

Reforma política en México: ¿avance o retroceso democrático? Reelección legislativa y consulta ciudadana

José Luis Gallegos Quezada

Introducción

Promulgada el 31 de enero de 2014, la reforma política consiste en una serie de modificaciones constitucionales y de leyes secundarias en materia político-electoral. La mayor parte de su discusión y de la atención mediática giró en torno a la creación del Instituto Nacional Electoral y el régimen de partidos políticos. No obstante, evaluar el carácter democrático de la reforma implica ir más allá de las reglas formales de acceso al poder, para analizar los mecanismos que permiten a la ciudadanía controlar los agentes del gobierno e influir en las decisiones de éstos.

El análisis de la calidad de una democracia debe prestar atención a los mecanismos de empoderamiento -*empowerment*- ciudadano más que a la autenticidad de la representación, a partir del clásico reconocimiento de que «los ciudadanos son el elemento más característico de la democracia» (Schmitter; 1996). En este aspecto, como se argumenta a lo largo del presente ensayo, la reforma política no representa un avance y puede, incluso, significar un retroceso a nuestra consolidación democrática.

Por años, la oposición había concebido la reelección legislativa como un mecanismo que podría romper con las elites partidarias, profesionalizar la labor legislativa, pero sobre todo, afianzar la rendición de cuentas. Por primera vez desde 1933 los legisladores pueden reelegirse; sin embargo, éstos tendrán que ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato. Por otro lado, la iniciativa ciudadana, presentada como un paso hacia la modernidad democrática, comprende una

serie de asimetrías, limitaciones y dificultades de procedimiento, que parecieran tener por objeto obstaculizar su ejercicio. Así, los rimbombantes avances de la reforma política terminaron siendo una ilusión óptica ante los ojos de la ciudadanía.

Para evaluar si la reforma política representa un avance o un retroceso democrático, analizaremos el grado en que la reelección legislativa verdaderamente funciona como mecanismo de rendición de cuentas, y el grado de efectividad con el que la consulta popular permita la participación ciudadana en temas de interés nacional. Para ello desarrollaremos la siguiente metodología: 1) conceptualización de la calidad de la democracia, y su vínculo con la participación ciudadana y la fiscalización del poder 2) los supuestos teóricos de la reelección y de la consulta ciudadana, 3) el contraste entre las ventajas teóricas y la manera en que fueron aprobadas en la reforma y 4) conclusiones. Así mismo un apartado analizará la situación de la reforma política en el estado de Nuevo León para encauzar el tema en la realidad de nuestra entidad, cuya brevedad se debe a la falta de fuentes necesarias para la investigación.¹

1. La calidad de la democracia

La democracia es un concepto complejo, cuya comprensión exige diferenciar su sentido procedimental de su sentido valorativo. De manera general, entendemos por democracia un sistema de gobierno en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes obedeciendo la decisión de la mayoría, sin que ello limite la participación y derechos de minorías, guiado por valores como la tolerancia y el respeto al Estado de derecho. En este sentido, la democracia procedimental comprende un arreglo institucional que asegure el sufragio universal para elegir las autoridades que nos representarán dentro de un periodo específico, en un marco de pluralismo político.

La democracia, como proceso que permite la designación de autoridades y la toma de decisiones solo puede asegurar la institucionalización de la pugna por el poder político para evitar la violencia

¹ La página del congreso de Nuevo León <http://www.hcnl.gob.mx> aún no actualiza la información correspondiente a la sesión del 26 de mayo, cuando se aprobó en primera vuelta la reforma política en este estado. El autor de este ensayo ha solicitado, por el canal de transparencia, el resolutivo del dictamen EXP. 8727/LXXIII al congreso, del cual aún sigue en espera.

(Przeworski, 1997). En contraste, la democracia adquiere un sentido valorativo cuando le atribuimos expectativas normativas como la justicia social.² Desde esta perspectiva, un país con libertades individuales, elecciones regulares, libres e institucionalizadas, con libertad de expresión y asociación, pero con amplias desigualdades y pobreza – como es el caso de México – no sería «verdaderamente» una democracia.

La definición que equipara la democracia con un grado sustantivo de justicia o de igualdad social no es útil, al menos analíticamente; ya que obstaculiza la identificación de las variables que, más allá del arreglo institucional, pueden tener una correlación directa con la desigualdad y la pobreza. Además, tiende a despreciar a la democracia existente y de ese modo «le hace el juego al autoritarismo» (O'Donnell, 2004, p.153), pues asume por eliminación que un régimen autoritario es mejor sistema de gobierno. La conceptualización de una democracia valorativa lleva a grandes decepciones por parte de la ciudadanía,³ pues por sí misma la democracia no crea las condiciones sociales ni económicas necesarias para que estos derechos se ejerzan eficazmente (Przeworski, 1997).

Para corregir las fallas de la democracia no basta con incluir su sentido aspiracional dentro de su definición. Es necesario incluir dentro de su ejecución procedimental herramientas que posibiliten a los ciudadanos no solo elegir a sus representantes, sino también la capacidad de sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones de acuerdo a sus necesidades y demandas (Schmitter, 2005). Para O'Donnell «el cumplimiento pleno de los derechos civiles y la participación ciudadana son variables independientes que de manera conjunta son capaces incluso de mejorar la distribución del ingreso dentro de un país» (2004, pp.160–161).

En este sentido una democracia de calidad es aquella en la que los ciudadanos pueden verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos que la sociedad en su conjunto ha estipulado, para lo cual

² Ejemplo de ello es el Artículo 3 de nuestra Carta Magna, que considera a la democracia «no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

³ Nuestro país es muestra de tal decepción: según datos del Latinobarómetro 2013 37% de los mexicanos encuestados dijeron que la democracia era preferible al autoritarismo como forma de gobierno, siendo este el porcentaje más bajo de toda la región, que en promedio fue del 56%. El índice de apoyo a la democracia ha disminuido considerablemente desde 2002, lo que puede atribuirse a factores económicos y de seguridad, que indican que los ciudadanos en nuestro país no están percibiendo los beneficios de tener un régimen democrático (Parametría, 2013).

monitorea la eficiencia de la aplicación de las leyes y la eficacia de las decisiones tomadas por los gobernantes. La calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones, aumentando en la medida en que «los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a sus gobernantes, para que ejerzan su mandato respondiendo a la voluntad popular» (Rodríguez-Arechavaleta, 2011, p.179).

2. Los supuestos teóricos de la reelección legislativa

Un mecanismo ciudadano, esencial para asegurar la calidad de la democracia, es la rendición de cuentas que, de acuerdo a Guillermo O'Donnell (1999), puede concebirse de manera horizontal como la limitación de los actores políticos por agencias diferenciadas del Estado, o de manera vertical como el control de los actores políticos por la sociedad. Para que los ciudadanos aseguren que sus congresistas representan verdaderamente sus intereses, deben tener la posibilidad de ejercer presión sobre ellos y premiar o sancionar su labor. De otra manera, una rendición de cuentas meramente horizontal es capaz de evitar la conformación de un poder totalitario, pero no de corregir el alejamiento entre la clase política y la ciudadanía.

Un sistema político sin rendición de cuentas, vertical, deriva en una democracia delegativa, donde los funcionarios electos o agentes no están sujetos a ningún sistema de control, por lo que no tienen necesidad de justificar sus decisiones frente a sus electores o principales, y pueden emplear su cargo público para atender intereses particulares impunemente. Las múltiples formas en las que la ciudadanía puede incidir sobre el poder político se fundamentan, en última instancia, en una racionalidad política, es decir, en el presupuesto de que los agentes tienen como finalidad última ejercer, concentrar y preservar el poder. Sea la opinión pública, la afectación económica, la gobernabilidad de su entidad o las próximas elecciones, la reacción de un actor político a un estímulo de la sociedad responderá a su interés por

avanzar en su carrera política, preservar el cargo que tiene o reforzar su posición de poder.

Bajo este presupuesto el voto resulta un mecanismo efectivo de rendición de cuentas, porque da y quita poder, generando incentivos para que el agente cumpla con su labor. La reelección de los cargos de representación popular permite transitar a una democracia donde la participación ciudadana no se limite al sufragio de cada periodo electoral, sino también oriente la toma de decisiones del gobierno.

Teóricamente, en un modelo sin reelección, la carrera política del agente depende de las decisiones cupulares de su partido, el cual controla las candidaturas y redes clientelares y corporativistas que pueden asegurar su triunfo electoral. De manera que no existen incentivos para que el agente represente los intereses de sus electores y les rinda cuentas. La reelección abre la posibilidad al agente de «asegurar» la continuidad de su carrera política, bajo el conocimiento de que al final de su periodo los electores evaluarán su gestión para determinar si representa, o no, nuevamente sus intereses, incentivándolos a ser más sensibles y responsables ante las demandas ciudadanas.

De esta manera, el político tiene incentivos para atender conscientemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos, de gestión y en su cabildeo. Al mismo tiempo, se debilitan las élites partidistas al quitarles un instrumento disciplinario para condicionar el futuro político de quienes fueron electos y, al tener mayor independencia frente a su dirigencia, mejora la calidad de los representantes.

Otros efectos de la reelección es alentar el interés de los ciudadanos por la actividad que desempeñan los legisladores, al darles posibilidad de ejercer sobre ellos un control periódico de su desempeño (Valadés, 2004, pp. 9-10). Profesionalizar la labor legislativa, debido a la acumulación de conocimiento de quienes se reeligen y a la transmisión de dicho conocimiento a los recién llegados; lo cual se traduce en calidad, eficiencia y seguimiento a las agendas legislativas. Y la generación de estabilidad política, pues conforma una clase política experimentada, cuya familiarización permite una mayor facilidad de llegar a acuerdos y de actuar con responsabilidad en las negociaciones de largo alcance.

3. El desencanto de la reelección

La reforma constitucional de 2014 introduce, por primera vez desde 1933, la reelección legislativa. Hoy los senadores, a partir de las elecciones de 2018, pueden ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. El gran desencanto para la ciudadanía es que la reelección queda supeditada a la voluntad de las dirigencias partidistas, pues de acuerdo al art. 59 de nuestra Carta Magna, la postulación para que un legislador se reelija «solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado». La misma norma aplica para los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF, quienes podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos pero su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que renuncien a su militancia antes de la mitad del mandato (CPEUM, art. 116, fracción II).⁴

Frente a ello quedan marchitas las esperanzas de fortalecer los vínculos y la rendición de cuentas entre ciudadano y representante. El verdadero poder de conceder la reelección, primero dependerá de las cúpulas partidistas antes que del voto ciudadano, porque un legislador solo podrá aspirar a reelegirse por el mismo partido que lo postuló. Si antes el legislador no contaba con incentivos de responder a la ciudadanía, pues tenía que acatar las órdenes de su partido para seguir avanzando en la jerarquía de cargos de representación popular o partidistas, ahora la situación empeora.

Antes de la reforma la disciplina partidaria no era total, pues la incertidumbre sobre el futuro político del legislador era un incentivo para que, dentro de su margen de acción, tuviera una gestión favorable al electorado para mantener un amplio respaldo popular. Ello representaba un mecanismo de presión frente a su dirigencia, la cual estaba consciente que de no concederle la suficiente autonomía de gestión al legislador u ofrecerle el puesto al que aspiraba, existía la posibilidad de que a la próxima elección abandonara su partido llevando votos al contrario. Ahora, la posibilidad de reelegirse reduce el

⁴ Situación similar aplica para los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán reelegirse por un periodo adicional, siempre y cuando la postulación sea por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

grado de incertidumbre política del legislador, resultando más atractivo mantenerse en el mismo cargo que aventurarse a obtener una candidatura a un cargo distinto. De esta manera el legislador pierde incentivos para buscar alternativas que aseguren su futuro político y genera una mayor dependencia a su partido. Así, la reelección lleva al legislador a priorizar aún más las demandas de su dirigencia frente a los intereses del electorado, pues de lo contrario queda sin posibilidad de continuar en el cargo y sin opción política alterna.

La reforma política ofrece una respuesta, si el legislador renuncia antes de la mitad de su mandato a su partido puede reelegirse sin necesidad de mantenerse en el mismo instituto político. Sin embargo, María Amparo Casar (2013) cuestiona:

¿Por qué querría un legislador en el congreso declararse independiente a la mitad de su mandato si son los líderes de las fracciones parlamentarias los que tienen en su poder todos los instrumentos para tener una gestión exitosa? Un legislador que abandone su bancada se quedará sin presidir comisiones, sin poder para fijar la agenda, sin viajes al extranjero y sin asistentes. Sobre todo, quedaría inmediatamente fuera del reparto discrecional de los muchos recursos económicos de que disponen los líderes de las bancadas. Su fracaso sería estrepitoso.

Por otro lado, uno de los temas polémicos referentes a la reelección ha sido la tendencia a perpetuar una misma clase política en el poder. Esta «perpetuación» era un fenómeno que tenía lugar con o sin la reelección, pues los actores políticos alternaban de legisladores locales a federales, senadores o presidentes municipales. De esta manera, aunque la reelección legislativa estaba prohibida, en la práctica se daba una «reelección no consecutiva»,⁵ que facilitaba que al inicio de cada legislatura hubiera un grupo de legisladores con experiencia previa.

Si esto era un hecho consumado, también lo era como externalidad positiva la profesionalización que los políticos lograban. De acuerdo con María del Carmen Nava (2014) la experiencia legislativa en la Cámara de Diputados puede evaluarse en el número de legisladores que ocuparon el mismo puesto con anterioridad.⁶ La expe-

⁵ Que ocurre cuando un legislador ocupa el mismo cargo con al menos una legislatura intermedia.

⁶ Aunque muchos diputados federales cuentan con experiencia como diputados locales o senadores, una definición estricta requiere que solo se contabilicen aquellos que ocuparon el mismo cargo (CPEUM, art. 115, fracción I).

riencia legislativa en la LXI Legislatura (2009–2012) de la Cámara de Diputados fue de 16%, mayor que en la anterior, que registró una tasa de 12%. Entre los diputados con experiencia legislativa hay una mayor concentración en los de representación proporcional: 57% de los diputados plurinominales contaban con experiencia previa en la LXI legislatura. Por ello, más allá de la profesionalización legislativa, que ya se daba de facto, la gran apuesta por la reelección era la rendición de cuentas y el empoderamiento de los ciudadanos.

La figura de reelección legislativa que contempla la reforma política no solo es conservadora y tiende a preservar el *statu quo*, sino que además no corresponde a la composición real del Congreso de la Unión ni de los congresos locales, en los que hay legisladores de mayoría, de representación proporcional y, potencialmente, diputados surgidos de candidaturas independientes. Sin duda, el caso más preocupante es el de los legisladores plurinominales; los cuales, al no especificarse en las leyes secundarias lo contrario, podrían repetir su periodo legislativo por 12 años, sin haber pasado, ni una sola vez, por las urnas. Frente a dicha posibilidad, 40% de los diputados federales (200 de 500) podría perpetuarse en su cargo sin beneficio alguno a la ciudadanía, solo por cumplir con diligencia las directrices de su partido.

Para analizar la funcionalidad de la reelección legislativa es importante observar la tendencia de la opinión pública respecto al tema de la reelección. La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011), dirigida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Federal Electoral, mostraba un descenso en el rechazo hacia la reelección, con 57.1% para el caso de diputados y 59.7% para senadores –respecto a la primera edición–.⁷ Esta encuesta, añadió una segunda pregunta sobre la materia: «Si hubiera reelección en México y su diputado hubiera hecho un buen trabajo, ¿votarías por él otra vez?», a partir de la cual si bien los índices de aprobación se mantuvieron similares, la negativa a la reelección descendió 18 puntos hasta 41.7% (IFE-UNAM, 2011). Esto parece indicar que el rechazo a la reelección legislativa no se debe tanto a que los ciudadanos consideren la temporalidad de los cargos públicos un asunto inviolable,

⁷ La Primera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional reportaba en 2005 un 73.5% de rechazo para diputados y un 74.5% para senadores (Concha Cantú, et.al. 2004, p. 67).

como a la percepción de que poco cambiarían las cosas. Al respecto, 43.9% considera que en el escenario hipotético de que fuera posible la reelección legislativa, los diputados seguirían trabajando igual que ahora (IFE-UNAM, 2011).

Seguramente con la reelección de cargos de representación, tal y como se aprobó, se confirmen las expectativas ciudadanas de un gatopardismo, en el que todo cambia solo para seguir igual. En este sentido, la posibilidad de que los plurinominales puedan reelegirse no solo obstruirá la renovación de élites políticas, también afectará la (por demás dañada) confianza⁸ y la representatividad política del congreso, al contar con legisladores que puedan repetir por 12 años consecutivos su puesto, sin que su desempeño se encuentre sujeto a la evaluación ciudadana. Si la justificación es la homologación de derechos, las listas de candidatos plurinominales deberían al menos ser abiertas, tal como ocurre en muchas democracias avanzadas donde el ciudadano, y no el partido, es quien elige.

4. Los supuestos teóricos de la participación ciudadana

A partir del siglo XIX la idea de democracia adquiere un significado distinto al de los antiguos griegos, relacionado con un contexto e ideales nuevos (Sartori, 2005). La diferencia principal estriba en que bajo la democracia antigua el pueblo tenía la titularidad y el ejercicio del poder, mientras que en la democracia moderna, aunque la titularidad del poder sigue perteneciendo al pueblo, su ejercicio se delega en los representantes populares. Por ello decimos que la democracia actual tiene una naturaleza representativa.

La complejidad que adquirieron las sociedades occidentales modernas hacen impensable que toda la población de un Estado se aglomere en una asamblea para tomar decisiones de gobierno. El pueblo ya no lo conforma un grupo limitado, sino un conjunto de millones de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden participar «en la constitución de la voluntad política colectiva» (Salazar Ugarte y Woldenberg Karakowsky, 1993, p. 18). Por tal razón, los gobiernos

⁸ El cuerpo legislativo cuenta con bajos índices de confianza por parte de la ciudadanía. En una escala del 1 al 10, los diputados federales reprueban la confianza de la gente con 5.6 puntos según la Segunda Encuesta de Cultura Constitucional (2011) y con 4.4 puntos según la ENCUP (2012), la cual reporta el mismo nivel de confianza a los senadores.

han implementado instrumentos complementarios a la democracia representativa, con la finalidad de ampliar la influencia del electorado en la toma de decisiones.

De entre los mecanismos básicos de participación ciudadana destaca la consulta popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos votan sobre un asunto específico relacionado con adopción de una política pública, ley o reforma constitucional. El referéndum puede reforzar la legitimidad de las decisiones tomadas por el gobierno, pero también frenar aquellas que contradigan el mandato popular. La efectividad de este instrumento es determinado por:

- a) El número de personas o porcentaje de la población necesario, cuyas firmas deben ser presentadas ante la autoridad organizadora para que esta inicie los preparativos.
- b) La autoridad encargada de verificar la viabilidad del procedimiento, organizar la votación y procesar los resultados.
- c) Si los efectos son vinculantes, es decir, si los gobernantes quedan obligados a acatar el resultado del ejercicio.
- d) Los temas que pueden someterse a consulta.

En la fracción VIII del Artículo 35 constitucional, a partir de su reforma en 2012, se reconoce como derecho ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. La consulta popular sería convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente, del 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o del 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio.

Existen temas que no pueden ser objeto de consulta: los derechos humanos; los principios democráticos; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de determinar si un tema en particular es de trascendencia nacional, mientras el entonces Instituto Federal Electoral quedaba a cargo de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

5. La triste realidad

Aunque la reforma política implicó varios cambios a nivel constitucional, la consulta popular se mantuvo tal cual como quedó en la reforma del 2012. Habría valido la pena hacer algunas correcciones y especificaciones en el art. 35, que hoy nos ahorrarían grandes dolores de cabeza. De las seis materias excluidas de la consulta, pudo haberse formulado con mayor precisión la excepción de «los ingresos y gastos del Estado». Aunque por sentido común se observa una restricción a interferir en las decisiones del legislativo en materia tributaria, una interpretación forzada, puede abarcar prácticamente cualquier tema de trascendencia nacional, pues es difícil imaginar alguna que no afecte de forma directa o indirecta los ingresos o gastos del Estado. Frente a ello, se ha levantado un gran debate sobre la posibilidad de someter a consulta la reforma constitucional en materia de energía, la cual para varios legisladores representa una disposición fiscal.

Sin modificaciones constitucionales, el 5 de marzo de 2014 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular -LFCP-, donde se estipula que las consultas se podrán llevar a cabo solo de manera simultánea con los procesos electorales federales (LFCP, art. 4). Así, cualquier tema de trascendencia nacional como la despenalización del aborto, la legalización de las drogas o la reforma energética, tendrá que esperar tres años para coincidir con una elección. Ciertamente que un número ilimitado de consultas podría representar un gasto insostenible a nuestra ya costosa democracia; sin embargo, como afirma Jorge Eduardo Navarrete (2014) «un periodo anual habría sido más adecuado para un país que altera su Constitución con mucha mayor frecuencia». Una frecuencia trienal conduce a que la consulta pase de ser una deliberación ciudadana a convertirse en una discusión electoral.

Aunque la LFCP debía, como ordena el art. 35 constitucional, establecer lo necesario para «hacer efectivo» el ejercicio de la consulta popular, establece, de manera contraria, una serie de exigencias no previstas en el texto constitucional que orienta más bien a hacer nugatorio dicho ejercicio (Navarrete, 2014). Destaca el número y naturaleza de los impedimentos que la LFCP impone a la realización de

una consulta popular promovida por ciudadanos, en contraste con las facilidades que brinda cuando la iniciativa para la consulta proviene del Presidente de la República o de los legisladores.

Además del alto umbral del 2% de la lista nominal, que se mantuvo para que los ciudadanos puedan promover una consulta, los convocantes deben seguir un proceso que resulta por demás tortuoso:

- a) Presentar un escrito de intención a la mesa directiva de la Cámara que corresponda -en función del tema-. El presidente de la mesa directiva debe expedir una constancia, dentro de los siguientes 10 días hábiles, que acredite el inicio del trámite, con lo que el grupo ciudadano puede proceder a recolectar las firmas (LFCP, art. 14). Sin esos formatos, aviso y constancia, no se admite a trámite la petición. Sin embargo, en el caso de que la iniciativa de consulta provenga del ejecutivo, la entidad receptora de las solicitudes puede ser cualquiera de las cámaras del congreso, prerrogativa que no es banal si se toman en cuenta las peculiaridades de la configuración política de cada una de las cámaras (Navarrete, 2014).
- b) El formato de recolección de firmas deberá incluir el nombre completo de ciudadano, clave de elector, firma o huella debajo de la leyenda «estoy de acuerdo con el tema y la propuesta para solicitar la consulta popular». Si las firmas se presentaran en un formato diverso al entregado por la Cámara de Diputados, la propuesta de consulta popular no será admitida a trámite. En el instructivo se pide llenar con letra de molde que sea legible dicho formato e ingresar correctamente la información que será verificada por el Instituto Nacional Electoral. Dicho formato es inviable para el ciudadano que desee participar en la consulta popular, y contiene más requisitos que los señalados en la ley. Pide, también indicar la entidad donde fue recabada la información, el nombre completo del ciudadano, recabar las firmas de manera autógrafa y que correspondan con la credencial del interesado, colocar un folio o número de cada página antes de entregar los formatos y, por si fuera poco, registrar no solo la clave de elector, sino también el número identificador -OCR- que se ubica al reverso de la credencial. El ejecutivo y

los legisladores federales tienen abierta la opción, de acuerdo con el Artículo 19 de la LFCP, de retirar el formato antes de que se haya expedido la convocatoria del caso, y sustituirla dentro del plazo establecido para la recepción de solicitudes. Esta prerrogativa –que permitiría, por ejemplo, corregir los términos de la pregunta– no se extiende a las consultas promovidas por los ciudadanos (Navarrete, 2014).

- c) Reunidas las firmas, los ciudadanos promotores deberán presentar su petición ante la mesa directiva de la cámara que corresponda, acompañándola de las firmas de apoyo y un escrito que explica el propósito de la consulta y la pregunta específica «elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo» y que «deberá estar relacionada con el tema de la consulta» (LFCP, art. 21 y 28). Si bien los ciudadanos pueden respaldar más de una consulta popular, no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen 20% de las firmas de apoyo (LFCP, art. 12, inciso III). Elemento que aún dificulta más el proceso, pues es imposible que los promotores de una consulta puedan cotejar sus firmas con las de otra consulta para cerciorarse que no se duplica más del 20% de las firmas.
- d) Si la solicitud carece del nombre del representante o éste es ilegible «o no acompañe ninguna firma de apoyo», los peticionarios deberán subsanar estas deficiencias «en un plazo de *tres días naturales*» y, de no hacerlo, la solicitud «se tendrá por no presentada». De acuerdo al IFE, el padrón electoral para las elecciones de 2012 fue de 79 millones 454 mil 802 mexicanos. Supongamos que los promotores de la iniciativa tuvieron problemas con 2% de sus firmas, algo que entraría dentro de un margen de error razonable, significaría que tendrían solo 3 días para reemplazar más de 1 millón 500 mil rubricas, algo completamente imposible.

6. Sainete-reforma política en Nuevo León

Nuevo León es uno de los seis estados de la República –sumado a Nayarit, Tabasco, Yucatán, Querétaro y Guanajuato– que muestra avances significativos para la armonización de sus leyes político-electorales. El congreso de este estado aprobó el 26 de mayo, por unanimidad, una iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución del estado en materia política-electoral. La reforma incluye la reglamentación de las candidaturas independientes, paridad de género en las candidaturas para diputados y regidores, reelección para legisladores locales y alcaldes, duración de campañas e integración y designación del Tribunal Electoral del Estado.

Lamentablemente, la reforma solo está sujeta a la homologación con la Constitución federal y a los tiempos de la Ley Electoral del Estado, que señalan que cualquier modificación constitucional debe estar aprobada y publicada 90 días antes del inicio del proceso electoral, teniendo como fecha final el 30 de junio. Esto no permite un debate de fondo, en donde los ciudadanos nuevoleonenses se planteen mecanismos de participación ciudadana y de fiscalización, propios a su realidad.

La reforma aprobada en primera vuelta mantiene respecto a la reelección de diputados plurinominales locales las mismas lagunas que la existente a nivel federal. Por otro lado, no contempla mecanismos de participación ciudadana directa como el plebiscito, una demanda sistemática de diversas agrupaciones civiles en este estado. El congreso local definirá las fechas en que se cite a un periodo extraordinario a fin de llevar a cabo la segunda y definitiva votación de la reforma política electoral. Mientras tanto, los ciudadanos seguiremos presionando para ver el día en que los mecanismos que faciliten nuestra participación sean prioridad, frente a los que regulen el acceso y la repartición de poder entre los partidos políticos.

Conclusión

Las elecciones y los sistemas electorales dan un importante punto de entrada para la evaluación del estado democrático de un país. Sin embargo, este marco normativo debe ser contrastado con la funcionalidad de las normas que permiten a los ciudadanos participar e influir en la toma de decisiones políticas, así como exigir responsabilidad a sus gobernantes.

La reforma política de 2014 incorpora la reelección y la consulta popular a nuestro sistema político, dos mecanismos que, al menos en teoría, servirían para mejorar la representatividad de nuestra democracia. Sin embargo, su diseño tuvo la intencionalidad de mantener el orden de las cosas y aminorar los efectos esperados.

En el caso de la reelección legislativa, se mantiene una relativa ventaja de estabilidad política y profesionalización de la labor legislativa, que como se expuso anteriormente, ya se daba de facto con el salto de nuestros actores políticos de un puesto a otro. Sin embargo, se anula el efecto más importante de la reelección que suponía una mayor rendición de cuentas. Ello nos recuerda la obra clásica de Tomasi di Lampedusa, el *Gatopardo*, donde el oportunista Tancredi, declara a su tío Fabrizio una máxima que ha quedado como impronta de la política mexicana: «si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie».

De igual manera, el derecho ciudadano a la consulta popular se suma, como varios otros derechos establecidos en la letra de la Constitución, al número de leyes cuyo ejercicio resulta muy difícil, si no imposible. Más que reglamentaria, la LFCP resultó inhibitoria del Artículo 35 constitucional. Mientras tanto, el debate sobre la consulta popular se ha polarizado en dos bandos que reflejan el cortoplacismo con que se legisla en nuestro país. Por un lado, quienes dan una interpretación forzada a la ley, que impide someter a consulta cuestiones en verdad trascendentes. Por el otro, quienes parece que solo les interesó un mecanismo de consulta que sirviera para echar atrás la reforma energética. Ninguno se preocupó verdaderamente en hacer de la consulta ciudadana un instrumento ciudadano que sirviera para que la población manifestara su sentir. Es muy probable

que la figura de consulta popular, tal como fue aprobada, termine funcionando como un medio para que los partidos o el ejecutivo promuevan consultas con una estrategia política, planteando temas y preguntas que favorezcan su agenda.

Lo que más preocupa, sin embargo, no es la aprobación de una reforma que en todo momento se podría revertir bajo una exigencia popular. Lo realmente preocupante es el bajo interés que los ciudadanos tienen en la política, pues de acuerdo a la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, 48.9% afirma que le interesa poco o nada los asuntos públicos, mientras que 49% muestra desinterés por los asuntos que se discuten en el congreso (IFE-UNAM, 2011). Estas cifras son equiparables con los resultados de la Encuesta de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012), la cual revela que 65% de los encuestados tienen poco interés en la política y 19% nada de interés.

El interés ciudadano hacia los temas que se discuten en el Congreso de la Unión y en los congresos locales es un asunto de cultura política donde la intervención del Estado es limitada. Si bien el Estado puede generar incentivos que obliguen a los ciudadanos a ser partícipes de diferentes procesos –e.g. la obligatoriedad del voto–, no puede forzar al ciudadano a interesarse por la política. La verdadera respuesta por lograr una rendición de cuentas efectiva y una participación ciudadana incluyente comienza con el despertar de la ciudadanía. La responsabilidad final recae en cada uno de nosotros, en involucrarnos en los temas políticos y presionar a nuestras autoridades a actuar de acuerdo a nuestros intereses colectivos, pues como afirmara el teórico político Joseph de Maistre, «*toute nation a le gouvernement qu'elle mérite*». ⁹

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados. (2014). Ley federal de consulta popular. 14 marzo 2014. Consultado en mayo de 2014 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>
- Casar Pérez, María Amparo. (2013). «Reelección legislativa, un vil engaño». En *ADN Político*, 5 de diciembre de 2013. Consultado en junio de 2014 en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/05/maria-amparo-casar-reeleccion-legislativa-un-vil-engano>

⁹ Todo pueblo tiene el gobierno que se merece.

- Concha Cantú, Hugo Alejandro, Fix Fierro, Héctor Felipe, Valadés Ríos, Diego y Flores Dávila, Julia Isabel. (2004). *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México: UNAM-TEPJF-Cofemer.
- Diario Oficial de la Federación. (2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. 10 de febrero de 2014. Consultado en marzo de 2014 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf
- Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas. (2008). México: Secretaría de Gobernación. Consultado en febrero de 2014 en <http://www.encup.gob.mx/>
- Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México. (2011). *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*. Consultado en febrero de 2014 en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf>
- Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique. (2007). «La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada», En *Revista América Latina Hoy*, núm. 45, pp. 17-46.
- Nava Polina, María del Carmen. (2013). «Reelección legislativa: historia y estadísticas». En *Animal Político*. Consultado en junio de 2014 en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-vision-legislativa/2013/12/04/reeleccion-legislativa-historia-y-estadisticas/#axzz3AmrtwU6v>
- Navarrete, Jorge Eduardo. (2014). «La ley inhibitoria de la consulta popular». En *La Jornada*, 27 abril 2014. Consultado en junio de 2014 en [dhttp://www.jornada.unam.mx/2014/02/27/opinion/025a2pol](http://www.jornada.unam.mx/2014/02/27/opinion/025a2pol)
- O'Donnell, Guillermo. (1994). «Delegative Democracy». En *Journal of Democracy*, núm. 5, enero. Estados Unidos: Johns Hopkins University, pp. 55-69.
- - -. (1999). «Horizontal Accountability in New Democracies». En Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers, pp. 29-51.

- . (2004). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Parametría. (2013). «Resultados Latinobarómetro 2013. El caso de México». Consultado en diciembre de 2013 en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4598
- Przerworski, Adam. (1997). «Una defensa de la concepción minimalista de la democracia». En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 3. México: UNAM, pp. 3-36.
- Rodríguez Arechavaleta, Carlos Manuel. (2011). «Teorizando la relación calidad democrática-medios de comunicación. Un debate pendiente». En *Confluencia XXI*, núm. 12, enero-marzo, 2011.
- Salazar Ugarte, Pedro y Woldenberg Karakowsky, José. (1993). *Principios y valores de la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Sartori, Giovanni. (2005). «En defensa de la representación política». En Carbonell, Miguel (comp.) *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México: TEPJF.
- Schmitter, Philippe. (2005). «Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas». En *Metapolítica*, 8, (39), enero-febrero, pp. 61-73.
- Valadés Ríos, Diego. (2004). «Exordio». En Dworak, Fernando F. (coord.). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: FCE-Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.