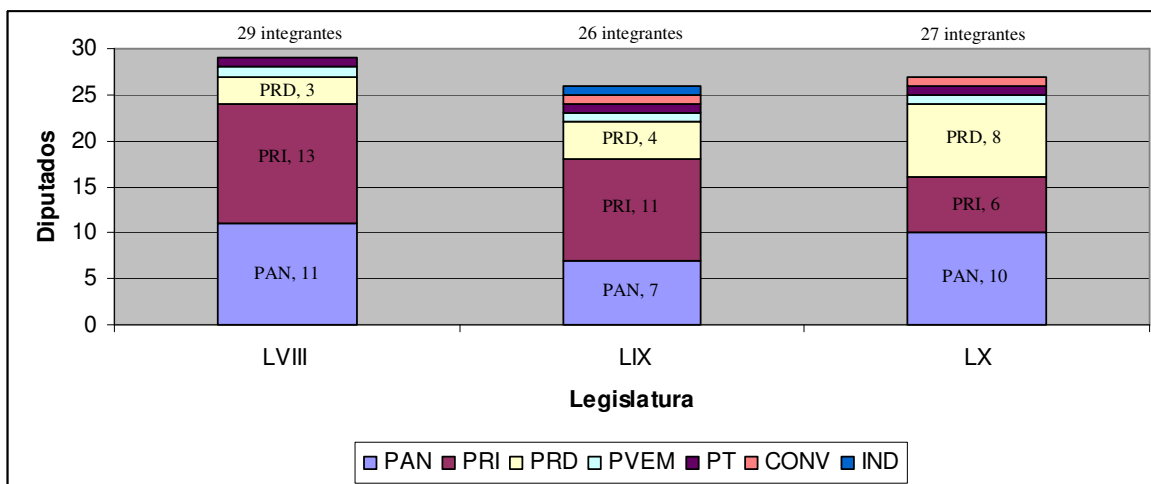
En la LVIII Legislatura la Comisión se conformó por 29 diputados: 1 presidente, 4 secretarios y 24 integrantes; fue presidida por Salvador Díaz Rocha del PRI; de los 4 Secretarios, 2 eran del PAN, 1 del PRI y 1 del PRD; y, respecto al resto de los integrantes 11 fueron del PRI, 9 del PAN, 2 del PRD, 1 del PVEM y 1 del PT. En esta Legislatura la Comisión tuvo 25 reuniones de Mesa Directiva y 16 reuniones plenarias, sólo se publicó un acta en la Gaceta.

Durante la LIX Legislatura se celebraron cuatro reuniones de Mesa Directiva y 32 plenarias, publicó 23 actas. La Comisión se conformó por 26 diputados: 1 presidente (Miguel Ángel Yunes Linares del PRI, pero a partir de octubre de 2003 ejerció el cargo Francisco Cuauhtémoc Frías Castro, también del PRI), 7 secretarios (2 del PAN, 1 del PRI, 1 del PRD, 1 del PVEM, 1 del PT y 1 de CONV) y 18 integrantes (9 del PRI, 5 del PAN, 3 del PRD y 1 independiente).

Se tuvieron 20 reuniones de Mesa Directiva y 12 plenarias en la LX Legislatura, de las cuales se publicaron 4 actas. Ni en sus informes ni en sus actas se alude a las iniciativas turnadas en materia de instrumentación de participación ciudadana, sólo en la reunión de instalación de la Comisión en la LX Legislatura se comentó que se analizarían temas como el referéndum y el plebiscito y el 11 de diciembre de 2008 se publicó Dictamen en la materia. La Comisión se conformó por 27 diputados: 1 presidente (Raymundo Cárdenas Hernández del PRD), 7 secretarios (2 del PRI, 2 del PAN, 1 del PRD, 1 del PT y 1 de CONV) y 19 integrantes (4 del PRI, 8 del PAN, 6 del PRD y 1 del PVEM).

Se observa que en la LVIII y la LIX Legislatura el PRI tenía mayor número de integrantes en la Comisión y la Presidía, pero en la LX fue el PAN el Grupo que tenía mayor número de representantes y el PRD presidía la Comisión. A continuación se muestra gráficamente la integración de la Comisión durante las tres Legislaturas de estudio:

Gráfica 5. Integración de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, SIL.

- Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

Esta Comisión se instaló formalmente el 31 de octubre de 2000 con la función de estudiar “la factibilidad de incluir en el sistema político mexicano figuras de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular” (CESOP, 2006). En la LVIII Legislatura celebró 25 reuniones de Mesa Directiva y 28 reuniones plenarias, de las cuales publicó cuatro actas en la Gaceta Parlamentaria; se dieron a conocer las iniciativas turnadas pero no se trató la resolución de las mismas. En la última plenaria de la Legislatura se informó que el 21 de mayo de 2002 se firmó el Acuerdo Nacional de Legisladores Impulsores de la Democracia Participativa donde se comprometieron a “estudiar los impactos positivos y negativos que las figuras de democracia participativa han provocado en la democracia como sistema de gobierno, en busca de un modelo propio para la realidad nacional”. Respecto a la conformación de la Comisión, ésta se integró con 28 diputados: 1 presidente (Miguel Gutiérrez Hernández del PAN), 4 secretarios (2 del PRI, 1 del PAN y 1 del PRD) y 23 integrantes (11 del PRI, 9 del PAN, 1 del PRD, 1 del PVEM y 1 del PT).

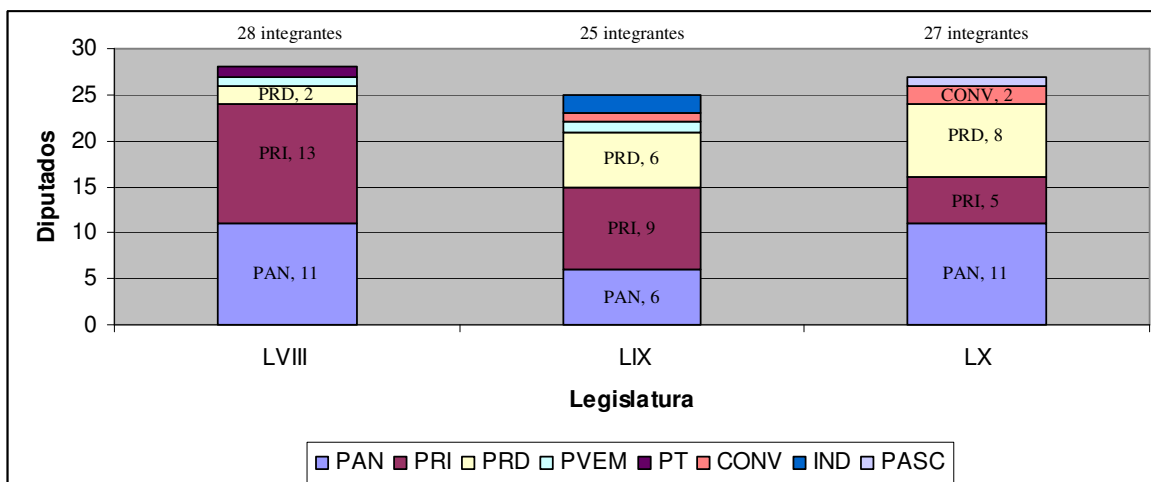
Durante la LIX Legislatura tuvo 7 reuniones de Mesa Directiva y 21 plenarias, se publicaron dos actas. El 28 de octubre de 2003, en una reunión de Mesa Directiva se aprobó un punto de acuerdo para exhortar a las legislaturas de los Estados a promover la aprobación de leyes de participación ciudadana y en reunión plenaria de 22 de noviembre de 2005 se aprobó dictamen negativo y opinión negativa para dos de las iniciativas en materia de instrumentación de participación ciudadana, asimismo se acordó que en días posteriores se pondría a consideración del pleno de la Comisión los dictámenes de las iniciativas de la diputada Virginia Yleana Baeza Estrella, del diputado Roger David Alcocer García, y la opinión de la iniciativa de la diputada María Angélica Ramírez Luna, todas relacionadas con el tema que nos ocupa. En esta Legislatura, 25 diputados conformaron la Comisión: 1 presidente (Jaime Miguel Moreno Garavilla de CONV), 4 secretarios (2 del PRI, 1 del PAN y 1 del PRD) y 20 integrantes (7 del PRI, 5 del PAN, 5 del PRD, 1 del PVEM y 2 independientes).

En lo que hace a la LX Legislatura, la Comisión celebró 9 reuniones de Mesa Directiva y 13 plenarias, sólo publicó el acta de la sesión de instalación. Se integró por 27 diputados: 1 presidente (Alberto Esteva Salinas de CONV, pero a partir de noviembre de 2008 asumió el cargo María del Carmen Salvatori Bronca del mismo Grupo Parlamentario), 5 secretarios (2 del PAN, 2 del PRI y 1 del PRD) y 21 integrantes (3 del PRI, 9 del PAN, 7 del PRD, 1 de CONV y 1 de PASC).

El PRI tuvo mayor número de diputados en la Comisión durante la LVIII y la LIX Legislaturas, pero en la LX el PAN tuvo esa ventaja numérica; en la LVIII presidió la Comisión el PAN y en las otras dos Legislatura ejerció la presidencia el Grupo Parlamentario de Convergencia.

En la siguiente gráfica se plasma la integración de la Comisión durante las tres Legislaturas referidas.

Gráfica 6. Integración de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, SIL.

- Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores.

Esta Comisión durante la LVIII Legislatura se conformó por 13 senadores: 1 presidente (Manuel Bartlett Díaz del PRI), 2 secretarios (1 del PAN y 1 del PRD) y 10 integrantes (5 del PRI, 3 del PAN, 1 del PRD y 1 del PVEM).

Durante la LIX Legislatura la Comisión se compuso de 12 senadores: 1 presidente (Manuel Bartlett Díaz del PRI), 1 secretario del PAN y 10 integrantes (4 del PRI, 3 del PAN, 1 del PVEM y 2 independientes).

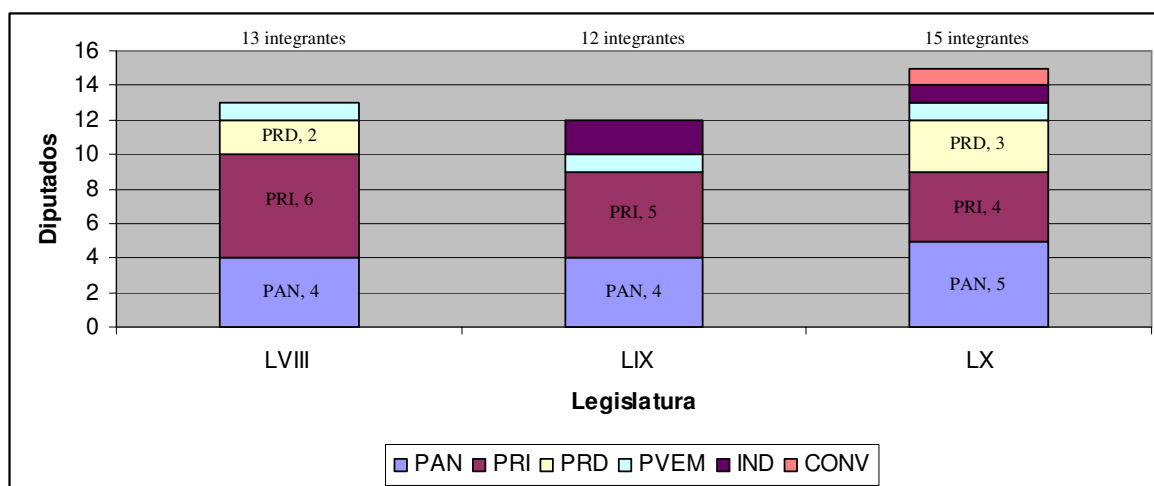
Para la LX Legislatura la composición se dio con 15 senadores, de la siguiente manera: 1 presidente (Pedro Joaquín Coldwell del PRI), 2 secretarios (1 del PAN y 1 del PRD) y 12 integrantes (3 del PRI, 4 del PAN, 2 del PRD, 1 del PVEM, 1 de CONV y 1 independiente).

Derivado de una búsqueda en el archivo legislativo del Senado, se sabe que no están disponibles los informes de la Comisión para la LVIII y la LIX Legislaturas. En la LX Legislatura, por el propio carácter de la Comisión, todas sus reuniones

fueron en Comisiones Unidas (22 reuniones) a excepción de la sesión de instalación, pero en ninguna reunión se abordó el tema de instrumentación de la participación ciudadana.

El PRI ha presidido la Comisión durante las tres Legislaturas y tuvo el mayor número de integrantes durante la LVIII y la LIX Legislaturas, pero ya en la LX el PAN tuvo más integrantes.

Gráfica 7. Integración de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República.



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, SIL.

Es importante señalar, de manera general, y como una referencia para el punto específico que aquí se trata, el grado de dictaminación que existe en relación con la totalidad de las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, pues ello brinda una idea muy superficial del trabajo en Comisiones, las cuales “son el instrumento operador de la actividad política y legislativa del Parlamento mismo” (Puente, 2009); por tal razón, en el siguiente cuadro se ofrecen los datos de dictaminación de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, de Senadores y la Comisión Permanente en las Legislaturas LVIII, LIX y LX.

Cuadro 10. Dictaminación de iniciativas.

LEGISLATURA	INICIATIVAS PRESENTADAS	DICTAMINADAS ^o	PENDIENTES	PORCENTAJE DICTAMINACIÓN
DIPUTADOS				
LVIII	1,205	466	739	38.67%
LIX	2,939	1,260	1,679	42.87%
LX	2,865	873	1,992	30.47%
SENADORES				
LVIII	483	303	135	62.73%
LIX	750	573	177	76.4%
LX	1,434	906	528	63.18%
COMISIÓN PERMANENTE				
LVIII	306	140	166	45.75%
LIX	582	255	327	43.81%
LX	729	273	456	37.44%
TOTAL CONGRESO 3 LEGISLATURAS	11,239	5,049	6,199	49.03%*

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, SIL.

^oContempla dictámenes en sentido aprobatorio o para desechar la iniciativa.

**Promedio de porcentaje de dictaminación del Congreso en las 3 Legislaturas señaladas.*

En el cuadro anterior se observa que el Senado cuenta con los porcentajes más altos de dictaminación, mientras que la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente registran un porcentaje inferior a 50%. Si se analiza el cuadro 10 desde una perspectiva de eficacia, se tiene que el Congreso no ha sido eficaz en lo que a dictaminación de iniciativas se refiere, toda vez que no ha tenido “la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado” (Puente, 2009); lo cual da pauta para considerar que en el Congreso existe lentitud para desarrollar el procedimiento legislativo y a su vez, ello deriva en un cierto grado de parálisis en el mismo⁴⁴.

Es menester indicar que tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados es una práctica legislativa aprobar acuerdos para dar por concluidas todas aquellas iniciativas pendientes de dictamen. En la Cámara de Diputados el “Acuerdo de la

⁴⁴ Se especifica que es “en el procedimiento legislativo”, toda vez que referir a parálisis del Poder Legislativo implicaría la interrupción de todas las facetas de organización y funcionamiento del Congreso como institución; pues, como antes se indicó, el Congreso desarrolla también otras actividades y procesa otros asuntos diferentes a la expedición de leyes o decretos.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos referente a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados, relativo a la resolución de las iniciativas presentadas antes del 1 de septiembre de 2009, que se encuentran pendientes de dictamen” se firmó el 29 de septiembre de 2011 y se publicó en Gaceta Parlamentaria el 13 de octubre de 2011; en el Senado el *“Acuerdo de la Junta de Coordinación Política que contiene Propuesta de resolución para dar conclusión a los expedientes que contienen iniciativas de senadores pendientes de dictamen”* se firmó el 18 de octubre de 2006 y se aprobó por el Pleno el 25 de octubre de 2006. Con base en tales acuerdos las iniciativas en materia de participación ciudadana no dictaminadas (con excepción de cuatro iniciativas del Senado presentadas después del Acuerdo) concluyen su trámite legislativo y se declaran asunto totalmente concluido.

Se ha evidenciado que “las comisiones comúnmente gozan de privilegios en el proceso legislativo, es decir, en las comisiones se pueden dictar, decidir, vetar o retrasar decisiones políticas” (Puente, 2009) y, en el caso específico de la instrumentación de la participación ciudadana, se observa que las Comisiones han tenido un papel de bloqueo, involuntario o no, a las iniciativas sobre el tema, pues no han permitido que la mayoría de éstas continué con el procedimiento legislativo correspondiente.

De esta manera se considera que el procedimiento legislativo *per sé* no ha fungido como herramienta de bloqueo a las iniciativas presentadas en la materia; sin embargo, su propia configuración, en los hechos, ha permitido que las iniciativas permanezcan obstaculizadas en uno de los pasos: el turno a Comisiones, situación que, debido a la normatividad aplicable en el Congreso viola los tiempos establecidos para su tramitación en los respectivos Reglamentos, ante lo cual, además, no se determina sanción ni mecanismo de presión para acatar los plazos. Lo anterior da paso a una situación coloquialmente llamada “congeladora” legislativa, que no refiere a otra cosa más que a la parálisis o lentitud en el

procedimiento legislativo. Por lo anterior, se estima que la voluntad política, los intereses y las prioridades de grupos políticos presentes en el Congreso de la Unión juegan un papel fundamental en el bloqueo de las iniciativas para seguir su trámite legislativo, lo cual se analiza a continuación.

3.4. MOTIVACIONES E INCENTIVOS PARA EL FRACASO DE LAS INICIATIVAS.

Una encuesta sobre Reforma Política realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, CESOP (2011), señala que 97.3% de los encuestados considera muy importante que los gobernantes tomen en cuenta la opinión de los ciudadanos, 89% está muy o algo de acuerdo en la realización de consultas populares y 93% de los encuestados está muy de acuerdo en que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, ¿qué opinan los legisladores involucrados en el procedimiento legislativo de las iniciativas presentadas sobre tales temas?, ¿por qué no han prosperado las reformas constitucionales propuestas en la materia?

Las actividades o posibles omisiones desarrolladas por el Congreso de la Unión inciden directamente sobre toda la sociedad y es por ello que en este apartado se pretenden exponer las motivaciones e incentivos que éste ha tenido para que la mayoría de las iniciativas presentadas sobre instrumentación de la participación ciudadana no se hayan dictaminado, es decir, para que se haya detenido su trámite legislativo y, por ende, se minimizara su importancia y discusión ante el Pleno del Congreso o de alguna de las Cámaras; empero, se aborda también la excepción que ha significado la iniciativa en la materia presentada por el Presidente de la República en diciembre de 2009.

Formalmente, el objetivo de una iniciativa legislativa es su aprobación y cuando ello no sucede puede indicarse que la iniciativa propuesta fracasa; en este sentido, de las 54 iniciativas presentadas de septiembre de 2000 a diciembre de 2009

sobre instrumentación de la participación ciudadana, todas han fracasado. Para poder comprender el fracaso de tales iniciativas se procede a continuación a hacer un análisis en dos vertientes: los intereses de los legisladores y los acuerdos y negociaciones legislativas que han estado presentes en el Congreso de la Unión.

a) Intereses de los legisladores.

Indica Martino (1999: 12) que “las acciones en la política nacional son fundamentalmente tres:

1. Los políticos luchan por el poder; esta lucha se dirime en las elecciones;
2. Los grupos de presión luchan por los contenidos de las decisiones políticas (leyes);
3. La clase dirigida lucha para obtener los derechos o garantías como límite a los detentores del poder y de los grandes recursos.”

Sin duda, las acciones anteriores se vinculan con toma de decisiones y con la defensa de ciertos intereses por parte de los actores políticos; enfocándolas al Congreso de la Unión, cabe señalar lo siguiente: para su integración, los legisladores antes de serlo tienen que enfrentar una contienda electoral para ser elegidos como diputados o senadores, bien sea, en un primer momento, para ganar la candidatura al interior de su respectivo Partido y posteriormente contra candidatos de otros Partidos ante el resto de los ciudadanos del Distrito electoral que busquen representar. Una vez electos, los legisladores persiguen diversos intereses (acordados con grupos de presión o no) en su ejercicio como diputados o senadores para incidir en las decisiones del Congreso. El punto tres se vincula con las iniciativas sobre instrumentación de participación ciudadana toda vez que éstas se proponen limitar a los detentores del poder en sus decisiones.

Señala Quero (2004: 647) que “el ver con qué nociones llegan al poder, o cómo se forjan las élites políticas mexicanas, encargadas de cumplir una función de

representación en distintos niveles del aparato de Estado, nos permitiría vislumbrar qué tipo de relación con los electores podría darse, es decir, qué representan”, en este sentido, en una encuesta realizada por la Universidad de Salamanca (s/f), se pidió a Diputados mexicanos indicar, según su opinión, cuál es la principal ventaja de un régimen democrático, a lo cual en 2000, 2003 y 2006 se respondió de la siguiente manera:

Cuadro 11. Principal ventaja de un régimen democrático según Diputados federales en México.

	2000	2003	2006
1°	La posibilidad de elegir a las autoridades de gobierno.	La posibilidad de elegir a las autoridades de gobierno.	La protección de los derechos y libertades individuales.
2°	La protección de los derechos y libertades individuales.	La protección de los derechos y libertades individuales.	La posibilidad de elegir a las autoridades de gobierno.
3°	La posibilidad de participar en las decisiones.	La posibilidad de participar en las decisiones.	El crecimiento económico.

Fuente: Elaboración propia con información de Universidad de Salamanca, (s/f), *Estudios 01, 02, 37, 50 y 63: México. Encuesta a Diputados Mexicanos. Serie de Indicadores.*

Como se observa, en los años 2000 y 2003 la posibilidad de participar en las decisiones se mantenía en tercer sitio de preferencias, empero, la situación cambió en 2006 cuando los diputados bajaron dicha posibilidad a la quinta posición. En la misma Encuesta, 1.5% de los diputados en 2006 indicó la falta de participación ciudadana como el segundo principal problema con el que se enfrenta el gobierno de México en la actualidad, mientras que en 2003 y en 2000 ningún legislador lo consideró como tal.

Lo anterior brinda una idea somera de que el tema no fue prioridad de la totalidad de diputados o de los Grupos Parlamentarios y sus coordinadores, por ende, puede especularse que por ello no se desarrolló el asunto enteramente; sin embargo, de acuerdo con entrevistas realizadas a cuatro ex legisladores⁴⁵ se sabe que éstos coinciden en que los instrumentos de participación ciudadana fortalecen

⁴⁵ Para consultar las entrevistas completas, véase Anexo 2.

el papel de los representantes. Fanny Arellanes Cervantes, quien fungió con Secretaria de la Comisión de Puntos Constitucionales en la LVIII Legislatura y presentó una iniciativa al respecto, señaló que es importante elevar a nivel constitucional los instrumentos de participación ciudadana por que “la forma de Gobierno, la democracia representativa, está en la Constitución y cualquier excepción establecida fuera de ella hubiera sido inconstitucional”, además indicó que las iniciativas en la materia no han prosperado “por que sólo unos cuantos quieren tomar las decisiones”. Mencionó que presentó una iniciativa por que “en la Constitución de Nuevo León está establecida la iniciativa popular” y “el coordinador de la bancada era el Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, fue la primera iniciativa que presentó su Grupo Parlamentario y precisamente la primera iniciativa que tenía el significado particular de darle la relevancia debida a la participación ciudadana”.

Por su parte, Manuel Bartlett Díaz, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República en la LVIII y LIX Legislaturas, dijo que es importante elevar a nivel constitucional los instrumentos de participación ciudadana por que “la presencia ciudadana refuerza las decisiones que se tomen” y señaló que “tiene que haber un proceso para que haya coincidencia entre los Partidos y el Ejecutivo, para que se de una verdadera reforma” al respecto.

Jaime Miguel Moreno Garavilla quien fue Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura, mencionó que considera importante elevar a nivel constitucional los instrumentos de participación ciudadana, pero particularmente el referéndum “en virtud de que gracias al referéndum se podrían realizar reformas incluso al propio texto constitucional, que se consideraran trascendentes”, también señaló que siempre hay o habrá opositores a la participación ciudadana pero esas resistencias habrá que irlas erradicando con base en información sobre las bondades de cada uno de los instrumentos de participación ciudadana.

Raymundo Cárdenas Hernández se desempeñó como Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura y presentó una iniciativa sobre el tema por que “la consolidación de la democracia implica la construcción de una ciudadanía más activa, más participativa y estas figuras de democracia directa pueden ayudar a ello”, al tiempo que “daría a los legisladores mucha mas representatividad”.

Así pues, se observa que algunos legisladores se interesaron legislativamente en el tema durante la LVIII, LIX y LX Legislaturas, pero no fue suficiente para lograr la aprobación de la elevación a rango constitucional de instrumentos de participación ciudadana.

b) Acuerdos y negociaciones legislativas.

Dice Martino (1999: 12) que “el resultado de la productividad política son las decisiones políticas, que actualmente se concentran en las leyes”, pero, para el caso de las iniciativas sobre instrumentos de participación ciudadana no se ha dado tal productividad política, pues no se ha tomado la decisión de aprobarlas y en algunos casos ni siquiera de dictaminarlas.

Fanny Arellanes Cervantes mencionó que no había una intención real de aprobar la iniciativa que ella presentó al respecto, que la postura de los otros Grupos Parlamentarios fue de “debatirla, en el discurso, hablar sobre el tema, pero no a culminar en una aprobación que volviera vigente figuras de participación ciudadana”, reconoció que “en todos los Grupos Parlamentarios había gente a favor de ese tipo de figuras, particularmente en el PRD, pero no se lograba el consenso para que todos los Partidos pudieran aportar los votos necesarios para una reforma constitucional”.

Se preguntó en las entrevistas a los ex legisladores por qué no han prosperado las iniciativas para elevar a rango constitucional los instrumentos de participación ciudadana, a lo que contestaron lo siguiente: Fanny Arellanes Cervantes dijo que es más fácil y práctico que unas cuantas personas tomen las decisiones, además de que hay intereses creados en torno a la Cámara de Diputados y de Senadores que han propiciado que se centralicen las discusiones en los Partidos Políticos; Manuel Bartlett Díaz mencionó que no se han creado condiciones para la aprobación de una Reforma Política por intereses de Partidos y de la Presidencia de la República, ahí hay desencuentros en los intereses de unos y otros; por su parte, Jaime Miguel Moreno Garavilla señaló que hay diferentes razones, una de ellas es que no se ponen de acuerdo las diferentes corrientes que se representan ante los órganos legislativos y es difícil lograr consensos en torno a las figuras de participación ciudadana respecto de las cuales se tiene la impresión que podría reducir el campo de acción, por ejemplo de los Partidos Políticos; para esta misma pregunta, Raymundo Cárdenas Hernández indicó que es por que PRI y PAN han considerado que no requiere avanzarse hacia una democracia más participativa.

A continuación, en los siguientes párrafos se aborda la actividad legislativa en torno a los únicos dos dictámenes sobre iniciativas presentadas en el período de análisis para elevar a rango constitucional instrumentos de participación ciudadana.

El 11 de diciembre de 2008 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados un dictamen⁴⁶ de la Comisión de Puntos Constitucionales que modifica diversos artículos de la Constitución a fin de incluir las figuras de plebiscito y referéndum, lo que significa que el proyecto de dictamen se aprobó al interior de la Comisión, es decir, dio un paso más en el procedimiento legislativo, pero no se discutió en el Pleno, según las notas periodísticas⁴⁷ de ese momento, por que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional

⁴⁶ Dictaminó conjuntamente siete iniciativas, ver detalle en Anexo 1.

⁴⁷ Véase La Jornada del 11 y 12 de diciembre de 2008, notas: “AN y PRI frenan aprobación de reformas sobre el plebiscito y la consulta popular” y “Obvio trueque legislativo entre los diputados del PAN y del PRD”.

(PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) frenaron la aprobación de dichas reformas con el argumento de que existía un acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión dictaminadora para que el dictamen fuera de primera lectura; aunque otra versión señala que existió un acuerdo entre el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) para hacer obligatorio el bachillerato en lugar de legislar en materia de plebiscito y referéndum. Raymundo Cárdenas Hernández, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, declaró que para llevar a votación el dictamen “había oposición del PAN y evasivas del PRI” pero se logró el acuerdo para que el dictamen se aprobara en la Comisión, “lo remitimos a la Mesa Directiva, se dio cuenta en el pleno de la existencia de ese dictamen, se determinó por el Presidente de la Comisión de la Mesa Directiva de la asamblea o del pleno que era de primera lectura y se quedó ahí, ya no volvió nunca más al pleno para la segunda lectura y la votación. ¿Por qué ocurrió eso?, pues porque el PRI y el PAN finalmente no estuvieron de acuerdo en que se establezcan esas figuras en la Constitución general de la República”.

El 15 de diciembre de 2009 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa ante el Senado de la República en materia de Reforma Política, la cual incluye la consulta popular y la iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana, y es hasta esta iniciativa que se asumió un papel más protagónico del tema en la agenda política nacional, pues esta iniciativa es la que más avanzó en el procedimiento legislativo en comparación con el resto de iniciativas sobre el tema presentadas de 2000 a 2009. Lo anterior sugiere preguntar: ¿acaso es necesario que el Ejecutivo presente iniciativas para que se siga el trámite legislativo correspondiente? Al respecto es importante indicar que “en México, la Presidencia de la República es la posición política más fuerte y sobresaliente de la organización estatal” (De la Madrid, 1999:43) y en lo referente a sus facultades legislativas “la cantidad de iniciativas aprobadas al Ejecutivo sugiere que éste ha obtenido el mejor desempeño parlamentario⁴⁸, aún en contextos de legislaturas

⁴⁸ Según el mismo autor, Espinoza (2007:214), “el mejor desempeño se define por la tasa de eficiencia que obtuvo el Presidente durante la legislatura, lo cual resulta de dividir el total de iniciativas aprobadas entre el total de iniciativas por él presentadas”.

crecientemente plurales y sin mayorías homogéneas que le aprueben sus reformas constitucionales” (Espinoza, 2007: 214).

Asimismo, indicó De La Madrid (1999: 4) que “en la práctica de nuestro sistema político, las reformas constitucionales más importantes han provenido formalmente del Ejecutivo Federal, aunque los legisladores federales también han presentado algunas de significación” y, tal aseveración se comprueba en el análisis de importancia de las propuestas legislativas sobre instrumentación de participación ciudadana que se realizó anteriormente, toda vez que a pesar de existir otras iniciativas sobre el tema, éste se puso en la agenda política nacional del país a raíz de la iniciativa presentada por el Presidente de la República; sin embargo, es importante señalar que, debido al ambiente de pluralidad política que hoy día se manifiesta en el país y en el Congreso, la iniciativa del Presidente de la República fue y continúa siendo criticada por legisladores de Partidos Políticos diferentes al suyo, pero se abrió una etapa de discusión y de debate al respecto que permitió que la iniciativa fuera procesada legislativamente de la manera establecida en los Reglamentos respectivos, situación que logró un avance muy significativo en el mismo y que ninguna otra iniciativa ha logrado avanzar. Lo anterior, permite aceptar la aseveración de De La Madrid (1999: 4): “la realidad es que las reformas constitucionales o legales con mayores probabilidades de aprobación por el Constituyente Permanente o por el Poder Legislativo, en su caso, son las procedentes del Poder Ejecutivo Federal”.

Sobre esta iniciativa presentada por el Ejecutivo, Fanny Arellanes señaló que sí tuvo un papel importante en la agenda política del país, pero hubo otros elementos que influyeron también; Manuel Bartlett indicó que una iniciativa presidencial trae atrás a su Partido, en esos casos se supone que hay un acuerdo previo con el Presidente para que pase esa iniciativa; por su parte, Jaime Miguel Moreno Garavilla mencionó que el tema ya había estado en la agenda legislativa desde hace tiempo, pero la iniciativa del Presidente sí tuvo relevancia a raíz de otros temas que abordaba.

No hay que perder de vista que la iniciativa del Presidente de la República se presentó en un marco del llamado gobierno dividido, es decir, “partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso” (Casillas, 2001: 15), pero “el presidencialismo puede ser bicameral o unicameral y, en consecuencia, el control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial” (Casillas, 2001: 15), en este sentido, el gobierno dividido en México es parcial toda vez que el Presidente es del PAN, el Senado tiene mayor número de legisladores del PAN y la Cámara de Diputados es controlado por el PRI, ello contribuye a esclarecer por qué la iniciativa del Presidente fue aprobada en el Senado, pero no bien aceptada en la Cámara de Diputados, lo cual evidencia que “la conformación de mayorías parlamentarias en democracias presidenciales es un factor importante para explicar su funcionamiento y desempeño, así como uno de los indicadores para comprender su estabilidad” (Casillas, 2001: 13).

Ahora bien, es importante destacar las actividades al interior de las Comisiones involucradas en el tema, es decir, aquellas a las que les turnaron iniciativas sobre instrumentación de participación ciudadana. Como Secretaria de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, Fanny Arellanes señaló que el tema no se abordó en ninguna sesión de la Comisión y que mientras no se acuerde por parte de los órganos de la Cámara no hay interés por poner sobre la mesa de discusiones el tema. Jaime Miguel Moreno Garavilla fungió como Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura e indicó que durante su mandato la Comisión desarrolló actividades vinculando a la participación ciudadana y a los grupos que convergen en la realidad social para sacar productos que pudieran ser útiles a cada uno de sus ámbitos, asimismo hubo gran promoción del tema sobre la base de una convicción profunda de que la participación ciudadana es lo que alimenta la vida democrática del país. En el Senado de la República, Manuel Bartlett fue Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales durante la LVIII y LIX Legislatura y dijo que es un tema que se viene manejando de hace tiempo y que al Congreso entran muchísimas iniciativas, pero en las reformas de envergadura, en

las reformas que exigen cambios en la Constitución, un poco por la composición de los cuerpos legislativos, solamente con un acuerdo de Partidos prosperan.

En el Congreso de la Unión, para aprobar alguna iniciativa de reforma constitucional se necesita el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, por ende, se requieren acuerdos entre legisladores para lograr que un asunto sea aprobado legislativamente. Indica Martino (1999: 12) que “la formación del consenso es competitiva, sólo que en las modernas democracias es una competencia regulada entre las “elites” para poseer el poder político⁴⁹”, en este sentido, puede indicarse que la élite del Congreso se conforma por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios (e incluso también por los Presidentes de las Comisiones) toda vez que son ellos quienes realizan primordialmente las negociaciones y pactan los acuerdos legislativos en nombre del Grupo Parlamentario que encabezan. En este sentido, señala Manuel Bartlett que para que una iniciativa se discuta realmente lo primero que necesita es el consenso de su Partido (generado en gran medida por su Coordinador) en cuanto al compromiso que la van a impulsar pues iniciativas individuales se pierden, además de que es complicado llegar a consensos debido a las diversas visiones presentes y los intereses de los actores involucrados.

Con base en las entrevistas, las notas periodísticas, el procedimiento legislativo y los datos que hasta aquí se han empleado, se considera que las iniciativas sobre instrumentación de participación ciudadana presentadas en el orden federal ante el Congreso de la Unión no han prosperado por que no se han concretado acuerdos al interior de la respectiva cúpula del mismo para lograrla; recuérdese que para que un proyecto legislativo se discuta en el Pleno de cualquiera de los dos Cámaras, es necesario el acuerdo de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, toda vez que ellos integran la Junta de Coordinación Política,

⁴⁹ “Y el poder político no es otro que la búsqueda del consenso garantizado en el tiempo; no basta en efecto el consenso para una o para una serie de acciones, se requiere que ello perdure en el tiempo, porque la lucha por el poder es permanente y las acciones de gobierno requieren largos tiempos” (Martino, 1999: 12).

órgano colegiado donde se decide junto con la Mesa Directiva qué asuntos se abordarán en las sesiones y cuáles no, a pesar de existir dictámenes.

De esta manera, se constata que la élite legislativa (o probablemente otras élites, a través de la legislativa), han impedido que los ciudadanos mexicanos cuenten con más espacios de expresión y de interacción con la toma de decisiones gubernamentales, pues es innegable que Diputados y Senadores son quienes proponen, formulan y aprueban las leyes que serán aplicables en México; la instrumentación de la participación ciudadana no es prioridad de todos los Grupos Parlamentarios, desde la LVIII Legislatura no se han construido los acuerdos necesarios para que las propuestas sigan su respectivo y legal procedimiento legislativo, originando que el Congreso retrase sus trabajos legislativos según los intereses de los legisladores en turno. Esa falta de acuerdos entre los legisladores responde en gran medida a que no ha existido disposición para hacerlo y cuando se ha intentado no se logran compaginar los intereses de los grupos políticos ahí presentes para legislar sobre la materia.

Indudable es que parte de las actividades del Poder Legislativo se basan en la negociación y en la construcción de acuerdos, pero es menester que las actividades del Congreso sigan el procedimiento legislativo correspondiente establecido en los ordenamientos legales o que se ajuste el diseño institucional a fin de hacer el Congreso más funcional; es necesario establecer mecanismos que permitan cumplir el trámite legislativo según los tiempos reglamentarios establecidos, a fin de institucionalizarlo (sin dar prioridad a iniciativas sobre otras según su presentador) y evitar la parálisis en el procedimiento legislativo (reflejo de la carencia de acuerdos entre la élite legislativa), pues actualmente parece que la convergencia o la disidencia de intereses entre la élite legislativa y sus respectivos Partidos Políticos constituyen el parámetro en la práctica legislativa para decidir qué iniciativas siguen su trámite y cuáles no, independientemente del sentido de su resolución.

CONCLUSIONES.

*“Es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción”
Francisco Zarco*

A raíz del análisis elaborado a lo largo de los tres Capítulos anteriores, se concluye que:

- México ha avanzado considerablemente en términos democráticos, pero falta consolidar su carácter participativo más allá de las elecciones para designar representantes.
- La representación alude al mero hecho de que algo se haga presente de manera institucional, mientras que la representatividad refiere a la capacidad de sensibilidad de los representantes hacia sus representados para considerar, atender y captar sus necesidades e intereses y actuar con base en ellas para tratar de resolverlas o darlas a conocer en nombre de sus representados.
- El país vive una democracia delegativa, donde se eligen democráticamente personas para que sean representantes, pero ello no implica, ni quiere decir que tengan la obligación de ser representativos, pues gozan de “plena libertad para tomar decisiones unipersonales e, incluso, para no rendir cuentas sobre las acciones ejercidas” (O’Donnell, 2009).
- La democracia delegativa contribuye a generar crisis de representatividad, misma que refiere a la ausencia de la representatividad, es decir, la carencia de vínculos institucionales entre representantes y representados que permita mantenerlos en constante comunicación para que los representantes actúen de acuerdo con las demandas y necesidades de los representados.
- Es necesario generar cambios institucionales a fin de impulsar la representatividad en los representantes populares en pro de una mayor legitimidad y gobernabilidad en México.

- Una manera de conseguir lo anterior, es a través de la democracia representativa o semidirecta donde los ciudadanos eligen democráticamente a sus representantes y también cuentan con diversos instrumentos para hacer llegar sus necesidades u opiniones a la persona que eligieron.
- La instrumentación de la participación ciudadana consiste en reconocer y aplicar instrumentos y mecanismos para que ésta funcione.
- Todas las Entidades Federativas, excepto Campeche, contemplan el plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana en sus respectivas Constituciones, pero en el orden federal no existe algo semejante.
- De septiembre de 2000 a diciembre de 2009 se presentaron 54 iniciativas ante el Congreso de la Unión para legislar sobre instrumentos de participación ciudadana; sólo se dictaminaron 17, es decir, 31.5%, pero ninguna en los tiempos establecidos reglamentariamente.
- En el mismo periodo hubo 5 iniciativas proponiendo una Ley al respecto.
- Se tomó especial interés en el tema a raíz de la iniciativa del Presidente de la República sobre Reforma Política, que contempla la consulta popular y la iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana.
- Dicha iniciativa ha sido la única de las 54 que ha continuado el procedimiento legislativo reglamentario.
- Se evidencia desigualdad en el trámite legislativo, teniendo preferencia la iniciativa del Presidente sobre las de los Legisladores o Congresos locales.
- El procedimiento legislativo no es una herramienta de bloqueo a las iniciativas.
- El Congreso se maneja con base en intereses y acuerdos, tanto de legisladores, como de Grupos Parlamentarios y Partidos Políticos. Generalmente en la Junta de Coordinación Política (integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios) se decide qué asuntos suben o no al Pleno.

- La élite legislativa desde la LVIII Legislatura no logró legislar para instrumentar la participación ciudadana, en gran medida por que no hubo disposición para ello ni consenso respecto a los términos de las iniciativas, es decir, el fondo y el cómo.
- La falta de acuerdos y conciliación de interés es la principal causa del bloqueo legislativo.
- Dado su importante papel en el procedimiento legislativo, es necesario fortalecer el trabajo de las Comisiones en ambas Cámaras del Congreso.
- Imperioso es que se institucionalice el trabajo legislativo al interior del Congreso de la Unión, a fin de que se dé trámite igual y en tiempo reglamentario a todas las iniciativas y dictámenes sin importar el sentido de su resolución.
- Para lo anterior, se estima importante que se inicie la valoración de las ventajas y desventajas de que las iniciativas que se presenten sean por Grupo Parlamentario, no de manera individual.

Así pues, el Congreso de la Unión tiene una gran tarea pendiente: “destrabar” el proceso de instrumentación de participación ciudadana, resultado de las iniciativas presentadas en la materia que afectan la Constitución, a fin de demostrar que efectivamente se desea la consolidación de la democracia en todos los ámbitos de la vida social y que se trabaja para ello.

De esta manera, se asume aquí que existen condiciones políticas, sociales e institucionales (iniciativas en el Congreso, instituciones consolidadas, estructuras gubernamentales, bases Constitucionales, en el ámbito local más de la mitad de las Entidades Federativas consideran en su respectiva Constitución algún instrumento de participación ciudadana y cuentan con una Ley Local sobre la materia) para que la participación ciudadana pueda llevarse a cabo a través de instrumentos federales legales, en beneficio de la sociedad mexicana, del régimen democrático y de la propia gobernabilidad del país.

ADENDA.

La presente tesis fue concluida en noviembre de 2011, pero, debido a cuestiones relacionadas con el tiempo para su trámite, se presentó nuevamente en 2012 para seguir su trayectoria administrativa correspondiente. El tema de la tesis está enfocado al Congreso de la Unión durante el período 2000-2009 y vinculado con la Reforma Política que presentó el Presidente de la República en diciembre de 2009; en noviembre de 2011 el asunto no estaba concluido, sin embargo, por ser un tema vigente y estar sujeto a tiempos e intereses políticos, fue retomado en 2012 y consumado mediante una reforma constitucional.

El jueves 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, en el cual se declara, entre otras cosas, que los ciudadanos mexicanos tienen acceso a las candidaturas independientes, derecho a iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

A lo largo de la tesis se hace mención de que en México no se contaba con instrumentos institucionales legales que permitieran la participación ciudadana, por ello es que la presente adenda tiene el objetivo de esclarecer que a partir del 10 de agosto de 2012 entraron en vigor figuras que otorgan tal derecho ciudadano; y es por ello que en los siguientes numerales se expone el proceso legislativo que siguió la reforma mencionada, así como un pequeño esbozo de lo que cada etapa abordó.

- 1) El 15 de diciembre de 2009 el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de Reforma Política; dicha iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos.

- 2) El Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado se presentó el 27 de abril de 2011, aprobándose en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, con 94 votos en pro, 5 en contra y 8 abstenciones. El Senador Ramón Galindo y la Senadora Emma Lucía Larios Gaxiola, ambos del Grupo Parlamentario del PAN, presentaron voto particular al Dictamen en materia de reelección. Se turnó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales. El dictamen contempla la iniciativa popular, la consulta popular, candidaturas independientes, iniciativa preferente, observación del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), reconducción presupuestal, sustitución del presidente en caso de falta absoluta, reelección de legisladores, ratificación de comisionados de órganos reguladores, integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).
- 3) El 28 de abril de 2011, la Cámara de Diputados recibió la Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35; 36; 59; 71; 73; 74; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 116; y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, para dictamen; y a la Comisión de Participación Ciudadana, para opinión.
- 4) El 25 de octubre de 2011, la Cámara de Diputados emitió el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, en materia de reforma política. Fue aprobado en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, con 418 votos en pro, 15 en contra y 2 abstenciones. Se devolvió con modificaciones a la Cámara de Senadores.
- 5) El 08 de noviembre de 2011, el Senado recibió de la Cámara de Diputados la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de reforma política. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos.
- 6) El 13 de diciembre de 2011, el Senado aprobó en lo general y en lo particular de los artículos no reservados, con 93 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM. Se devolvió con modificaciones a la Cámara de Diputados.
- 7) El 01 de febrero de 2012, la Cámara de Diputados recibió la Minuta del Senado y la turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación para su dictamen, y a la Comisión de Participación Ciudadana, para su opinión.
- 8) El 19 de abril de 2012, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular, con 279 votos en pro, 19 en contra y 3 abstenciones, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, con proyecto decreto que

reforma y adiciona los artículos 35; 36; 59; 71; 73; 74; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 116; y 122 de la CPEUM, en materia de reforma política. Aprobado. Se turno a las Legislaturas de los Estados.

- 9) La Comisión Permanente, el 18 de julio de 2012, aprobó la Declaratoria del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Se dio cuenta de 17 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Se turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- 10) El Ejecutivo Federal publicó en el DOF, el 09 de agosto de 2012, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.

A manera de resumen, la reforma constitucional contempla los siguientes cambios:

Artículo 35.- establece como derechos ciudadanos la candidatura independiente, iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional convocadas por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, el 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (en este caso, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión). Si la participación total en una consulta es de al menos 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, misma que se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.

Artículo 36.- son obligaciones de los ciudadanos votar en las elecciones y en las consultas populares.

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos 0.13 % de la lista nominal de electores. La Ley del Congreso determinará el trámite que se dará a las iniciativas. Se establece la iniciativa preferente del Presidente de la República, quien el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, las cuales deberán ser tramitadas por el Pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de 30 días naturales. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

Artículo 73.- el Congreso tiene facultad para conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral para designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, así como para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

Artículo 74.- este artículo señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y con la reforma se indica que ésta concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación,

Artículo 76.- se establece como facultad exclusiva del Senado ratificar los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Artículo 78.- se definen como atribuciones de la Comisión Permanente: aprobar por mayoría la convocatoria a sesión extraordinaria al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o substituto; conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y

competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Artículo 83.- indica que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 84.- en caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto (en un término no mayor a sesenta días), el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. Cuando la falta absoluta del Presidente sea en los dos primeros años del período, el Congreso se constituirá en Colegio Electoral, nombrará un presidente interino y expedirá convocatoria para la elección del Presidente. En caso de que la falta del Presidente sea en los cuatro últimos años del período respectivo, el Congreso designará al presidente sustituto siguiendo el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Artículo 85.- si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, será presidente interino el que designe el Congreso; en caso de que al comenzar el periodo constitucional faltara el Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino. Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

Artículo 87.- si el Presidente de la República no puede rendir la protesta, lo hará ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión, si no ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 89.- se establece como facultad y obligación del Presidente: nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado; remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda; nombrar con aprobación del Senado a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la

regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Artículo 116.- indica que las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

Artículo 122.- señala que para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el Distrito Federal. Concede a la ALDF la facultad para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea.

Cabe indicar que el Dictamen del Senado a la iniciativa del Presidente contempla 17 iniciativas como antecedentes legislativos, de las cuales 6 se relacionan con instrumentos de participación ciudadana, lo cual implica que aún quedaron pendientes de dictaminar 3 iniciativas sobre el tema presentadas en el Senado, tal cual se muestra en el Anexo 1.

Como se observa, la Reforma Política decretada en agosto de 2012 aborda diversos temas, sin embargo, se estima pertinente indicar que los argumentos empleados en los Dictámenes indicaban, de manera general, que la reforma fortalecería la gobernabilidad democrática y mejoraría el desempeño institucional; en lo que hace a la participación ciudadana, se indicaba, de manera general, que se abrirían nuevos cauces de participación para la ciudadanía mediante procedimientos que estimulan el interés de la sociedad en los asuntos públicos, lo cual permitiría un avance en el empoderamiento de los ciudadanos. Hay que destacar que durante las discusiones, legisladores del PT y PRD manifestaron su postura en contra por considerar que la reforma no satisfacía completamente las

necesidades de la sociedad y del país, puesto que dejaba fuera temas importantes como la rendición de cuentas o la segunda vuelta.

Por su parte, el Presidente de la República, el 8 de agosto de 2012, durante la ceremonia de promulgación del Decreto de la Reforma Política, señaló que ésta permitirá “cerrar la brecha entre representantes populares y sus representados”, a fin de “pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva”; así mismo, celebró que la reforma se inscribió en un esfuerzo colectivo de perfeccionamiento del régimen democrático, lo cual permitirá “fortalecer las instituciones y dar a la ciudadanía una mayor injerencia en la vida pública de México”, pues “se da un mayor poder a los ciudadanos” (Milenio, 2012).

Así pues, se considera que la aprobación de las consultas populares y de iniciativa de ley por parte de los ciudadanos, constituyen mecanismos legales que favorecen el acceso a la participación ciudadana en México y se estima son un avance en materia de democracia y ejercicio de derechos; sin embargo aún falta la otra etapa: hacerlos funcionar.

-o0o-

FUENTES DE CONSULTA

ALTMAN, David, (2005), “*Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*”, en *Revista Política y Gobierno*, Vol. XII, Núm. 2, pág. 203-232. Documento electrónico disponible en http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N2_2005/02ALTMAN.pdf

ARÉVALO, Óscar, (1980), *Breve Diccionario Político*, Editorial Cártago, México pp. 141.

BEALEY, Frank, (2003), *Diccionario de Ciencia Política*, Trad. Raquel Vázquez Ramil, Ediciones Istmo, Colección Fundamentos No. 211, Madrid, pp. 503.

BERLÍN, Francisco, *et. al.*, (1998), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, coedición de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, México, pp. 760.

BOBBIO, Norberto, *et.al.*, (2008), *Diccionario de política, I-z*, Trad. Crisafio Raúl, *et. al.* Siglo XXI, decimosexta edición en español, México, pág. 853-1698.

BOGDANOR, Vernon, (1991), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, versión española de Alborés Jesús, *et.al.*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 805.

BORJA, Rodrigo, (1998), *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México. pp.1084.

CAMACHO, Julieta y Rivas, F., (2008), *Métodos de Investigación para un Congreso Plural*, Congreso de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, Cámara de Diputados, México, pp. 21. Documento electrónico disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CR-20-08.pdf>

CÁMARA de Diputados, portal institucional disponible en www.diputados.gob.mx/

CÁMARA de Senadores, portal institucional disponible en www.senado.gob.mx/

CASILLAS, Carlos Enrique, (2001), “*Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia*”, en Instituto Federal Electoral, *Gobiernos Divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de Gobierno*, primera edición, México, pág. 9-35.

CENTRO de Capacitación Judicial Electoral, (2010), *Sistemas Electorales y de Partidos. Manual del participante*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 98. Documento electrónico disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_sistemas.pdf

CESOP, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2006), "Comisión Legislativa", en *Participación Ciudadana*, investigadoras responsables Karla Sofía Stettner Carrillo y María de los Ángeles Mascott Sánchez, Cámara de Diputados, México. Documento electrónico disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/participacion%20ciudadana.htm>

----- (2011), *Encuesta sobre reforma política*, Cámara de Diputados, México, pp. 39. Documento electrónico disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio/04 centro de estudios sociales y de opinion publica/004 canales secundarios/005 opinion publica/007 encuestas

CHERESKY, Isidoro, (2006), "La Ciudadanía en el Centro de la Escena", en *Viejas y nuevas alianzas entre América latina y España: XII Encuentro de Latino Americanistas españoles*, Santander, España, pp. 8. Documento electrónico disponible en <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/38/45/PDF/Cheresky.pdf>

CÓDIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Varias ediciones.

COLOMA, José María, (1976), *Léxico de Política*, Editorial Laia, Barcelona, pp. 198.

COMISIÓN de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, micrositio <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/particip/>

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Varias ediciones.

DAHL, Robert A., (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Trad. Fernando Vallespín, Editorial Taururs, España, pp. 246.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel, (1999), *El ejercicio de las facultades presidenciales*, Editorial Porrúa-UNAM, segunda edición, México, pp. 173.

DE SANTO, Víctor, (1999), *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Sociales y de Economía*, Editorial Universidad, reimpresión, Buenos Aires, pp. 884.

DIARIO de los debates, Cámara de Diputados, varios números. Documentos electrónicos disponibles en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

DIARIO de los Debates, Senado de la República, varios números. Documentos electrónicos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3>

ESCOBEDO, Juan Francisco, (2006), "Crisis de representación", en Periódico *El Universal*, 11 de marzo. Documento electrónico disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/33617.html>

ESPINOZA Toledo, Ricardo y Mónica Miguel Cárdenas, (2007), “*El Poder Legislativo y la producción legislativa en México (1997-2006)*”, en Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey, coords., *Para qué sirve el Poder Legislativo*, coedición de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México, pág. 209-230.

FERNÁNDEZ Segado, Francisco, (1994), *La representatividad de los sistemas electorales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Serie Cuadernos de CAPEL Núm. 37, primera edición, Costa Rica, pp. 104.

FUNDACIÓN ESTE PAÍS, et.al., (2009), “*El Sentir Ciudadano. Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano 2009*”, en Revista Este País Tendencias y Opiniones, Número 222, septiembre, México, pág. 10-17.

FTM, Fundación Tomás Moro, (2007), *Diccionario Jurídico Espasa*, Editorial Espasa Calpe, España, pp. 1449.

GACETA del Senado, Senado de la República, varios números. Documentos electrónicos disponibles en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2>

GACETA Parlamentaria, Cámara de Diputados, varios números. Documentos electrónicos disponibles en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

GARGARELLA, Roberto, (1995), “*Crisis de representación y constituciones contramayoritarias*”, en *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, No. 2, Abril, México, pág. 89-108. Documento electrónico disponible en http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361653102351832977024/isonomia02/isonomia02_07.pdf

GHIO, Javier, (2009), “*Crisis de representación: Un análisis de la República Argentina 2003–2008*” en *Iberoamerica Global*, The Hebrew University of Jerusalem, Vol. 2, No. 1, Febrero, Israel, pp. 23. Documento electrónico disponible en http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/Num5/Art_2.pdf

GÔRLITZ, Axel, (1980), *Diccionario de Ciencia Política*, versión española de Nicolás Jaime y López Germán, Alianza Editorial, Madrid, pp. 628.

HECHTER, Michael, (2009), “*Legitimacy in the Modern World*”, en *American Behavioral Scientist*, Sage Publications, Vol. 53, No. 3, noviembre, pág. 279-288. Documento electrónico disponible en <http://abs.sagepub.com>

HENEIN, Georges, (1973), “*Democracia*”, en Lacouture, Simone y Jean, *Pequeña Enciclopedia Política*, Editorial Grijalbo, Tomo I, primera edición, México, pág. 111-114.

HINSLEY, Francis Harry, (1972), *El concepto de soberanía*, Trad. Fernando Morera y Ángel Alandí, Editorial Labor, España. pp. 181.

IFE, Instituto Federal Electoral, (s/f), *Sistema Electoral Mexicano*. Documento electrónico disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Informacion_Electoral/#2

INEGI, Instituto Nacional de Geografía, (2005), “*Tabulados básicos*” en *II Censo de Población y Vivienda 2005*. Documento electrónico disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=10398&s=est>

KELSEN, Hans, (1995), *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, quinta reimpresión, México, pp. 478.

LATINOBARÓMETRO, (2008), *Informe 2008*, Corporación Latinobarómetro, Chile, pp. 113. Documento electrónico disponible en http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

LIJPHART, Arend, (1999), *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Trad. Elena de Grau, Editorial Ariel, cuarta edición, Madrid, pp. 255.

MANIN, Bernard, (2006), *Los principios del Gobierno representativo*, versión de Fernando Vallespín, Alianza editorial, primera reimpresión, España.

MARTÍNEZ, María Antonia, (2004), “*La representación política y la calidad de la democracia*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM-IIS, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, México, pág. 661-710. Documento electrónico disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-4/RMS04403.pdf>

MARTÍNEZ Silva, Mario, coord., (s/f), *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública G-M. Ideas-Técnicas-Autores*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., primera edición, México, pp. 698.

----- (s/f), *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública N-Z. Ideas-Técnicas-Autores*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., primera edición, México, pp. 756.

MARTINO, Antonio Anselmo, (1999), *Sistemas Electorales*, Editorial Advocatus, Argentina, pp. 315. Documento electrónico disponible en <http://www.antonioanselmomartino.it/dmdocuments/SistemasEletorales.pdf>

MILENIO, (2012), *Decreta Calderón reforma política*, video disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=s-LxpJZNdjK>

MIRANDA, Diego, (2001), “*Crisis de Representación Política en la Argentina. Desarrollo Político e Instituciones Más Allá del ‘Estado de Malestar’*”, en V

Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Argentina, pp. 35. Documento electrónico disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/iazzetta/diego-miranda.pdf>

MERINO, Mauricio, (2001), *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 4, Instituto Federal Electoral, Cuarta Edición, México, pp. 58.

MORLINO, Leonardo, (2008), *Hybrid regimes or regimes in transition?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Working Paper, No. 70, septiembre, Madrid, pp.18.

MOSCA, Gaetano, (2006), *La clase política*, Trad. Marcos Lara, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, cuarta reimpresión, México, pp. 350.

NOHLEN, Dieter, (2008), *Sistemas electorales en su contexto*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos No. 128, primera edición, México, pp. 205.

----- (2004), *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, pp. 516.

NOVARO, Marcos, (s/f), “*La crisis de representación y las nuevas alternativas en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis comparado sobre la centroizquierda en ciudades de América Latina*”, en Latin American Studies Association, pp. 18. Documento electrónico disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Novarro2.pdf>

NÚÑEZ Tenorio, José Rafael, (2001), “*Nuevas alternativas para la transformación de la democracia*”, en Maerk, Jahannes, coord., *¿Cómo democratizar la democracia?*, Plaza y Valdés, primera edición, México, pág. 153-157.

O'DONNELL, Guillermo, (2009), “*Democracia delegativa*”, en *Journal of Democracy en Español*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 1, Julio, pág. 7-23. Documento electrónico disponible en <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>

OSSORIO, Manuel, (1996), *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, 23ª edición corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Buenos Aires, Argentina, pp.1038.

PERIÓDICO El Universal, México, varios números.

PERIÓDICO La Jornada, México, varios números.

PERIÓDICO Milenio, México, varios números.

PITKIN, Hanna Fenichel, (1985), *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Colección Estudios Políticos, Madrid, pp. 288.

PROCESO, Semanario de Información y Análisis, México, varios números.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2004), *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., segunda edición, Buenos Aires, pp. 288.

PRUD'HOMME, Jean-François, (1997), *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, primera edición, México, pp. 55.

PUENTE, Khemvirg, (2005), "A Second Chamber in Mexico: Democracy and legislative institutionalisation under divided government", documento presentado en British Political Studies Association (PSA) Conference, University of Leeds, Reino Unido, pp. 21.

----- (2009), "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", en Béjar Algazi, Luisa, coord., *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, Coedición H. Congreso del Estado de México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, Serie El Derecho, primera edición, México, pág. 99-127.

QUERO, Morgan, (2004), "Representación política", en Baca Olamendi, et. al. Compiladores, *Léxico de la Política*, FLACSO-FCE, primera reimpresión, México, pág. 643-648.

RAE, Real Academia Española, (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, Dos Tomos, Editorial Espasa Calpe, vigésima segunda edición, Madrid, pp. 2368.

RAMÍREZ Villegas, María Marcela, (2009), *Proceso legislativo de iniciativas aprobadas, pendientes y desechadas en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, 2006–2009*, Cuadernos de Apoyo, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, México, pp. 1507.

RETANA Jiménez, Juan, (2001), *Estado, democracia y globalización: la descomposición de las políticas sociales*, Escuela de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Documento electrónico disponible en www.ts.ucr.ac.cr/biarios/congresos/reg/slets/slets-017-047.pdf

RODRÍGUEZ, Amador, (1996), *Lo claroscuro de la representación política. Una visión jurídica-politológica contemporánea*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, México, pp. 223.

SALAZAR Abaroa, Enrique Armando, (2005), *Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines*, coedición de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México, pp. 487.

SALAZAR, Luis; Woldenberg, J., (1995), *Principios y Valores de la Democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 1, tercera edición, México, pp. 51.

SARTORI, Giovanni, (2002), *Elementos de Teoría Política*, versión de Ma. Luz Morán, Alianza Editorial, primera reimpresión, Madrid, pp. 368.

----- (1996), *¿Hay una crisis de representación?*, Revista Este País, No. 65, México, pág. 2-8.

SEGOB, Secretaría de Gobernación, *et.al.*, (2009), *Informe ENCUP 2008*, primera edición, Secretaría de Gobernación, México, pp. 98.

----- Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

SERRA Rojas, Andrés, (1998), *Diccionario de Ciencia Política. A-LL*. Facultad de Derecho, UNAM-Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, pp. 695.

TOTO, Mario Constantino, (2004), "*Participación ciudadana*", en Baca Olamendi, *et. al.* Compiladores, *Léxico de la Política*, FLACSO-FCE, primera reimpresión, México. pág. 509-511.

UNIVERSIDAD de Salamanca, (s/f), *Estudios 01, 02, 37, 50 y 63: México. Encuesta a Diputados Mexicanos. Serie de Indicadores*, Universidad de Salamanca, pp. 81. Documento electrónico disponible en <http://americo.usal.es/oir/elites/series%20temporales/Mexico.pdf>

UNZUÉ, Martín, (2007), "*Viejas recetas para viejos problemas: la crisis de representación y el derecho de instrucción a los representantes*", en *Argumentos. Revista de crítica social*, no. 8, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, pp. 17. Documento electrónico disponible en <http://revistasiiigg.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/84/79>

VALDÉS Leonardo, (2001), *Sistemas Electorales y de Partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 7, Instituto Federal Electoral, cuarta edición, México, pp. 49.

ZIMMERMAN, Joseph F., (1992), *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. Versión de Edgar Antonio González Ruiz, Editorial Limusa, Primera edición, México. pp. 238

ANEXO 1.

INICIATIVAS PRESENTADAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN⁵⁰

CÁMARA DE SENADORES.

LVIII Legislatura. 2000-2003.					
No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
1	16 noviembre 2000. Gaceta Parlamentaria, número 23.	Senador Rutilio Cruz Escandón Cadenas, PRD.	Adiciona y reforma los artículos 41, 71, 73, 89, y 135, de la Constitución.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.	Pasó a la LIX Legislatura. No se dictaminó. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Junta de Coordinación Política el 24 de octubre de 2006.

LIX Legislatura. 2003-2006.					
No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
1	13 octubre 2005. Gaceta Parlamentaria, número 126.	Senador Rafael Melgoza Radillo, PRD.	Adiciona los artículos 35 y 71 de la Constitución Política, en materia de democracia participativa.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda. El 12 de abril de 2011 se rectificó turno: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.	Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, en materia de reforma política. Aprobado el 27 de abril de 2011 con 94 votos en pro, 5 en contra y 8 abstenciones. Pasa a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales
2	27 septiembre 2005. Gaceta Parlamentaria, número 122.	Senador Jorge Abel López Sánchez, PRI.	Reforma la Constitución Política en materia de participación ciudadana.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda.	No se dictaminó. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Junta de Coordinación Política el 24 de octubre de 2006.

⁵⁰ *Nota:* Cualquier omisión es atribuible a los filtros de búsqueda bajo los cuales se localizó la información.

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y núm. Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
1	26 agosto 2009. Gaceta parlamentaria, número 17.	Senador Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, PAN.	Se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.	Documento en trámite. No ha sido dictaminada.
2	17 de marzo de 2009. Gaceta parlamentaria, número 350.	Congreso del Estado de Michoacán.	Reforma y adiciona los artículos 115 y 116 de la Constitución.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.	Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, en materia de reforma política. Aprobado el 27 de abril de 2011 con 94 votos en pro, 5 en contra y 8 abstenciones. Turnada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales el 28 de abril.
3	17 junio 2008. Gaceta Parlamentaria, número 13.	Senador Pedro Joaquín Coldwell, PRI.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos	No se dictaminó. El Senador retiró la iniciativa el jueves 21 de Octubre de 2010.
4	11 marzo 2008. Gaceta Parlamentaria, número 208.	Senadores Tomás Torres Mercado y Rosalinda López Hernández, PRD.	Se reforman los artículos 35, 36 y 135 de la Constitución Política, a fin de incluir la figura de referéndum.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Primera.	Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, en materia de reforma política.
5	22 noviembre 2007. Gaceta Parlamentaria, número 161.	Senador Gabino Cué Monteagudo, Convergencia.	Se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución, para incorporar el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación ciudadana.	El 12 de abril de 2011 se rectificó turno: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.	Aprobado el 27 de abril de 2011 con 94 votos en pro, 5 en contra y 8 abstenciones. Turnada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales el 28 de abril.
6	23 octubre	Senador Juan	Se reforman y	Comisiones	Documento en trámite. No

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y núm. Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
	2007. Gaceta Parlamentaria, número 141.	Bueno Torio, PAN.	adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política.	Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Primera.	ha sido dictaminada.
7	15 agosto 2007. Gaceta Parlamentaria, número 39.	Senador Alejandro González Yáñez, PT, nombre propio y de los Diputados María Arvizu Rivas, Gustavo Pedro Cortés, y Alejandro Chanona Burguete.	Reforma y adiciona la Constitución, en materia de democracia directa para instituir las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, afirmativa ficta, revocación de mandato y presupuesto participativo.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.	Documento en trámite. No ha sido dictaminada.
8	14 septiembre 2006. Gaceta Parlamentaria, número 5.	Senadores integrantes de diversos Grupos Parlamentarios.	Adiciona el artículo 39 de la Constitución Política, para establecer el plebiscito revocatorio.	Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.	Documento en trámite. No ha sido dictaminada.

LXI Legislatura. 2009-2012.

No.	Fecha presentación y núm. Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
1	15 de diciembre de 2009. Gaceta Parlamentaria 71.	Ejecutivo Federal.	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos.	Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, en materia de reforma política.
2	29 de octubre de 2009. Gaceta Parlamentaria 40.	Senadora Martha Leticia Sosa Govea, PAN.	Reforma los artículos 35, 36, 40 y 41 de la Constitución.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.	Aprobado el 27 de abril de 2011 con 94 votos en pro, 5 en contra y 8 abstenciones. Turnada a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales el 28 de abril.

CÁMARA DE DIPUTADOS.

LVIII Legislatura. 2000-2003.					
No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
1	11 abril 2002. Gaceta Parlamentaria, número 978-I.	Diputado Miguel Gutiérrez Hernández, PAN.	De reformas a la Constitución, para el fortalecimiento de la democracia participativa, dentro de la Reforma del Estado.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.	Iniciativas no dictaminadas. Se declaran asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
2	4 abril 2002. Gaceta Parlamentaria, número 973-I.	Diputada Beatriz Patricia Lorenzo Juárez, PAS.	Reformas a diversas disposiciones de la Constitución, para la incorporación de la figura del referéndum.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.	
3	4 abril 2002. Gaceta Parlamentaria, número 973-I.	Diputado Juan Carlos Regis Adame, PT.	De adiciones a diversos artículos de la Constitución Política, en materia de democracia semidirecta.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.	
4	8 noviembre 2001. Gaceta Parlamentaria, número 875.	Diputado José Manuel del Río Virgen, Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional.	Reformas a los artículos 35, 36, 71 y 73, de la Constitución, para incorporar la figura de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.	
5	25 septiembre 2001. Gaceta Parlamentaria, número 845.	Diputado Enrique Adolfo Villa Preciado, PAN.	Modifica diversos ordenamientos ⁵¹ para establecer la figura de iniciativa popular.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.	

⁵¹ Esta iniciativa impacta el COFIPE, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y propone la creación de la Ley Reglamentaria de la fracción IV del artículo 71 de la Constitución sobre iniciativa popular; sin embargo, en el análisis del Capítulo 3 sólo se contemplan las reformas a la Constitución.

LVIII Legislatura. 2000-2003.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
6	27 marzo 2001. Gaceta Parlamentaria, número 717.	Amador Rodríguez Lozano, PRI.	De reformas a diversas disposiciones de la Constitución, con relación al Poder Legislativo.	Comisión de Puntos Constitucionales.	<p>Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución.</p> <p>Aprobado en la Cámara de Diputados con 391 votos en pro y 5 abstenciones, el jueves 15 de abril de 2004.</p> <p>Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 70 votos en pro, el miércoles 28 de abril de 2004.</p> <p>Publicado en el DOF el viernes 30 de julio de 2004.</p> <p>Nota: El Dictamen señaló como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre. Se dejó fuera la parte de la iniciativa que incluía referéndum e iniciativa popular.</p>
7	7 septiembre 2000. Gaceta Parlamentaria, número 586.	Diputada Fanny Arellanes Cervantes, PAN.	Se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 40, 71, 73, 115, 122 y 135 de la Constitución Política, para establecer figuras de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.	Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal.	No fue dictaminada. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.

LIX Legislatura. 2003-2006.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
1	8 agosto 2006. Gaceta Parlamentaria, número 2071.	Diputada Beatriz Mojica Morga, PRD.	Modifica los artículos 41 y 115 de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Iniciativas no dictaminadas. Se declaran asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
2	27 abril 2006. Gaceta Parlamentaria, número 2005-II.	Diputados Pedro Vázquez González y Francisco A. Espinosa Ramos, PT.	Reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
3	30 marzo 2006. Gaceta Parlamentaria, número 1978-I.	Diputado César Amín González Orantes, PRI.	Reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
4	2 febrero 2006. Gaceta Parlamentaria, número 1942-II.	Diputado Javier Orozco Gómez, PVEM.	Reforma diversos artículos de la Constitución, en materia de participación ciudadana, referéndum, plebiscito e iniciativa popular.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
5	2 febrero 2006. Gaceta Parlamentaria, número 1898-VI.	Diputado Federico Madrazo Rojas, PRI.	Reforma y adiciona los artículos 35, 36, 40, 41, 71 y 73 de la Constitución Política.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
6	13 julio 2005. Gaceta Parlamentaria, número 1799.	Diputado Roger David Alcocer García, PRI.	Crea la Ley Federal de Mecanismos de Participación Democrática de los Ciudadanos ⁵² .	Comisión de Participación Ciudadana.	
7	30 marzo 2005.	Diputada Tatiana	Reforma el artículo	Comisión de	

⁵² No se contempla esta iniciativa para el análisis realizado en el apartado 3.2 del Capítulo 3, toda vez que no impacta el cuerpo constitucional.

LIX Legislatura. 2003-2006.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
	Gaceta Parlamentaria, número 1720-I.	Clouthier Carrillo, PAN.	71 de la Constitución, en materia de iniciativa ciudadana.	Puntos Constitucionales.	declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
8	24 febrero 2005. Gaceta Parlamentaria, número 1699-I.	Diputada Virginia Yleana Baeza Estrella, PAN.	Reforma y adiciona los artículos 35 y 71 de la Constitución, en materia de participación ciudadana.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.	En reunión plenaria de la Comisión de Participación Ciudadana del 22 de noviembre de 2005, se aprobó un dictamen negativo y se mandó a la Comisión de Puntos Constitucionales con copia a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En el cuarto informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana noviembre 2008-febrero 2009 se declaró pendiente . Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
9	3 febrero 2005. Gaceta Parlamentaria, número 1684-I.	Diputado Jaime del Conde Ugarte, PAN.	Reforma y adiciona los artículos 40, 71 y 73 de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	No fue dictaminada. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
10	25 noviembre 2004. Gaceta Parlamentaria, número 1634-I.	Diputado Ramón Galindo Noriega, PAN.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo.	Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Fortalecimiento del Federalismo, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 36,

LIX Legislatura. 2003-2006.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
			federalismo político ⁵³ .		76, 105, 115 y 116 de la Constitución. Aprobada en la Cámara de Diputados con 306 votos en pro, 3 en contra y 5 abstenciones, el miércoles 26 de abril de 2006. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. Nota: El Dictamen señaló en el Art. 115 de la CPEUM la facultad de los municipios para asegurar la participación ciudadana, pero no indica instrumentos ni procedimientos.
11	13 septiembre 2004. Gaceta Parlamentaria, número 1584-I.	Diputado Joel Padilla Peña, PT.	Reforma los artículos 35 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.	Iniciativas no dictaminadas. Se declaran asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
12	25 agosto 2004. Gaceta Parlamentaria, número 1574-I.	Congreso de Veracruz.	Adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución Política.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
13	30 junio 2004. Gaceta Parlamentaria, número 1532.	Diputados Heliodoro Carlos Díaz Escárraga y René Meza Cabrera, PRI.	Para reformar los artículos 52, 53, 55, 59, 60, 63 y 83, y derogar el 54 de la Constitución Política.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
14	29 abril 2004. Gaceta Parlamentaria, número 1486-IV.	Diputada María Angélica Ramírez Luna, PAN.	Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, para establecer las figuras de plebiscito y referéndum.	Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana.	En reunión plenaria de la Comisión de Participación Ciudadana del 22 de noviembre de 2005, se emitió y aprobó una opinión negativa y se mandó a la Comisión de Puntos Constitucionales con copia a la Conferencia para la Dirección y Programación de los

⁵³ Es sobre federalismo, pero incluye los instrumentos en el ámbito municipal.

LIX Legislatura. 2003-2006.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
					<p>Trabajos Legislativos. En el tercer informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana septiembre 2007-febrero 2008 se declaró con dictamen negativo. En el cuarto informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana noviembre 2008-febrero 2009 se declaró opinión en sentido negativo, aprobada. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.</p>
15	29 abril 2004. Gaceta Parlamentaria, número 1486-III.	Diputado René Meza Cabrera, PRI.	Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, en materia electoral.	Comisión de Puntos Constitucionales.	No fue dictaminada. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
16	5 abril 2004. Gaceta Parlamentaria, número 1468-II.	Diputada Susana Manzanares Córdova, PRD.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución, con relación a las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa popular y rendición de cuentas.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana.	<p>En el tercer informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana septiembre 2007-febrero 2008 se declaró con dictamen negativo. En el cuarto informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana noviembre 2008-febrero 2009 se declaró dictamen en sentido negativo, votado y aprobado. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la</p>

LIX Legislatura. 2003-2006.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
					Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
1	30 abril 2009. Gaceta Parlamentaria, número 2741-VI.	Diputada Alma Lilia Luna Munguía, PRD.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Iniciativas no dictaminadas. Se declaran asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
2	07 octubre 2008. Gaceta Parlamentaria, número 2594-II.	Diputada Martha Margarita García Müller, PAN.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.	
3	2 octubre 2008. Gaceta Parlamentaria, número 2602-V.	Diputado Efraín Morales Sánchez, PRD.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política, y expide la Ley General de Acceso a la Participación Ciudadana.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	
4	02 julio 2008. Gaceta Parlamentaria, número 2542.	Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago, PRD.	Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, para elevar a rango constitucional los principios de democracia participativa.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
5	14 mayo 2008. Gaceta Parlamentaria, número 2508.	Diputada Irene Aragón Castillo, PRD.	Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, con el propósito de elevar a rango constitucional los	Comisión de Puntos Constitucionales.	

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
			principios de democracia participativa.		
6	11 octubre 2007. Gaceta Parlamentaria, número 2355-III.	Diputado Jorge Quintero Bello, PAN.	Reforma el artículo 71 de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Iniciativas no dictaminadas. Se declaran asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
7	8 agosto 2007. Gaceta Parlamentaria, número 2316.	Diputado Jesús González Macías y el Senador Javier Orozco Gómez, PVEM.	Reforma la Constitución, el COFIPE y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide Ley Federal de Participación Ciudadana.	Comisión de Puntos Constitucionales.	
8	31 julio 2007. Gaceta Parlamentaria, número 2311.	Diputadas Claudia Lilia Cruz Santiago e Irene Aragón Castillo, PRD.	Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, para elevar a rango constitucional los principios de la democracia participativa.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008. Se publicó el Dictamen para su discusión en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2009, pero no se abordó en la sesión.
9	03 mayo 2007. Gaceta Parlamentaria, número 2248.	Diputado Raymundo Cárdenas Hernández, PRD.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución, en materia electoral.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008. Se publicó el Dictamen para su discusión en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2009, pero no se

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
10	26 abril 2007. Gaceta Parlamentaria, número 2241-VI.	Diputada Marina Arvizu Rivas, Alternativa.	Reforma los artículos 35, 41, 71, 73, 89, 99, 116 y 135 de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	abordó en la sesión. Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008. Se publicó el Dictamen para su discusión en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2009, pero no se abordó en la sesión.
11	26 abril 2007. Gaceta Parlamentaria, número 2240.	Diputados Javier González Garza, Juan Guerra Ochoa y Pablo Trejo Pérez, PRD.	Reforma, adiciona y deroga los artículos 35, 36, 38, 40, 41, 54, 60, 71, 99, 102 y 116 de la Constitución Política.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido negativo, el jueves 30 de abril de 2009, s, por lo que se considera asunto totalmente concluido. El dictamen tiene fecha de 29 de noviembre de 2007.
12	27 marzo 2007. Gaceta Parlamentaria,	Diputada Mónica Fernández Balboa, PRD.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la	Comisión de Puntos Constitucionales,	En el primer informe semestral de actividades de la Comisión de

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
	número 2221-I.		Constitución Política.	con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana.	<p>Participación Ciudadana octubre 2006-marzo 2007 se declaró pendiente y asignada al Diputado Felipe González Ruiz, Secretario. En el segundo informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana abril-septiembre 2007 se manejó que ya había proyecto de dictamen, con fecha 11 de mayo de 2007. En el tercer informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana septiembre 2007-febrero 2008 se declaró con dictamen positivo. En el cuarto informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana noviembre 2008-febrero 2009 se declaró pendiente. Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008. Se publicó el Dictamen para su discusión en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2009, pero no se abordó en la sesión.</p>
13	15 marzo 2007. Gaceta Parlamentaria,	Diputado Joaquín Humberto Vela	Reforma los artículos 83 y 84 de la Constitución	Comisión de Puntos Constitucionales.	No fue dictaminada. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
	2214-I.	González, PT.	Política de los Estados Unidos Mexicanos.		Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
14	14 diciembre 2006. Gaceta Parlamentaria, número 2152-I.	Diputado Alberto Esteva Salinas, Convergencia.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política y expide la Ley de Participación Ciudadana.	Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Participación Ciudadana, con opinión de Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	En el primer informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana septiembre-febrero 2006 se declaró pendiente y asignada al Diputado Felipe González Ruiz, Secretario. En el tercer informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana septiembre 2007-febrero 2008 se declaró con dictamen positivo . En el cuarto informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana noviembre 2008-febrero 2009 se declaró pendiente . Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente. No fue dictaminada. Se declara asunto concluido por Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el 13 de octubre de 2011.
15	12 diciembre 2006. Gaceta Parlamentaria, número 2150-II.	Diputado David Mendoza Arellano, PRD.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política.	Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la de Participación Ciudadana.	En el primer informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana septiembre-febrero 2006 se declaró pendiente . Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval

LX Legislatura. 2006-2009.

No.	Fecha presentación y número de Gaceta.	Presentada por	Contenido general	Turnada a	Estado
					<p>Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente.</p> <p>En el cuarto informe semestral de actividades de la Comisión de Participación Ciudadana noviembre 2008-febrero 2009 se declaró pendiente.</p> <p>Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008.</p> <p>Se publicó el Dictamen para su discusión en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2009, pero no se abordó en la sesión.</p>
16	7 diciembre 2006. Gaceta Parlamentaria, número 2147-I.	Diputado Jesús Ramírez Stabros, PRI.	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente.
17	21 noviembre 2006. Gaceta Parlamentaria, número 2136-I.	Diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés, PT.	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008. <p>Se publicó el Dictamen para su discusión en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2009, pero no se abordó en la sesión.</p>
18	14 septiembre 2006. Gaceta Parlamentaria, número 2090.	Diputado José Manuel del Río Virgen, Convergencia.	Reforma los artículos 35, 39, 71, 73 y 116 de la Constitución.	Comisión de Puntos Constitucionales.	Excitativa del Diputado Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, PRD, el miércoles, 14 de Mayo de 2008 para que la Comisión de Puntos Constitucionales emita el Dictamen correspondiente. <p>Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, primera lectura el jueves 11 de diciembre de 2008.</p> <p>Se publicó el Dictamen para su discusión en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2009, pero no se abordó en la sesión.</p>

ANEXO 2.

ENTREVISTAS COMPLETAS A EX LEGISLADORES.

LIC. FANNY ARELLANES CERVANTES

Secretaria de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura.

Entrevista telefónica.

Fecha: martes 1 de noviembre de 2011.

Hora: 4:58 pm.

- *Durante su encargo como Diputada Federal de la LVIII Legislatura, usted presentó el 7 de septiembre del año 2000 una iniciativa encaminada a establecer las figuras de participación ciudadana, tal es el caso de la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¿por qué presentó esta iniciativa?*

En aquel entonces el coordinador de la bancada era el Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, fue la primera iniciativa que presentó su Grupo Parlamentario y precisamente la primera iniciativa que tenía el significado particular de darle la relevancia debida a la participación ciudadana. Y el Licenciado Calderón me la encargó a mi por que en Nuevo León, históricamente, en la Constitución de Nuevo León está establecido la iniciativa popular; precisamente era una práctica ya de Nuevo León que los ciudadanos presentaran iniciativas y se transmitieran y se discutieran en el Congreso y ese fue el motivo por el que se presentó.

- *¿Cuál fue la postura de los otros Partidos Políticos ante tal iniciativa?*

Debatirla, en el discurso, hablar sobre el tema, pero no a culminar en una aprobación que volviera vigente figuras de participación ciudadana como las que tú mencionas. No había una intención real de aprobarla.

- *¿Qué trámite legislativo se le dio a su iniciativa?*

Sí se turnó a Comisiones, se llegó a platicar; tengo que reconocer que en todos los Grupos Parlamentarios había gente a favor de ese tipo de figuras, particularmente en el PRD por que ya en los órganos legislativos donde ellos ya eran gobierno ya había habido aprobación de figuras a nivel constitucional, pero no se lograba el consenso para que todos los Partidos pudieran aportar los votos necesarios para una reforma constitucional.

- *¿Por qué considera importante elevar a nivel constitucional los instrumentos de participación ciudadana?*

Por que la forma de Gobierno, la democracia representativa, está en la Constitución y cualquier excepción establecida fuera de la Constitución hubiera sido inconstitucional, entonces tiene que tener una regulación constitucional por que es en la Constitución donde está regulada nuestra forma de Gobierno, nuestro sistema de democracia representativa.

- *Del año 2000 al 2009 se presentaron más de 50 iniciativas para elevar a rango constitucional los instrumentos de participación ciudadana, en su opinión ¿por qué no han prosperado tales esfuerzos?*

Porque es más fácil y práctico que unas cuantas personas tomen las decisiones, las decisiones verticales siempre van a ser mucho más fáciles de tomar que las decisiones más en un esquema horizontal y hay intereses creados en torno a la Cámara de Diputados y de Senadores que han propiciado que se centralicen las discusiones en los Partidos Políticos, pero también han propiciado un alejamiento de los ciudadanos respecto a esta discusión.

- *¿Quién o quiénes impiden que se instrumente la participación ciudadana en nuestro país?*

Pues no han podido impedirlo por que ya se aprobó una reforma que le falta, que no está completa, tiene que (*inaudible*) para que se dé un mayor incremento de la participación política en la toma de decisiones y es por eso por que sólo unos cuantos quieren tomar las decisiones. Eso es lo que lo ha impedido.

- *¿Cómo vislumbra el panorama en México de aprobarse mecanismos como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular?*

Habría una mejor relación entre los poderes públicos y los ciudadanos por que los servicios y los productos que generen los poderes públicos van a ser acordes con las necesidades de los ciudadanos y van a existir instrumentos constitucionales para que los poderes públicos le puedan preguntar a los ciudadanos qué quieren.

- *¿Entonces está de acuerdo en que los instrumentos de participación ciudadana fortalecen el papel de los representantes electos por los ciudadanos?*

Fortalece, llevando esto a la iniciativa privada es lo que se llama servicio al cliente; tenemos que satisfacer las demandas de los ciudadanos por que parece ser que olvidamos los servidores públicos y, sobre todo cuando somos de representación popular, que estamos ejerciendo un mandato público y que ese mandato tiene que reflejar las decisiones de nuestros mandatarios, de nuestros mandantes que son los ciudadanos.

- *Como Secretaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, ¿cómo observó el papel de la misma respecto al tema?*

En la Junta de Coordinación Política no se tomaba el acuerdo necesario, así que mientras no se acuerde por parte de los órganos de la Cámara no había ni siquiera el más mínimo interés por poner sobre la mesa de discusiones el tema.

- *¿Entonces el asunto no se abordó en alguna reunión de la Comisión?*

No, fuera de los Foros de Reforma Política que se organizaron tanto en la Secretaría de Gobernación como en la propia Cámara no hubo un resultado más allá de la discusión.

- *¿Considera que el procedimiento legislativo ha fungido como una herramienta para bloquear las iniciativas en la materia?*

Sí, hasta la reforma reciente que tuvieron en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores que ya incluyó algunas figuras de participación ciudadana, mientras tanto en el pasado hubo una total parálisis en ambas Cámaras y desinterés respecto a satisfacer la demanda ciudadana que era tener instrumentos de acción y de participación de las decisiones públicas.

- *En el marco de la Reforma Política, se ha incluido la consulta y la iniciativa popular como instrumentos de participación, ¿considera que estas figuras satisfacen completamente el tema en nuestro país?*

El tema en cuanto a la participación es un avance, tienes todavía que sensibilizar en que tienes que pedir un porcentaje de participación; en su carácter vinculatorio también tiene que madurar, tiene que irse hacia ese lado, por que no es posible que le consultes al ciudadano para después tú mismo decidir si le haces caso o no.

- *A pesar de existir más de 50 iniciativas relacionadas ¿Usted considera que el tema se puso en la agenda política y legislativa nacional a raíz de la iniciativa que presentó el Presidente de la República?*

Pienso que sí tuvo un papel importante, pero hubo otros elementos. Sí, por supuesto que la iniciativa del Presidente es muy importante porque él lo puso en su agenda, pero también el resto de los Grupos legislativos lo pusieron en su agenda; en reforma política no llegó a ese grado por que únicamente se abordó temas de participación ciudadana, pero una reforma política para México necesariamente incluye el explorar mecanismos de parlamentarismo, de sistema parlamentario para introducirlos a nuestro presidencialismo, que ya no está funcionando, que ya se ha agotado.

- *¿Cree que prospere finalmente la consulta y la iniciativa popular que se ha incluido en la Reforma Política o considera que los legisladores no se pondrán de acuerdo al respecto?*

Sí va a prosperar.

- *¿Algún comentario final que desee agregar?*

El aprobar estos instrumentos de participación ciudadana va a ayudar a acercar a los ciudadanos con las decisiones que se toman en las instituciones públicas, pero que necesitamos todavía discutir y poner sobre la mesa más cosas para poder hablar de una auténtica reforma política y básicamente estoy hablando del sistema presidencial que ya no está funcionando y que es necesario que se discutan otras formas de gobernar y que busquemos otra manera de hacer las cosas, por que, como tú bien lo indicas, estamos a once años de que se presentó esa iniciativa y once años es mucho tiempo para producir un resultado.

Le agradezco mucho su atención y su disposición para hacer esta entrevista.

DR. MANUEL BARTLETT DÍAZ

Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores en la LVIII y LIX Legislaturas.

Lugar: Ciudad de México.

Fecha: miércoles 30 de noviembre de 2011.

Hora: 1:21 pm.

- *¿Considera importante elevar a nivel constitucional los instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum e iniciativa popular?*

Sí, desde luego que sí.

- *¿Por qué?*

Todo lo que sea participación de la población, participación social, es importante bajar a la democracia, la presencia ciudadana refuerza las decisiones que se tomen, yo creo que es siempre positivo.

- *¿Los instrumentos de participación ciudadana debilitan o fortalecen el papel de los representantes electos por los ciudadanos?*

Yo creo que fortalece lo que es importante fortalecer que es la democracia y en la medida en que los representantes estén atentos a lo que la base social exija entonces se fortalece, podría pensarse que el hecho de que se abra un canal directo de expresión puede reducir la posibilidad de acción de los representantes como los que hacen esa ley o traducen la voluntad en leyes, etcétera, pero, la verdad es que fortalecen su posición en cuanto que tienen mejores instrumentos más directos para conocer qué es lo que la población desea.

- *En su opinión, ¿hay alguien o algo que impida se instrumente la participación ciudadana en nuestro país?*

Bueno, ya ves que estuvo y ha estado ya muchas veces como proyecto en reformas diversas, acaba de quedarse otra vez sin ser aprobada una reforma política que traía esos instrumentos como parte de una reforma importante con esa defensa que es fortalecer la democracia, etcétera, y no pasaron. El planteamiento que se hizo en lo que aprobó el Senado en esos temas fue muy retórico en el sentido de que es la apertura a la sociedad la participación mas directa, pero a la mera hora de instrumentarlo lo hicieron muy reducido por que ponían unas condiciones muy difíciles de realizar, entonces cuando llegó a la Cámara de Diputados fue una de las críticas que se hizo al planteamiento que se había aprobado en el Senado, que las condiciones y el número de personas participantes y todo esto que se requería pues lo hacían un acto irreal, al iniciar recuerdo que era más participación que en una elección o algo así; entonces ahí encuentras un poco la respuesta a la pregunta que me haces, sí hay y hubo en el Senado de la República, que aprobó por consenso de todos los Partidos, una voluntad de hacerlo más difícil, no de abrirlo francamente, ¿por qué? pues ha de haber imperado ese criterio: que le quita a la representación margen de acción.

- *¿Cómo vislumbra el panorama en México de aprobarse tales figuras?*

Yo creo que sería muy positivo si entran en un esquema que los haga validos por que el sistema político, constitucional y legal tienen muchas piezas que si no se revisa todo en su conjunto puedes introducir instituciones validas que serían oratorias si no hay una visión global en las reformas; no creo que solas por lo menos podrían funcionar, tendría que haber otras reformas en el Congreso, en los Partidos Políticos, para que no haya o manipulación o freno a esos instrumentos.

- *Del año 2000 al 2009 se presentaron más de 50 iniciativas en el Congreso para elevar a rango Constitucional esos instrumentos de participación ciudadana, en su opinión ¿por qué no han prosperado tales esfuerzos legislativos?*

Bueno, te estoy diciendo una de las críticas que se le hizo cuando con Fox, pero que no pasó y se les criticó por lo que decía yo hace un momento: establecían más obstáculos que facilidades. No prosperó la reforma política en general, no en relación con estos temas, un poco la crítica que se le hacia a la Cámara de Diputados, los Senadores que habían aprobado esta gran reforma, según ellos, era que no iban a sacar instrumentos importantísimos para la democratización del país que son estos de participación directa, pero, en realidad, lo que ha ocurrido en los diversos ensayos de reforma política posteriores a los que hubo y tuvieron éxito han sido razones políticas. No específicamente vamos a detener estos instrumentos, sino, no se crean condiciones para la aprobación de una Reforma Política por intereses de Partidos y de la Presidencia de la República, ahí hay desencuentros en los intereses de unos y otros; tu puedes decir que el Presidente está muy interesado y mete una serie de “dulces” muy interesantes, pero está interesado en tener la posibilidad de vetar las iniciativas, o tener la posibilidad de que haya un sustituto del Presidente que falte que salga de sus propias filas de la Cámara de Senadores, o sea intereses particulares del Ejecutivo que no comparte el Legislativo; ésta es la reforma que quiere él para fortalecer su posición y luego lo que quiere el grupo hegemónico en el Senado, eso es lo que dio como resultado la no aprobación, para empezar que fue un planteamiento ya muy fuera de tiempo, sí, es muy difícil que ya al final de un sexenio salgan reformas de esa envergadura, son cosas que se hacen primero para plantearlas como una reforma de ese Congreso y ese Ejecutivo. Lo que pasó es que no se entendieron y en la Cámara de Senadores sí llegaron a un acuerdo con el Ejecutivo, se dijeron “te voy a dar esto y tu me pasas esto”, entonces es un cambalache esa reforma, un cambalache que dejó una reforma absolutamente inocua y no tocando cosas muy importantes, que fue lo que le criticaron acá, que tampoco se lograba un consenso real de buena fe de todos los intereses, así que no es por eso, al contrario estas medidas de democracia directa le servían para vestir una reforma política que tenía otras colas ahí de intereses muy particulares.

- *¿Considera que el procedimiento legislativo ha fungido como una herramienta para bloquear las iniciativas en la materia o ha sido una cuestión de voluntad política?*

Tiene que haber un proceso para que haya coincidencia entre los Partidos y el Ejecutivo, para que se de una verdadera reforma, y no ha habido un consenso

importante, democrático, más allá de los intereses de los poderes y de los líderes que están manejando eso, así que yo creo que es una cuestión política general.

- *¿Ha existido renuencia por parte de los legisladores para abordar el tema?*

Yo no diría que la palabra es renuencia por que ha habido promoción a la reforma política y a la reforma esta, y ahí van; ya cuando empiezan a ver las partes, entonces dicen “no, es que le estamos dando al Presidente demasiado, esto no porque...”, entonces más que renuencia, esos temas, en particular, yo creo que son los que más aprobación tienen salvo esa composición del planteamiento, es decir, más abierto, más cerrado, hacerlo factible o hacerlo muy difícil, salvo eso, son temas que se ven bien y que inclusive han servido para discutir iniciativas en donde llevan otras cosas, “cola”.

- *¿En su encargo como Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, éste tema se abordó?*

Sí, estaba, había una serie de iniciativas de la reforma política, ese es un tema que se viene manejando de hace tiempo, desde el tema de la Reforma del Estado, es un tema que tiene orígenes muy diversos, primero es un decreto que hace el Banco Mundial, es la primera vez que se toca el tema de la reforma política; el Banco Mundial impulsa reformas del Estado para completar el esquema de gobierno neoliberal, todas estas cuestiones de la reducción del gobierno, de hacer participar a los sectores privados en los procesos políticos, fueron iniciados por el Banco Mundial para complementar los aspectos económicos con los aspectos políticos del modelo neoliberal. Luego de ahí se arrancó y ha habido abanderados de esto, por ejemplo estuvo Porfirio Muñoz Ledo impulsando una reforma del Estado más amplia, inclusive hay un libro que publicó la Universidad en un primer intento entrando Fox y participó ahí Porfirio en un planteamiento interesante, amplio, que te recomendaría yo si no lo conoces; entonces, a partir de ahí se hace grande lo chiquito y le meten cosas u omiten las cosas que son importantes, creo yo, como la democratización de los Partidos, real, y la democratización del Congreso, real, pero eso no lo meten por que son los interesados en que no vayan, en tener controles hegemónicos sin aperturas, es un largo juego. Ya ha habido reformas importantes en esa línea, pero una reforma integral del Estado es complicado con estas diversas versiones o visiones de lo que debe ser el Estado, la derecha o un poco la izquierda tienen visiones diferentes y llegar a un consenso aun de buena fe con un criterio democrático que no ha sido posible por que ahí están los intereses del Presidente, del líder del Senado, del otro líder; yo creo que es un tema que ahí esta y van sacando un pedazo de una y un pedazo de otra.

- *Tengo registro de que durante la LVIII y LIX Legislaturas se presentaron 3 iniciativas en el Senado sobre el tema, mismas que se turnaron a la Comisión de Puntos Constitucionales, ¿recuerda cómo procesó la Comisión estas iniciativas?*

Al Congreso entran muchísimas iniciativas, cada diputado cada senador tiene facultad para hacerlo y meten cosas muy buenas, cosas muy malas, intereses particulares que pueden representar; pero en las reformas de envergadura, en las

reformas que exigen cambios en la Constitución, un poco por la composición de los cuerpos legislativos, solamente con un acuerdo de Partidos prosperan, se necesitan las dos terceras partes en cada una de las Cámaras, entonces esas iniciativas personales que presenta un Senador perredista, muy buena, como cosa de él, no siendo ni siquiera una iniciativa de su fracción pues no tienen muchas posibilidades de pasar y en esto de lo que le llaman rezago se van quedando pendientes, se da mucho esto, hay esfuerzos importantes como esta reforma última que se queda ahí, pero hay cientos que no tienen apoyo en realidad, que no hay un movimiento a favor de impulsarlas y lo primero que se necesita es que el legislador que la presenta tiene que tener el consenso de su Partido en cuanto al compromiso que la van a impulsar, iniciativas individuales se pierden, o pueden verla bien en las diversas fracciones pero se necesitan votos para aprobarla, lo pueden ver bien sí pero ahorita no estamos en eso hay otros temas que sí están en el proceso de ir saliendo o de debate real, entonces se aplazan y no suben a la consideración seria, comprometida de los Partidos. La Comisión recibe reformas constitucionales del montón y que son delicadas, pero si no hay un movimiento, un impulso fuerte afuera de las fracciones pues se van quedando y son iniciativas que son individuales, y los pocos legisladores no tienen o no logran en ese momento por buena que sea, el consenso de su Partido que debe tener inmediatamente una presión fuerte para que su iniciativa se discuta.

- *¿Había interés en su Grupo Parlamentario sobre el tema?*

Sobre la reforma política sí, siempre ha habido trabajo de análisis sobre esos temas, la reforma del Estado, el mejoramiento del Estado, la democratización del Estado que son temas interesantes que a todo mundo atrae más que iniciativas sobre cosas muy particulares, el hecho es que se necesita un movimiento fuerte para que se pueda iniciar, como en el Senado Beltrones agarró el tema con interés personal de él, entonces siendo el coordinador de los Senadores tenía ese peso de los Senadores con él, empujaban y entonces hay que convencer a los del PAN para ir y luego PRD, pero se necesita un fuerte impulso; o una iniciativa presidencial trae atrás a su Partido, el compromiso del PAN en esos casos se supone que hay un acuerdo previo con el Presidente panista para que entre esa iniciativa y ahí tienen la fuerza para el Ejecutivo.

- *A pesar de existir 50 iniciativas previas relacionadas, ¿Usted considera que el tema se puso actualmente en la agenda política y legislativa por la iniciativa que presentó el Presidente de la República en diciembre de 2009?*

No; como fuerza como impulso sí, tiene que tener un impulso fuerte por que ahí en la Comisión de Puntos Constitucionales hay un sinnúmero de propuestas de reformas constitucionales, cuáles son las que realmente generan un interés, para empezar, en la fracción misma y luego en las otras fracciones. Pero tiene que haber ese impulso, iniciativas sueltas no pasan.

- *En el marco de la Reforma Política, se ha incluido la consulta popular y la iniciativa popular como instrumentos de participación, ¿considera que estas figuras satisfacen completamente el tema en el país?*

Son temas útiles, pero no era del interés realmente de Calderón, te lo digo con toda franqueza, por que le interesaba que en el fondo pasara la reforma en su conjunto y que le permitieran estar vetando tal cosa o que le dieran la iniciativa privilegiada por que esa le interesaba más, “yo voy a mandar como reforma constitucional que haya una iniciativa preferente del Ejecutivo, entonces yo quiero que esto se vea”, ése era el interés del presidente, nunca hubo un interés realmente marcado de la iniciativa popular y todas estas cosas, sino lo que más bien les interesa en lo personal. Tendría que haber una discusión previa de los presidentes de las Comisiones, que llegaran al acuerdo de que existe una necesidad de hacer una reforma de tal tipo, por la situación del país hay temas que son importantísimos a introducir en la Constitución o cambiar, entonces se podría ir generando un proyecto, un gran proyecto de reforma del Estado, pero ahí es donde te digo que empieza a chocar por que la reforma del Estado supuestamente del PAN no es la misma reforma del Estado del PRI, pensando que así debería ser por que luego se parecen mucho a todo. Entonces es un proceso político.

- *¿Algún comentario final que desee agregar?*

Yo creo que habría que hacer una serie de reformas del Estado para corregir las reformas del Estado, este cambio de un Estado social con compromisos que están aún en la Constitución y que van metiéndole aquí y allá asuntos como el Banco de México que no tiene facultades para controlar a la banca, controlar el mercado y cosas de ese tipo que hacen que la Constitución vaya teniendo una serie de injertos neoliberales contrarios a la esencia misma de la Constitución en su planteamiento social, yo considero que esa sería la reforma para fortalecer al Estado democrático y quitarle esos pegotes neoliberales que han hecho mucho daño, no tenemos un banco de México que controle a los bancos extranjeros, que todos lo son, nada más que eso requiere una mayoría calificada y vas a tener un Congreso dividido entre derecha panista y derecha priísta en donde va a estar la fuerza que va a decidir si tenemos que cambiar para recuperar el sentido social de la Constitución y quitarle estos injertos que son de inspiración neoliberal que reducen al Estado en funciones, pero eso, volvamos otra vez, depende de las elecciones y de la composición del Congreso.

Muchas gracias.

DR. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA

Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura.

Lugar: Ciudad Universitaria.

Fecha: jueves 3 de noviembre de 2011.

Hora: 1:38 pm.

- *¿Considera importante elevar a nivel constitucional los instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum e iniciativa popular?*

Por supuesto, me parece fundamental y muy particularmente el referéndum, en virtud de que gracias al referéndum se podrían realizar reformas incluso al propio texto constitucional, que se consideraran trascendentes; como sabemos hay artículos de la Constitución que son continentes de principios políticos, sociales, económicos o culturales fundamentales que en este momento, dada la interpretación ligera del artículo 135 constitucional, se pueden reformar con la siempre participación de lo que algunos identifican como el poder constituyente permanente y que en mi concepto es simplemente un poder revisor y reformador de la Constitución, pero este poder puede, valga la tautología, reformar en este momento, dada esta interpretación ligera, cualquier precepto de la Constitución. Yo creo que incorporando al 135 la figura del referéndum haríamos que cuando se fuera a reformar algún precepto continente de algún principio fundamental de nuestra Constitución, además de poner en marcha el mecanismo del 135 eventualmente, que implica la participación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso más la mayoría de las legislaturas locales, se pudiera someter a la consideración del pueblo vía referéndum esa posibilidad de reforma y entonces sí haríamos una interpretación sistemática y correcta y plena sobre todo en los hechos, de lo que señala hoy por hoy nuestro artículo 39 constitucional con el 135.

- *¿Los instrumentos de participación ciudadana debilitan o fortalecen el papel de los representantes electos por los ciudadanos?*

Yo creo que los fortalecen por que son instrumentos que permiten un constante contacto entre la ciudadanía y sus representantes, digamos una vía, por ejemplo la reelección de los legisladores, que lamentablemente vemos que no va a pasar en esta reforma política, es o hubiera sido y deberá ser en su momento una vía constante de comunicación entre el representante, el Diputado electo y su electorado, debido a que precisamente el representante tendría que acudir de forma constante a sus electores para poder informales sobre su gestión, sobre los avances de la misma y eventualmente poderse ganar su voto reiterado de confianza para un segundo periodo. Entonces, como vemos Julieta, este tipo de instrumentos de participación ciudadana fortalecen mucho el vínculo y la comunicación entre ciudadanía y sus representantes.

- *En su opinión, ¿hay alguien o algo que impida se instrumente la participación ciudadana en México?*

Yo creo que, desde luego, siempre hay o habrá opositores a la participación ciudadana; sin embargo, esas resistencias habrá que ir las erradicando a base de una información lo más ampliamente posible respecto de las bondades de cada uno de los instrumentos de participación ciudadana, por que a final de cuentas ¿de qué se trata?, de que las plataformas de legitimación de los gobernantes, los representantes, sean cada vez más anchas y más sólidas, y en la medida en que sean más anchas sus plataformas de legitimación, la actuación de nuestros gobernantes será de mayor autoridad moral, de mayor calidad, de mayor solidez, de mayor fuerza, y todo eso redundará en beneficio de todos los gobernados. Cuando todo esto se difunda profusamente a quienes opongan resistencia a la prosperidad de los instrumentos de participación ciudadana, estoy seguro que esas resistencias disminuirán hasta desaparecer.

- *Del año 2000 al 2009 se presentaron más de 50 iniciativas en el Congreso de la Unión para que los instrumentos de participación ciudadana puedan ser una realidad en la Constitución, en su opinión ¿por qué no prosperaron tales esfuerzos?*

Bueno, hay diferentes razones, quizás alguna de ellas es que no se ponen de acuerdo las diferentes corrientes que se representan ante los órganos legislativos, particularmente me refiero al Congreso de la Unión; no es fácil, lo hemos visto Julieta, usted lo sabe muy bien, lograr consensos en torno a algunas de las figuras de participación ciudadana respecto de las cuales se tiene la impresión que podría reducir el campo de acción, por ejemplo de los Partidos Políticos, y en ese sentido, pues evidentemente se puede notar alguna resistencia para la prosperidad de estas iniciativas que incluyen la incorporación de los instrumentos de participación ciudadana a nuestra legislación constitucional y ordinaria.

- *¿Considera que el procedimiento legislativo ha fungido como una herramienta para bloquear las iniciativas en la materia?*

No, de ninguna manera. El procedimiento legislativo como tal, como procedimiento, no puedo considerarlo que sea un impedimento para la prosperidad de este tipo de iniciativas, más bien lo que ha impedido su prosperidad ha sido precisamente la falta de voluntad política de los actores y de los encargados de accionar ese procedimiento.

- *Tengo registro de que durante la LIX Legislatura se presentaron 16 iniciativas sobre el tema, ¿cuál fue el papel que tuvo la Comisión de Participación Ciudadana al respecto?*

En todo momento estuvimos apoyando la postura de quienes presentaron, como lo hizo su servidor, iniciativas para hacer prosperar este tipo de instrumentos, que no los voy a repetir por que es de todos conocido, pero prácticamente los fundamentales estuvieron plasmados en nuestra iniciativa y siempre apoyamos, tanto en las reuniones de Comisiones como en el Pleno, la prosperidad de estas iniciativas.

- *En su cargo como Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, ¿qué postura tuvo usted sobre la instrumentación de la participación ciudadana?*

De una gran promoción sobre la base de una convicción profunda de que la participación ciudadana es lo que alimenta la vida democrática del país, sus instituciones y por ende, la calidad y la solidez del trabajo gubernamental que esperamos todos los ciudadanos sea cada vez mejor.

- *¿Durante su mandato como Presidente, la Comisión estuvo trabajando sobre este tema?*

Por supuesto, usted seguramente podrá revisar la gama de actividades que realizamos durante el trienio en la Legislatura, y la Comisión, creo que si no la que más, fue una de las que más actividades tuvo y todas las actividades fueron precisamente vinculando a la participación ciudadana, los grandes grupos que convergen en la realidad social, los pequeños grupos, los medianos grupos de diversos ámbitos, precisamente vinculándolos a la tarea académica, a la tarea legislativa, para sacar productos que pudieran ser útiles a cada uno de sus ámbitos.

- *¿Puede asegurar que fue prioridad de la Comisión el instrumentar la participación ciudadana durante su gestión?*

Absolutamente.

- *¿El tema era relevante para su Grupo Parlamentario?*

Sí, sí era relevante; sin embargo, creo que lo era más todavía para la Comisión de Participación Ciudadana, donde desde luego estaban representadas todas las fuerzas.

- *¿Y que puede decir sobre el interés de los otros Grupos Parlamentarios al respecto?*

Yo creo que como Grupos Parlamentarios evidentemente todos veían con simpatía la prosperidad de este tipo de figuras, dentro de cada Grupo o dentro de cada uno de los Grupos había sostenedores de distintas opiniones, de distintas visiones, eso es lo que yo pude detectar a lo largo de ese tiempo.

- *¿Cómo vislumbra el panorama en México de aprobarse mecanismos como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular?*

Lo vislumbro con una mayor calidad democrática y por ende con una mayor solidez de legitimación de las plataformas de Gobierno.

- *Recientemente, en el marco de la Reforma Política, se ha incluido la consulta y la iniciativa popular como instrumentos de participación, ¿considera que estas figuras satisfacen completamente el asunto de instrumentación de participación ciudadana en el país?*

En una parte, por que faltan otras que son fundamentales en mi concepto, como es la reelección inmediata de los legisladores y de los presidentes municipales y la revocación del mandato.

- *¿Cree que prospere finalmente la consulta y la iniciativa popular que se ha incluido en la Reforma Política o considera que los legisladores no se pondrán de acuerdo al respecto?*

Yo espero que se pongan de acuerdo.

- *A pesar de existir más de 50 iniciativas relacionadas, ¿Usted considera que el tema se puso en la agenda por la iniciativa del Presidente?*

No, el tema ya ha estado en la agenda legislativa desde hace tiempo, pero sí ha dado relevancia a raíz de otros temas que se están tratando.

- *¿Algún comentario final que desee agregar?*

Te felicito por haber escogido este tema de tesis, me parece que es muy importante; no podemos concebir la felicidad del pueblo de México sin un Gobierno eficiente, eficaz, que le dote de seguridad y de los bienes máximos que ha plasmado el pueblo en su Constitución y no podemos esperar que esto suceda sin un Gobierno fuerte, mismo que para tener necesitamos nosotros ejercitar una democracia sólida, actuante, que tenga capacidad de adaptarse a las exigencias del pueblo y para esta democracia es necesario precisamente una participación ciudadana entusiasta, decidida, con canales y vías expeditas para poderse realizar, para poderse explayar ampliamente y evidentemente pues para eso contribuyen muchos trabajos de investigación como el que tú brillantemente estas desarrollando.

Muchas gracias.

ING. RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ

Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura.

Lugar: Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

Fecha: lunes 5 de octubre de 2009.

Hora: 12:36 pm

- *Durante su encargo como Diputado Federal en la LX Legislatura, presentó en mayo de 2007 una iniciativa enfocada a reconocer la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ¿por qué?*

Pues porque yo sostengo que en México la consolidación de la democracia implica la construcción de una ciudadanía más activa, más participativa y estas figuras de democracia directa pueden ayudar a ello, y también porque las reformas que el Estado mexicano requiere necesitan más apoyo popular, por eso pienso que es fundamental que ya se aprueben estas reformas.

- *¿Cuál fue la postura de los partidos políticos ante tal iniciativa?*

Mira, es muy ambivalente, ambigua, porque en la Cámara diversos legisladores hemos propuesto reformas que implican a estas figuras, no sólo en esta Legislatura, sino en muchas anteriores, de todos los partidos políticos los legisladores en lo individual presentamos iniciativas, pero, lo cierto es que en el momento en que, por ejemplo, yo, como Presidente de la Comisión en la Mesa Directiva planteaba la necesidad ya de agendar la elaboración de ese dictamen y llevarlo a la votación siempre había oposición del PAN y evasivas del PRI. Al final yo presioné fuerte para que ese tema saliera, el PRI y el PAN se allanaron ahí en la Comisión, logramos el acuerdo para que un dictamen se aprobara, lo remitimos a la Mesa Directiva, se dio cuenta en el pleno de la existencia de ese dictamen, se determinó por el Presidente de la Comisión de la Mesa Directiva de la asamblea o del pleno que era de primera lectura y se quedó ahí, ya no volvió nunca más al pleno para la segunda lectura y la votación. ¿Por qué ocurrió eso?, pues porque el PRI y el PAN finalmente no estuvieron de acuerdo en que se establezcan esas figuras en la Constitución general de la República.

- *De la LVIII a la LX Legislatura se han presentado más de 50 iniciativas en la materia para poder llevar a cabo, a la práctica, los instrumentos de participación ciudadana ¿por qué considera que no han prosperado tales esfuerzos?*

Pues porque durante todo ese tiempo, PRI y PAN han considerado que el régimen político que tenemos, la democracia representativa débil que tenemos, es correcta y justa, que no requiere avanzarse hacia una democracia más participativa, por eso no lo han aceptado.

- *¿Quién o quiénes impiden que se instrumente la participación ciudadana?*

En general, PRI y PAN, sus dirigentes principales, que no consideran que eso sea útil para el país hoy.

- *Y ¿por qué cree que tengan esta postura?*

Porque pienso que ellos no quieren abrirle el camino a la participación de los ciudadanos porque es un camino que se iría ensanchando; la gente comenzaría a transitar a través de ese camino, presentando múltiples cambios, múltiples asuntos y creo que no lo quieren propiciar.

- *Retomando la cuestión del dictamen, ¿qué considera que pase más adelante con éste?*

Yo pienso que el bloque de legisladores de izquierda va a exigir que se vote y vamos a ver qué hace el PRI que tiene mayoría ahora ahí en la Cámara de Diputados, vamos a ver.

- *¿Cómo vislumbra el panorama en México?, ya me ha platicado un poco de qué cree que es lo que pase, pero ¿cómo vislumbra?, ¿tiene algún comentario adicional al respecto en caso de que los instrumentos de participación ciudadana se hagan legales?*

Mira, es que con la situación que vivimos de crisis acumulada, hay crisis económica, hay crisis de seguridad, hay crisis política, hay crisis alimentaria, tenemos problemas múltiples, ello va a provocar la participación de la gente en acciones de protesta, ojalá que no haya estallidos violentos, pero estamos cerca de ello; por eso creo que deberíamos propiciar que estas expresiones se den por la vía legal a través de estas figuras, pero del otro lado no lo ven así, ellos consideran que si se abre la puerta por ahí van a entrar muchísimas demandas que el sistema no va a ser capaz de procesar.

- *Finalmente, ¿los instrumentos de participación ciudadana debilitan o fortalecen el papel de los representantes electos por los ciudadanos?*

Yo pienso que los fortalece hoy.

- *¿Por qué?*

Pues porque sus planteamientos en las Cámaras (*inaudible*) y que esté expresándose alrededor de muchos temas, hoy la opinión pública casi solo toca los temas que la televisión deja pasar, la agenda política la trazan los medios de comunicación y creo que una manera de que la agenda política incluya asuntos de mucho interés para la gente es que estas figuras se aprueben y creo que eso mismo daría a los legisladores mucha más representatividad.

Le agradezco muchísimo su tiempo y su atención. Muchas gracias.