De Política

Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip)

Jesús Alberto Rodríguez Alonso
Presidente del Consejo Directivo, Amecip
Justo Jesús Tovar Mendoza
Secretaría Ejecutiva, Amecip
Servando Pineda Jaimes
Director

CONSEJO EDITORIAL

Víctor Manuel Reynoso Angulo	Universidad de las Américas-Puebla
María Margarita Argüelles Gómez	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Felipe Carlos Betancourt Higareda	Universidad Autónoma del Estado de México
José Luis García Aguilar	Universidad Iberoamericana-Puebla
Víctor Manuel Figueras Zanabria	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Francisco Lizcano Fernández	Universidad Autónoma del Estado de México
Francisco Aceves González	Universidad de Guadalajara
Willibald Sonnleitner	El Colegio de México
Margarita Jiménez Badillo	Universidad Autónoma de Guerrero
Víctor Alarcón Olguín	Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa
Servando Pineda Jaimes	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

CONSEJO ASESOR

Leonardo Morlino	Luiss Guido Carli, Italia
Dieter Nohlen	Universidad de Heidelberg, Alemania
Philippe C. Schmitter	European University Institute, Italia
Ludolfo Paramio	Instituto Universitario José Ortega y Gasset, España
Timothy J. Power	Universidad de Oxford, Reino Unido
Manuel Alcántara Sáez	Universidad de Salamanca / Flacso, España

Secretaria de Redacción:
Gemma Esmeralda Alvarado
Cuidado de la edición:
Agustín García Delgado
Diseño de portada y formación editorial:
Karla María Rascón González

De Política, año 6, número 11, julio-diciembre 2018, issn: 2007-7130, es una publicación semestral editada y distribuida por la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, A. C. (Amecip), con domicilio en calle Siempre Viva núm. 1976 norte, Col. Jardines el Bosque, C.P. 81248, Los Mochis, Sinaloa, México. Tel. 01 (222) 8-91-22-71.
Sitio web: http://amecip.com/ correo electrónico: amecipdepolitica@gmail.com Editor responsable: María Margarita Argüelles Gómez. Reserva de Derechos al uso exclusivo de título: 04-2013-041211111900-102, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. *De Política* ISSN: 2007-7130, ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, A. C.

Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de democracia en México*

Political will, decision making and power: the mechanisms of democracy in Mexico

Rosa Ynés Alacio García**

SUMARIO

I. Voluntad política, decisión y poder / II. Mecanismos de la democracia / III. Los mecanismos de democracia en México / IV. Activaciones de MDD / V. MDD en tensión: voluntad política y juegos de poder / VI. Consideraciones finales

RESUMEN

Los mecanismos de la democracia, ¿son una forma de influir en las decisiones públicas? Este texto identifica los intentos por influir en las decisiones de gobierno al activar consultas sin el diseño institucional, y los mecanismos legalmente admitidos con características vinculantes y no vinculantes. Voluntad política (Deutsch, 1971: 261), tipos de activación (Welp y Serdült, 2012: 69-71 y 74-75), e integrantes de "la puja política" para intervenir en los asuntos públicos (Schneider y Welp, 2015: 38), son los conceptos guía de esta investigación, que combina el uso del método de análisis cualitativo comparado (QCA) sumando mapas y tablas. El grado de facilidad legal influye significativamente en la probabi-

* Recibido el 28 de junio de 2018. Aceptado el 15 de octubre de 2018

** Doctora en Estudios Sociales con línea en Procesos Políticos por la UAM-Iztapalapa. Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Cuautepec. Integrante de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip).

lidad de convocatoria (Miyachi, 2017: 66), no obstante, en México las reformas han sido impulsadas por nuevos partidos y por partidos tradicionales en su lucha por el poder político en gobiernos divididos y unificados.

PALABRAS CLAVE

VOLUNTAD POLÍTICA, ACTIVACIÓN, FAcilidad legal, mecanismos de democracia.

ABSTRACT

ARE MECHANISMS OF DEMOCRACY A way to influence public decisions? This text identifies two paths of citizen participation – the intention of trying to influence government decisions by activating consultations without the institutional design, and the legally admitted mechanisms with binding and non-binding characteristics.

Political will (Deutsch, 1971: 261), types of activation (Welp and Serdült, 2012: 69-71 y 74-75), and the members of the "political bid" to intervene in public matters (Schneider and Welp, 2015: 38), are the guiding concepts in this research, which combines the compared qualitative analysis (QCA) with descriptive statistics, and adds the usefulness of maps, graphs, and charts. Analysis over the importance of the degree of legal ease influencing the likelihood of convocation is strengthened (Miyachi, 2017: 66). Furthermore, the value of political will is added to the struggle for power by rulers in divided and unified governments.

KEY WORDS

POLITICAL WILL, ACTIVATION, LEGAL feasibility, democracy mechanisms.

Notas iniciales

ESTE ARTÍCULO TIENE COMO OBJETIvo identificar el estado de los mecanismos de democracia en México en los niveles nacional y subnacional desde dos arenas, la legal y las activaciones efectuadas. Principalmente se presenta un estado del arte sobre los mecanismos de democracia directa (MDD) en una coyuntura en que el gobierno mexicano, desde sus posiciones partidistas y de estilo, ha alertado sobre su frecuencia en el uso de los MDD.

¿Cuál es el estado de los mecanismos de democracia en México? Es la pregunta guía de esta investigación.

LA HIPÓTESIS ES LA SIGUIENTE: LA VOluntad política como estilo de gobierno es la condición necesaria para activar mecanismos de democracia en los niveles nacional y subnacional. El poder político se ejerce aun sin voluntad política; no obstante, la voluntad política requiere poder. En gobiernos divididos, el poder se divide. En gobiernos unificados, el poder no se comparte. Las activaciones desde el uso de mecanismos de democracia directa se han realizado desde las motivaciones de ejercicio del poder utilizando la arena de los gobernados, con diferencias en la potencia y direccionalidad de abajo hacia arriba.

Veamos en qué consiste la conexión entre voluntad política, decisión y poder.

1. Voluntad política, decisión y poder

DESDE LAS VENAS DEL GOBIERNO Y del sistema político, Deutsch conecta tres elementos centrales para analizar la vida política y las redes de decisión y control como dependientes de los procesos de comunicación a partir de la voluntad política, la toma de decisión y el poder (1971: 171). Los gobiernos se asemejan en el procesamiento de la información. No obstante, la diferencia se centra en el "monto de energía entregada" (Deutsch, 1971: 172) donde la comunicación y el poder producen cambios y una correlación del resultado a partir de la información que entra, siendo los cambios una consecuencia de la nueva información que ingresa al sistema político (Deutsch, 1971: 172-174).

Los intercambios de voluntad ante el constante acto de aflojar y endurecer las decisiones y restablecer objetivos, acciones e intenciones por periodos limitados, forman parte de un resultado acumulado que combina la información pasada con la nueva e inhibe transmisiones contradictorias. De esta forma, se imponen prohibiciones en comportamientos y acciones de experiencias incompatibles con el sistema (Deutsch, 1971: 134-136).

La voluntad como acto interno "relativamente libre de las presiones del mundo exterior", es una representación del "resultado acumulado del pasado de la red", que retroalimenta la toma de decisión y la capacidad de autonomía, a partir de su conexión con el pasado, y de sus pautas de comportamiento internas, respondiendo a nuevos desafíos de libertad interna conectados con las presiones del mundo exterior y con la búsqueda de sus propios objetivos (Deutsch, 1971: 136-137).

Las nuevas configuraciones dependen de diferentes factores. Uno de estos es la información con otros datos de la red, quebrantando hábitos internos y rompiendo los bloqueos contrarios a las "nuevas entradas". De esta manera, la voluntad se vincula con el poder al cerrar el sistema para formular decisiones, donde cualquier mensaje contrario "carece de significación práctica si no existen medios para llevarlo a cabo contra una posible resistencia externa".Concluyendo, la voluntad es eficaz con poder, en tanto el poder funciona aun sin voluntad (Deutsch, 1971: 138-139).

El poder neto es la diferencia entre lo impuesto y lo aceptado, lo impuesto al ambiente y lo aceptado a la modificación de valores, sistemas de comunicación y de acción; se entiende como esa medida para tener éxito y esa capacidad para imponer sobre el ambiente, es decir, tener poder es no ceder e imponer acciones, o en lenguaje de Easton, "es la prioridad de la salida sobre la entrada". Poder es hablar sin escuchar y también es "la capacidad de permitirse no aprender" (Deutsch, 1971: 140-144).

El poder es "la divisa más importante" de intercambio, que conecta al sistema político con los subsistemas de la sociedad para coordinar "sanciones significativamente probables" donde la coacción y el uso de la fuerza física son un respaldo a dicho poder. Sucede lo siguiente: el gobierno promete

sanciones para garantizar la obediencia desde una autonomía en la forma de tratar los símbolos de la información a partir de "una secuencia de decisiones" que se retroalimentan (Deutsch, 1971: 233.149).

La voluntad desde la comunicación se entiende como "la puesta en acción de datos propuestos por el pasado de un sistema formulador de decisiones", evaluando y contrarrestando la información diferente, y en paralelo, priorizando operativamente los datos –acumulados y nuevos– para tomar decisiones; en resumen, a través de la voluntad se muestran explícitamente preferencias y pautas culturales que emocionalmente se liberan "del peso de tener que revaluarlas o revisarlas en función de los datos del presente que se renuevan sin cesar"; implica la capacidad de decidir y de separar aquello incompatible con los objetivos (Deutsch, 1971: 261).

Desde otro enfoque, Jonh Dunn distingue dos formas drásticas sobre la democracia, una desde el flujo de la información restringida por el gobierno, bajo el control de aquello que puede conocerse entre los ciudadanos, en la balanza de "a mayor control por parte del gobierno menor reclamo de los ciudadanos", o "a mayor información sobre el desempeño de los gobiernos menor respuesta ciudadana a la autoridad y a su capacidad representativa", lo cual conduce a una transformación radical de la democracia representativa; y el segundo modo drástico se basa en el acuerdo generalizado para nombrar en el gobierno legítimo a unos cuantos que deciden todo, sustentados en economías capitalistas y ambientes de desigualdad (Dunn, 2014: 292-293).

Deutsch y Dunn consideran la importancia de la información en sus propuestas, no obstante, la diferencia de enfoque y contenido es evidente. En otro sentido, Resnik pregunta: "¿Qué grado de compromiso con el bien común tienen los ciudadanos de nuestras democracias representativas?" (2007: 155-157). Los mecanismos directos pueden funcionar como formas de control hacia la clase política, y paralelamente como necesarias válvulas de escape (Resnick, 2007: 99). No obstante, si la solidaridad y el comportamiento cooperativo no es acorde con la democracia capitalista, ¿qué sigue? Por un lado, está la combinación Hobbesiana entre la soberanía, la obediencia absoluta y el interés propio, en contraste con el sospechado pesimismo hacia los mecanismos de control ciudadano como una nueva forma de liderazgo, que hace frente al total depósito del poder en manos de los gobernantes (Resnick, 2007: 166).

Concluyendo, la introducción de mecanismos de democracia en el modelo de representación funciona como una suerte de entrada de información que genera resultados diferentes a partir de la puja política, y del origen de los disparos para intervenir en las decisiones del gobierno. No obstante, en todos los casos es necesaria la voluntad política (Alacio, 2018: 82). La voluntad política no siempre tiene de su lado al poder, o busca legitimar sus decisiones, de ahí la justificación para activar mecanismos de democracia. Avancemos al siguiente capítulo.

2. Mecanismos de democracia

SON MECANISMOS DE DEMOCRACIA directa las consultas populares o ciudadanas en la modalidad de referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato; también los presupuestos participativos si la activación es por sufragio con respuesta cerrada.

Las iniciativas ciudadanas o populares son mecanismos indirectos de participación (MDI), por no mediar una jornada electiva y por sujetarse a los acuerdos legislativos donde los integrantes de las comisiones definen el contenido de la redacción final y la presentan ante el Pleno. Las iniciativas ciudadanas o populares son mecanismos indirectos porque no convocan a una jornada de votación. Se requiere un conocimiento mínimo para cumplir los requisitos de conformidad con el procedimiento, tal como la redacción y la presentación de la propuesta de ley, además de seguir la ruta legislativa ordinaria en donde los parlamentarios tienen el poder político con respaldo constitucional para cambiar, rechazar o aprobar el contenido de la iniciativa.

Promover una iniciativa parlamentaria requiere de conocimientos, organización y recursos específicos, con el riesgo latente de ser utilizada como una herramienta de un grupo de interés con capacidad de presionar e influir en el resultado (Lissidini, 2008: 15-16). La iniciativa popular puede impulsar el debate público y empoderar a la ciudadanía, no obstante, "requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos" (Lissidini, 2008: 16).

En contraparte, los mecanismos de democracia directa (MDD) se sujetan a una pregunta con respuesta cerrada y un proceso de votación a través de una jornada electoral. Los MDD son "parte esencial de la democracia representativa moderna" (Kaufmann, 2008: 9); no obstante, se han activado tanto en gobiernos autoritarios como democráticos. Hay una multiplicación del uso de MDD con resultados diferentes. Así, el referéndum en Chile aceleró la apertura a la democracia, en tanto, en Panamá legitimó la actuación de un gobierno autoritario (Welp y Serdült, 2008: 34). El plebiscito de 1988 en Chile marcó el rechazo a la continuidad del gobierno militar de Augusto Pinochet con una alta participación (Gonnet, 2008: 88). El referéndum de reforma constitucional de 1983 en Panamá se utilizó de forma exitosa para fortalecer el régimen autoritario de Noriega (Welp y Serdült, 2008: 41).

Suiza tiene una de las democracias más consolidadas y estables, basada en un sistema político representativo que combina el uso de mecanismos de democracia directa, como posibilidad de una toma de decisiones en las urnas, conjugando aspectos normativos y políticos más allá de la elección de representantes; en contraparte con otros países, donde el uso de los mecanismos se ha utilizado para legitimar, desde la farsa, a líderes autoritarios (Massüger y Welp, 2014:339). Miyachi advierte sobre la "característica manipulativa" en la pregunta del referéndum de iniciativa gubernamental (2017: 52).

Los MDD son el referéndum, la revocatoria de mandato y el plebiscito; el re-

feréndum aprueba o rechaza "la creación, modificación, derogación o abrogación de normas jurídicas generales" (González, 2011: 90); la revocatoria de mandato permite interrumpir el gobierno de una autoridad electa (Welp y Serdült 2014: 17); el plebiscito –y en algunos casos el presupuesto participativo– apoya o rechaza la ejecución de una política pública.

Serdült y Welp clasifican al referéndum en tres tipos a partir de quién los presenta: referéndum obligatorio (automático por ley); referéndum propuesto por el legislativo y el ejecutivo, es decir de arriba hacia abajo; y referéndum ciudadano, esto es, propuesto de abajo hacia arriba; no obstante, observan que el referéndum ciudadano promovido de abajo hacia arriba puede utilizarse como concentración de poder cuando es una estrategia del gobierno –en donde las firmas las colecta la oficina del ejecutivo, algún grupo de legisladores o el partido en el gobierno–. Como estrategia partidista –funciona para dar visibilidad a un partido y para generar oposición gubernamental o para colocar temas en la agenda– y como empoderamiento ciudadano o empoderamiento de la sociedad civil, es una alternativa para distribuir el poder en las democracias representativas (2012: 69-71 y 74-75). El referéndum ha sido utilizado para consolidar democracias (en su giro positivo), pero también para consolidar la concentración del poder y movilizar masas (en su giro negativo) (Welp y Serdült, 2012: 124).

La introducción de instituciones de participación ciudadana que otorgan poder a los gobernados para intervenir en "la definición de asuntos públicos", encuentra una desigual configuración de interacciones de "puja política", de confluencia entre partidos políticos, ciudadanía, poderes nacionales-locales, regionales y movimientos sociales (Schneider y Welp, 2015: 38).

El lado positivo de impulso a la participación ciudadana en la política está en la posibilidad de influir de forma efectiva en el procedimiento para tomar decisiones, no obstante, su uso también abona a crear ventajas políticas sobre los adversarios de los gobernantes impulsando la manipulación del mecanismo (Miyachi, 2017: 51-52). En la ruta de intercambios se encuentra la voluntad como ese constante acto de aflojar y endurecer las decisiones, restableciendo objetivos, acciones e intenciones por periodos limitados (Deutsch, 1971: 135), en ese momento de tensión sociotemporal[9] han funcionado los mecanismos de la democracia.

En resumen, los sistemas democráticos basados en procedimientos electorales priorizan la representación dentro de sus dinámicas para gobernar; este flujo de poder y toma de decisiones incluyen la voluntad de los gobernantes, quienes se contraponen entre los niveles de gobierno y contrapesos, en sus intentos por dominar e influir al sistema político. También buscan permanecer en el gobierno. En contraparte, los go-

2 Se entiende como tiempo social y político que refleja un ánimo concreto con influencia en el sistema político. Por ejemplo, cuando existe un gobierno dividido, esto es, cuando el Gobernador no tiene mayoría en el Poder Legislativo. Gobiernos divididos verticales (De Remes, 1998:5-6), y gobiernos divididos horizontales (Colomer, 2001: 163-164 y 179; Lujambio, 1996: 9 y 18-19).

bernados tienen una débil influencia para participar en la toma de decisión.

Los mecanismos de democracia directa e indirecta podrían complementar el modelo de representación en la toma de decisión gubernamental, no obstante, la tensión entre poder y voluntad política confluye al interior de los mismos grupos políticos que disputan el mando gubernamental y la toma de decisión. La puja política para activar MDD e intervenir en asuntos públicos encuentra una desigual configuración (Schneider y Welp, 2015: 38) e incluso, manipulación y uso contrario (Welp y Serdült, 2008: 41; Welp y Serdült, 2012:124), y es que la "característica manipulativa" en la pregunta es un riesgo latente (Miyachi, 2017: 52).

Un MDD puede dirimir disputas entre los contrapesos del gobierno, tal como sucedió en agosto de 1867, cuando el presidente Benito Juárez llamó a un plebiscito para proponer reformas constitucionales en el contexto de pugnas políticas en torno a las competencias del poder ejecutivo. El Congreso unicameral rechazó la convocatoria con un voto de censura contra el gobierno de Juárez; el Presidente decidió abstenerse de hacer uso de sus facultades extraordinarias, retirando la consulta por temor a que le diera un resultado adverso (Pantoja, 2007: 779- 780). El procedimiento de convocatoria y el contenido del plebiscito dividieron a la élite de liberales que dio el respaldo a Juárez (Pantoja, 2007: 782).

Los riesgos de manipulación en los MDD son permanentes por dos motivos: el diseño de la pregunta a consultar y la manipulación de los votantes desde el flujo de la información disponible, pues la comunicación y el poder producen cambios y una correlación del resultado a partir de la información que entra, siendo los cambios una consecuencia de la nueva información que ingresa al sistema político (Deutsch, 1971: 172-174). A esta dinámica se suma el interés permanente por restringir el flujo de la información para legitimar el poder de unos cuantos que deciden todo, sustentados en economías capitalistas y ambientes de desigualdad (Dunn, 2014: 292- 293). A pesar de los riesgos, los MDD son centrales en los sistemas modernos de democracia representativa (Kaufmann, 2008: 9). La diferencia de los MDD consiste en identificar qué poder lo dispara y emana la acción política, pues desde abajo se fuerza al gobierno a un cambio evidenciando el éxito potencial del propio mecanismo (Altman, 2005: 213; y Altman, 2008: 64).

Por otra parte, la iniciativa parlamentaria requiere de conocimientos, organización y recursos específicos. A esto se suma el riesgo latente de ser utilizada por un grupo de interés con capacidad de presionar e influir en el resultado (Lissidini, 2008: 15-16). Al seguir la ruta legislativa ordinaria, los parlamentarios tienen el poder para modificar, rechazar o aprobar el contenido de la iniciativa, siendo finalmente un mecanismo indirecto de participación en la toma de decisión gubernamental.

La historia de México está marcada por el hiperpresidencialismo que sólo disminuye con contrapesos partidistas (Silva Herzog, 1999: 17-18), en este sentido, los mecanismos de democracia se han incorporado a la legislación como un sello di-

ferenciador en la forma de gobierno por parte de los partidos políticos, a pesar de ello, la lentitud para su incorporación legal está marcada por tres momentos; y es que el secreto de la supremacía priísta como gobierno radicó en el contenido de las legislaciones fundamentalmente electorales (Crespo, 2003: 23).

La historia del territorio mexicano está marcada por coyunturas de tensiones entre grupos que buscaron gobernar e imponer su voluntad política con poder o sin poder, finalmente la toma de decisión para dirigir el destino del país, estuvo por setenta años en un solo partido político; las características y el tiempo social y político de cada incorporación legal de los mecanismos de democracia directa e indirecta se combinan con el origen, interés e intención en cada activación, veamos el siguiente apartado.

3. Los mecanismos de democracia en México

EN COMPARACIÓN CON AMÉRICA LATINA, los mecanismos de democracia se añadieron tardíamente a la legislación nacional mexicana (Welp y Serdült, 2008: 37-44). La iniciativa ciudadana y la consulta popular se incorporan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2014, no obstante, la lista de requisitos y las condiciones para su activación ha limitado su uso (Alacio, 2016: 94-95; Alacio, 2017b: 246-247).

En contraste, la primera legislación subnacional que incorporó un mecanismo de democracia fue la Ciudad de México, con la consulta vecinal incluida en 1995. Tres años más tarde se añadieron el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular –en 1998–. Las leyes subnacionales agregaron en momentos diferentes los mecanismos de democracia directa e indirecta. Aunado a la desigual incorporación, se presentó una heterogénea construcción legal por diferentes causas: 1. La forma para referirse a cada mecanismo fue variada. 2. Las definiciones cambiaron en cada ley. 3. Los requisitos fueron diferentes en cada legislación. 4. Se presentaron variaciones en cuanto a la precisión para resolver controversias sobre la aplicación del resultado. 5. No hubo homogeneidad para determinar las características de la vinculación ni un acuerdo para establecer el sentido vinculante.[10] En resumen, cada entidad federativa ha sido autónoma para incorporar los mecanismos a su legislación, para activar su uso e incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno, e incluso, en algunos casos la legislación permitió detener inconformidades ciudadanas al deshabilitar su activación. También ha sido activada para favorecer la postura de gobernantes.

El trabajo de los congresos locales en el diseño de leyes presenta diferencias al comparar las legislaciones subnacionales en los contenidos, los procedimientos y los requisitos que condicionan su uso. La introducción de mecanismos en la legislación presenta las siguientes características generales: 1. La incorporación del referéndum, plebiscito, consulta popular –y presupuesto participativo en su modalidad de

3 La sistematización de las leyes se encuentra en Alacio 2017 a y b, y también en Chávez y Preisser 2017.

elección–, se identifican como mecanismos de democracia directa que acompañan al diseño representativo de manera diferenciada en las leyes de las entidades federativas mexicanas. 2. La incorporación de la iniciativa ciudadana o popular presenta variaciones en los requisitos para su activación y en las temáticas rechazadas, e incluso en algunas leyes se omite la precisión.

Las legislaciones subnacionales son diferentes por tres motivos: 1. Debido al momento de su incorporación. 2. Por el manejo de conceptos. 3. Por su contenido, esto es, por el uso de definiciones, procedimientos y requisitos. El tiempo de incorporación se puede delimitar en tres momentos: el periodo pionero, el periodo de auge y el periodo tardío.

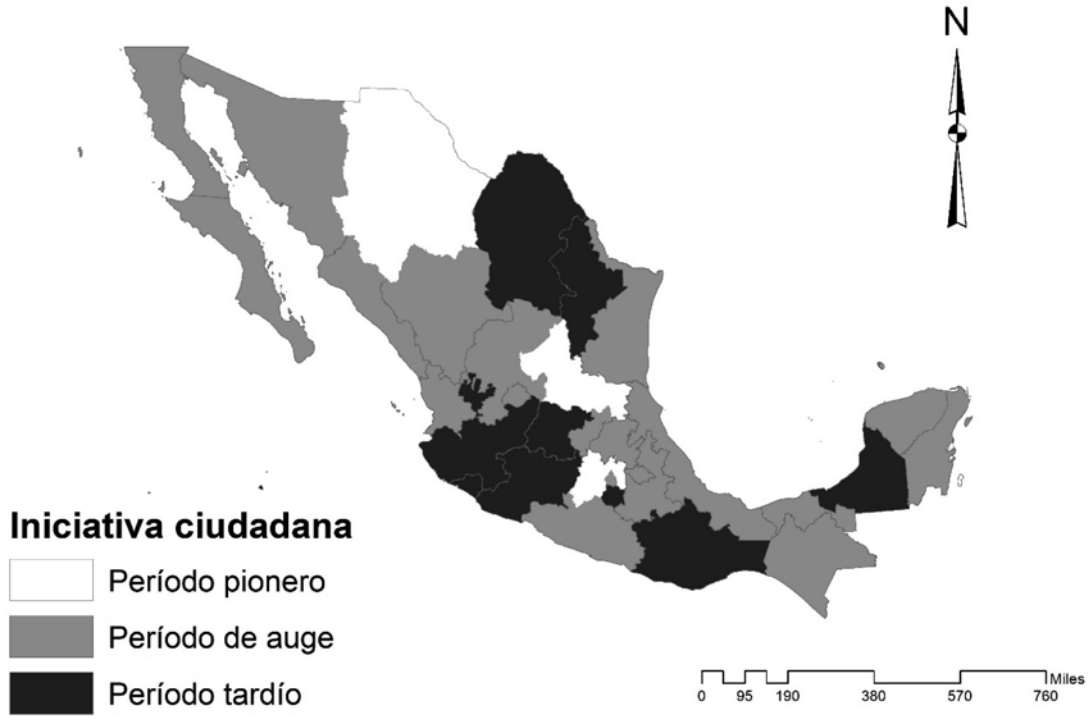
El periodo pionero abarca los años anteriores a la alternancia partidista del gobierno presidencial en México, es decir, antes del 2000, etapa caracterizada por el gobierno priista en la Presidencia de la República. El periodo de auge se ubica entre los años 2000 y 2012 –tiempo del gobierno panista en la Presidencia de la República–. En tanto, el periodo tardío abarca de 2013 a 2016, momento en el cual inicia la reforma político-electoral en el ámbito nacional y se incorporan las figuras *consulta popular* e *iniciativa ciudadana* en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos años, el Partido Revolucionario Institucional retomó el gobierno presidencial, el cual volvería a perder en la elección del 2018. Veamos el mapa 1.

Mapa 1. Mecanismos de democracia directa

Clasificación y elaboración propia

Hay diferencias en la incorporación de los mecanismos a la legislación subnacional por entidades federativas entre los tres periodos; esta disparidad temporal se detalla en el anexo 1. El periodo pionero de incorporación de MDD colocó a la Ciudad de México, al Estado de México y a Jalisco como referentes; en tanto, el periodo pionero para insertar la iniciativa ciudadana o la iniciativa popular tuvo en la lista a San Luis Potosí, Jalisco y Colima. A pesar de la incorporación de los mecanismos en las leyes subnacionales, el contenido presentó variaciones, en algunos casos con ambigüedades, en otros con requisitos detallados y en unos más se sumó la referencia al mecanismo sin presentar mayores explicaciones. La incorporación de los mecanismos abonó a la ampliación de la oferta en la legislación electoral mexicana. Veamos el mapa 2.

Mapa 2. Mecanismos indirectos de democracia



Clasificación y elaboración propia

Los mapas muestran el avance legislativo de los mecanismos democráticos directos e indirectos. Los formatos de mecanismos de la democracia en México son distintos: a) los mecanismos de democracia directa –MDD– caracterizados por una jornada electoral para responder una pregunta diseñada previamente (plebiscito, referéndum y consulta popular o consulta ciudadana, e incluso los ejercicios de vo-

tación para el presupuesto participativo), y b) las propuestas legales de iniciativa ciudadana o iniciativa popular, ubicadas como mecanismo de democracia indirecta –MDI–, sin la mediación de una jornada electoral, requieren conocimiento sobre el diseño de leyes y recursos que convenzan a los legisladores de la comisión para aceptar el texto y dar trámite a su aprobación.

Los diseños institucionales que incorporan mecanismos de la democracia se añadieron desde la segunda mitad del siglo pasado como reguladores del ánimo participativo y pretenden sumarse al sistema de representación política que abona en su calidad. Se incluyeron en las constituciones latinoamericanas en diferentes momentos: Argentina en 1994, Bolivia en 2004, Venezuela en 1999, Colombia en 1991, Uruguay en 1996 (Welp y Serdült, 2008: 37-44; Schneider y Welp, 2011: 39). En México, la iniciativa ciudadana y la consulta popular se agregaron tardíamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año 2014, en contraste con lo sucedido en América Latina.

Los mecanismos detallan el porcentaje sobre recolecta de firmas como el arranque que posibilita su realización. Primero, se presentó la implementación de MDD y MDI en las legislaciones subnacionales, no obstante, la variedad de características marcó diferencias en sus diseños ubicando cuatro tipos: 1. Un elevado porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos no claros. 2. Un elevado porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos claros. 3. Un bajo porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos no claros. 4. Un bajo porcentaje en el requisito de firmas y procedimientos claros. Existe un quinto tipo: aquellas legislaciones que solo nombran al mecanismo sin legislarlo, tal como sucede en Campeche.

Primero, los mecanismos fueron regulados en las entidades federativas durante los periodos pionero y de auge, y después en la legislación nacional junto con el periodo subnacional tardío. No obstante, las circunstancias de activación han sido excepcionales. Veamos el siguiente apartado, que detalla las coyunturas de cada accionar. Los momentos de activación están marcados por los periodos de incorporación legal y aquellos sin el respaldo en la legislación. También lo definen las motivaciones para activar el mecanismo, y los actores sociales y políticos que lo impulsan.

4. Activaciones de MDD

EN MÉXICO SE HAN PRESENTADO DOS tipos de activaciones, las legales y aquellas que se activaron sin la existencia de leyes. Incluso omitiendo los requisitos legales, estas activaciones se conectan con las dinámicas marcadas como gobierno por los partidos políticos. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo la dirección presidencial desde 1929 como Partido Nacional Revolucionario (PNR), 1938 como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) hasta cambiar en 1946 a PRI (Gómez Tagle, 2001: 137). El control legal fue acorde al control político presidencial, con tintes autoritarios de adoctrinamiento social y la posibilidad de incorporar la diversidad e incluso la disidencia desde el corporativismo.

El rumbo en la ingeniería de políticas públicas estuvo ceñido por el control central, reglamentado en elecciones periódicas con sustitución de gobernantes emanados del mismo partido político. La represión de 1968 generó la reflexión social que visibilizó las formas del gobierno autoritario, no obstante, el punto de quiebre institucional electoral lo marcaron el resultado presidencial de 1988 y la escisión de la clase política priista. Esta coyuntura inició el periodo de transiciones partidistas en el nivel subnacional de gobierno.

El escenario del comportamiento político institucional y ciudadano tomó otro rumbo distinto al autoritarismo priista. La diversidad partidista y ciudadana como contenido de la democracia desde la heterogeneidad de maneras para hacer gobiernos, activó MDD. Los impulsos de activación de mecanismos se presentaron de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.

Los riesgos de la activación de abajo hacia arriba son la potencial búsqueda por concentrar poder cuando la estrategia está vinculada con los gobernantes para movilizar masas; también como potencial estrategia partidista que pretende dar visibilidad a un partido de oposición gubernamental y colocar temas en la agenda. Otro giro de la activación de abajo hacia arriba es el empoderamiento ciudadano y de la sociedad civil para distribuir el poder en las democracias representativas; en tanto, la activación de arriba hacia abajo descansa en la oficina gubernamental (Welp y Serdült, 2012: 69-71 y 74-75). Veamos la tabla 1 y las activaciones que se presentaron en el nivel nacional en México.

Tabla 1. Activación de mecanismos nacionales sin respaldo legal

Mecanismo	Activación	Formato de solicitud	Resultado
Consulta impulsada por el EZLN en 1995 por demandas de seguridad social	*De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano*	*No constitucional*	*Consulta realizada*
Consulta impulsada por Alianza Cívica A.C. cuestionando el desempeño del Presidente Carlos Salinas en 1995	*De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano*	*No constitucional*	*Consulta realizada*
#RenunciaYa, colectivos que convocan a una marcha el 15 de septiembre de 2015, sobre la revocación de mandato de Enrique Peña Nieto. A esta acción, se suma la colecta de firmas en Change.org	*De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano*	*No constitucional*	*Consulta realizada*
Propuesta impulsada por los entonces integrantes del PRD, Gerardo Fernández Noroña, Rosendo Marín y Balfre Vargas Cortez El panista Javier Corral presenta en su web el pronunciamiento "Ciudadanos por la Revocación del Mandato"	*De abajo hacia arriba como estrategia partidista*	*No Constitucional*	*Consulta no realizada*
Consulta sobre la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México impulsada como ciudadano por el Presidente de la República electo en 2018	*De arriba hacia abajo como concentración de poder*	*No se respetó la legislación*	*Consulta realizada*
Consulta sobre obras de infraestructura y programas sociales impulsada como ciudadano por el Presidente de la República electo en 2018	*De arriba hacia abajo como concentración de poder*	*No se respetó la legislación*	*Consulta realizada*

Elaboración propia

El primer momento de activación nacional de MDD sin legislación cuestionó al gobierno presidencial de 1995, que llegó desde el polémico proceso electoral de 1988. El segundo momento no tuvo éxito en la realización, no obstante la búsqueda por incluir en la agenda de la opinión pública la solicitud de revocatoria de mandato de la figura presidencial. El tercer momento lo ha marcado el llamado a las urnas como ciudadano del Presidente de la República electo en 2018, en la búsqueda por hacer coincidir el respaldo social a posiciones políticas. También en las entidades federativas se han activado MDD sin el respaldo legal. Veamos la tabla 2.

Tabla 2. Activación de mecanismos subnacionales sin respaldo legal

Mecanismo	Activación	Formato
Consulta pública sobre permanencia del gobernador de Morelos en 1998 (Hernández, 2012: 168-170).	*De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano y como estrategia partidista*[12]	*No legislado*
Plebiscito impulsado por seis asambleístas del DF en 1993 (Gómez Hermosillo, 2011).	*De arriba*	*No legislado*

Elaboración propia

Sobre las activaciones que transformaron el orden establecido, se destacan dos, la revocatoria de mandato en Morelos y el plebiscito sobre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, en ambos casos sin mecanismos legislados.

Los actores que solicitaron la revocación de mandato del gobernador del PRI, Jorge Carrillo Olea, fueron el Presidente de la República Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional (PAN), y el entonces integrante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador. Además, se sumaron denuncias de diputados locales en un ambiente de inconformidad social local (Hernández, 2012: 170). Carrillo Olea pidió licencia el 15 de mayo de 1988; el congreso local inició el proceso de juicio político y solicitó al Tribunal Superior de Justicia de la entidad emitir una sanción el 3 de junio; el Tribunal rechazó emitir sanción y el congreso local presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), resolviéndose una sentencia por doce años de inhabilitación (Hernández, 2012: 170). Otro evento importante fue el plebiscito activado por seis asambleístas del PRI, PAN y PRD,[11] en 1993, sobre los derechos político-electorales de los habitantes de la Ciudad de México. El caso fue documentado por el Presidente de Alianza Cívica (Gómez Hermosillo, 2011).

El poder funciona aun sin decisión política, no obstante, la decisión política no funciona sin poder (Deutsch, 1971: 139). El poder como divisa de intercambio conecta al sistema político con los subsistemas de la sociedad para coordinar probables sanciones, así se garantiza la obediencia utilizando la autonomía en la forma de tratar los símbolos de la información y retroalimentar la secuencia de decisiones (Deutsch, 1971: 233.149).

El texto legal es una forma para ejercer poder. También la opinión pública representa poder. Veamos qué resultó de la activación en el nivel nacional desde el respeto a la legislación. La tabla 3 resume las activaciones de consulta popular en 2014. ¿Funcionaron los mecanismos de participación integrados en la reforma político-electoral 2014? Sobre las temáticas de

4 Por el PRI se encontraban: Demetrio Sodi y Alejandro Rojas. Por el PAN: Pablo Jaime Jiménez Barranco y Patricia Garduño. Y por el PRD: Amalia García y Pablo Gómez (Gómez Hermosillo, 2011).

la consulta, el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anota lo siguiente:

> 3º. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; 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.

Si el poder de la opinión pública como orientador del rumbo de la participación ciudadana es la contraparte al poder existente en los niveles de gobierno, ¿en cuál momento la ciudadanía puede influir en la esfera pública más allá de la jornada electoral? Los requisitos jurídicos delimitan los límites de la participación ciudadana electoral, en donde la evidencia sobre el proceso de activación de mecanismos muestra un débil empoderamiento de los gobernados alejados de los círculos del poder político y de la toma de decisión. A esto se añaden tres elementos básicos: las características del flujo de la información disponible, las características sobre transparencia en el uso de recursos públicos y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes sobre el uso del dinero público al tomar decisiones.

Las cuatro activaciones en el nivel nacional de consulta popular fueron rechazadas por inconstitucionalidad de la materia. Las resoluciones citaron los motivos para rechazar la realización de cada una. Se rechazó la consulta con el expediente 2/2014 por involucrar ingresos y gastos del Estado y restringir los derechos humanos; se rechazaron las propuestas de consulta de los expedientes 3/2014 y 1/2014 por involucrar ingresos del Estado; también fue rechazada la propuesta de activación del expediente 4/2014 por involucrar una definición orgánica del Poder Legislativo y un tema electoral.

Las activaciones en las entidades federativas con la mediación del texto legal fueron las que se describen en la tabla 4.

Tabla 3. Activaciones nacionales

Mecanismo	Activación	Formato de solicitud	Resultado
Expediente 4/2014 ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?	De abajo hacia arriba como concentración del poder[14]	Constitucional	Consulta no realizada
Expediente 2/2014 ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinado por el CONEVAL?	De abajo hacia arriba como estrategia partidista[15]	Constitucional	Consulta no realizada
Expediente 3/2014 ¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?	De abajo hacia arriba como estrategia partidista[16]	Constitucional	Consulta no realizada
Expediente 1/2014 ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?	De abajo hacia arriba como estrategia partidista	Constitucional	Consulta no realizada

Elaboración propia

Tabla 4. Activación de mecanismos subnacionales con respaldo legal

Mecanismo	Activación	Formato
Referéndum en Jalisco en 2008 (Hernández, 2012: 115).	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano	Legislado
Plebiscito impulsado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal[18] que tuvo acompañamiento de asociaciones civiles en 2002.	De abajo hacia arriba como concentración del poder	Legislado
Presupuestos participativos en la Ciudad de México 2011, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.	Combinación de arriba hacia abajo, y de abajo hacia arriba como concentración de poder	Legislado
Plebiscito impulsado por el Gobernador de Veracruz en 2001. Plebiscito impulsado por el Gobernador de Nuevo León en 2018.	De arriba	Legislado

Elaboración propia

5 La colecta de firmas se vinculó al Partido Revolucionario Institucional como gobierno en la Presidencia de la República.

6 La colecta de firmas se vinculó al Partido Acción Nacional.

7 La colecta de firmas se vinculó al Partido de la Revolución Democrática.

8 La colecta de firmas se vinculó al Partido Movimiento de Regeneración Nacional.

9 Durante el periodo de la Jefatura del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador se realizaron las siguientes consultas informales: sobre el horario de verano en 2001, sobre el incremento del transporte público en 2002, sobre la construcción del segundo nivel y sobre la ratificación del gobierno en 2003 (Ulloa, 2015: 476).

La incorporación legal de mecanismos participativos en México es amplia y variada; no obstante, se encuentra limitada por los requisitos del actor que solicita su activación, donde es posible localizar dos procesos diferentes de petición: como empoderamiento ciudadano, de abajo hacia arriba, sin intervenciones partidistas; y como activación, de abajo hacia arriba, mediando la intervención de partidos políticos, gobernantes y líderes políticos que buscan gobernar; el otro proceso se presenta como una solicitud de la institución representativa, sea ejecutivo o legislativo en la activación de arriba hacia abajo.[17] En el nivel municipal y local, los casos de activación han presentado motivaciones diversas. Veamos la tabla 5.

Resulta central diferenciar las activaciones reguladas por la ley de aquellas no reguladas por la legislación en dos sentidos: desde las intenciones de quienes han buscado su activación y desde los actores que la han impulsado con la movilización de recursos para activarla. La búsqueda para activar mecanismos desde el empoderamiento ciudadano es lograr una cercanía en el proceso de toma de decisión pública: ciudadanos frente al poder político que buscan direccionar la voluntad en la toma de decisión de los ciudadanos en el poder político.

Ciudadanos frente al poder político desde el sufragio para elegir representantes en gobiernos y espacios legislativos, con limitaciones para exigir rendición de cuentas a sus gobernantes en donde una posibilidad para intervenir en la toma de decisión se presenta a través de la activación de mecanismos de democracia, con la salvedad de toparse con una pregunta previamente diseñada.

La combinación voluntad, toma de decisión y poder encuentra su balanza en la activación de mecanismos de democracia cuando cae en la utilidad de los gobernantes, los líderes políticos y los partidos políticos como concentración de poder, como estrategia partidista y como estrategia de líderes políticos. La voluntad sin poder es débil, esto es, los ciudadanos gobernantes tienen la voluntad política y el poder político legal; empero, la construcción de la opinión pública desde el flujo de la información es poder y descansa en los ciudadanos gobernados. Ciudadanos en el poder político legal, y ciudadanos frente al poder político legal.

Los ciudadanos gobernados cuentan con la acción desde las percepciones expresadas a través de la opinión pública, todas ellas mediadas por la interacción cara a cara que se suma a la influencia de los medios de comunicación tradicional y las redes sociales.

La potencial activación desde abajo se topa con el diseño legal e institucional mexicano, que limita el empoderamiento de los gobernados (ciudadanos frente al poder político), ante la avalancha decisoria del pequeño grupo que gobierna (ciudadanos en el poder político).

La estructura del PNR, PRM y PRI controló los puestos para gobernar desde 1929 hasta el año 2000 sin impulso a MDD y con una dirección autoritaria; el periodo 2000-2018 abrió temporalmente la puerta

10 La idea original es de Serdült y Welp quienes estudian el caso del referéndum (2012: 69-71 y 74-75).

a la transición mexicana. La oscilación del partido hegemónico de 1988 en manos del PRI al partido hegemónico del 2018 bajo el control del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), con treinta años de alternancias en los diferentes niveles de gobierno y contrapesos partidistas, presentó un cambio en el uso de los mecanismos de democracia directa como acción frecuente, situación en el contraste extremo que también puede significar implicaciones autoritarias como activación desde la concentración de poder.

5. MDD en tensión: voluntad política y juegos de poder

¿HAY UN PATRÓN SOBRE EL USO DE los MDD en México? La observación de activaciones en las 32 entidades federativas durante los periodos pionero, de auge y tardío evidencian dos características diferenciadas: la cualitativa y la de cantidad. En la ruta cualitativa se develan las tensiones de las venas del gobierno desde sus conexiones de comunicación; en tanto, la ruta cuantitativa registra la frecuencia de las activaciones. Para estudiar patrones que explican la activación de MDD en las entidades federativas se utilizó la herramienta QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), como una técnica para el análisis cualitativo comparado, en tanto, para desarrollar la ruta cuantitativa se utilizó la frecuencia en las activaciones de los mecanismos subnacionales. Veamos la tabla 6.

Tabla 6. Diseño legal y componentes de activación subnacional

32 Entidades federativas	Componentes de activación (técnica cualitativa)	Frecuencia en la activación (técnica cuantitativa)
Legislación	Variantes en los contenidos y requisitos.	Elevados requisitos y procedimientos complicados por cumplir.
Activación	Condición necesaria: la voluntad política como sistema para formular decisiones.	Limitadas activaciones desde abajo como empoderamiento ciudadano.

Elaboración propia

Para el análisis cualitativo con QCA se tomaron característica de las activaciones por entidad federativa en los niveles de estado y municipio, y no su frecuencia en el número de eventos, es decir, se considera como 1 (uno) la existencia de alguna activación independientemente del resultado o algún resultado contrario a la posición del gobernante aún sin activación como parte de la movilización de activación, y 0 (cero) la no existencia de activación o la presencia de un resultado manipulado. Con el QCA se agruparon las combinaciones por casos a partir de ubicar las condiciones necesarias y suficientes para alcanzar un resultado sobre los objetivos del mecanismo.

Schneider y Welp destacan la introducción de instituciones de participación ciudadana en la "puja política" para definir asuntos públicos entre partidos políticos,

ciudadanía, poderes nacionales-locales, regionales y movimientos sociales (2015: 38). Con el QCA se ubicaron combinaciones de "la puja política" que intervienen en la activación del mecanismo de democracia directa en las 32 entidades federativas de México: las columnas ubicaron: 1) voluntad política de los gobernantes, 2) protestas y participación de organismos no gubernamentales y asociaciones civiles, y 3) participación de líderes sociales, políticos y de opinión. Se encontró que la desigual configuración de interacciones de la tensión está direccionada por la voluntad política, principalmente en gobiernos divididos horizontales y verticales en su impulso por la activación. A pesar de ello, las activaciones son pocas.

Teóricamente, un gobierno dividido es contrario a un gobierno unificado porque los poderes verticales (Presidente de la República-gobernadores-munícipes) pertenecen a partidos políticos diferentes; también porque el Gobernador no tiene mayoría en el Poder Legislativo. Gobiernos divididos verticales (De Remes, 1998: 5-6), y gobiernos divididos horizontales (Colomer, 2001: 163-164 y 179; Lujambio, 1996: 9 y 18-19).

Ciudadanos gobernantes en el poder con gobiernos unificados o divididos, y ciudadanos gobernados frente al poder político con la posibilidad de intervenir en las decisiones del gobierno a través del diseño procedimental desde la activación de los llamados mecanismos de la democracia.

La Ciudad de México encabeza la frecuencia de activaciones de mecanismos de democracia directa, al contrario del Estado de México; no obstante, el QCA los coloca en el mismo grupo porque en ambos se presentaron las tres condicionantes de la puja política: voluntad política, protestas, y actores políticos y sociales. Estas entidades representan polos contrarios en el patrón de disparos de mecanismos de intervención en las decisiones públicas. La Ciudad de México tiene elección periódica del presupuesto participativo direccionado por la voluntad política de los delegados y ahora alcaldes,[18] en tanto, el Estado de México encabeza la lista de la falta de voluntad política para incluir a la ciudadanía en la toma de decisión pública. No obstante, en ambos casos la activación se ha dado desde la voluntad política (Alacio, 2018: 83-84 y 87).

La condición necesaria para activar un MDD es la voluntad política, en tanto las protestas, la participación de organismos no gubernamentales, asociaciones civiles; la participación de líderes sociales, políticos y de opinión son condiciones suficientes (Alacio, 2018: 95). Las contradicciones para evaluar estos componentes de la "puja" surgieron en casos donde la presión se presentó por gobernantes externos al territorio. La voluntad política como una condición necesaria se manifestó desde otro nivel de tensión en las conexiones de comunicación para la toma de decisión pública desde el uso del poder.

11 Los Delegados son sustituidos por los Alcaldes a partir del 2018, de acuerdo a la Constitución de la Ciudad de México (art. 53).

Consideraciones finales

La conexión voluntad política, poder y decisión forman parte de las venas del gobierno como redes de comunicación. Los MDD en México se han activado desde la voluntad política en gobiernos divididos y unificados en donde el sistema formulador de decisiones se construye desde las autoridades federales, estatales y municipales en los poderes legislativo y ejecutivo del territorio que impacta el resultado del mecanismo.

El impulso ciudadano a través de protestas de diversos integrantes –entre estos se encuentran las asociaciones civiles y los organismos no gubernamentales–, en conjunto con la participación de los actores políticos y de los liderazgos sociales, son condiciones suficientes para activar mecanismos; no obstante, requieren el motor de la voluntad política.

Tabla 5. Activación de mecanismos desde una cobertura local

Mecanismo	Activación
Presupuesto participativo Municipio de Tlajomulco en 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Municipios de Guadalajara 2016, Zapopan 2016, Tlaquepaque 2016 y Zapotlanejo 2017.	De arriba
Plebiscito Regidores de Texcoco, Estado de México, en 2008. Presidente Municipal de Guanajuato, 2010. Presidente Municipal El Marqués en Querétaro, 2016. Jefe de Gobierno sobre el Corredor Reforma-Chapultepec, 2015. Presidente Municipal de Benito Juárez en Quintana Roo, 2018.	De arriba
Plebiscito Comité Municipal del PRI Guadalajara, en 2009. PRD sumado al Movimiento Todos Somos Zimapán, Hidalgo, en 2008. Movimiento Ciudadano de Acanceh en Yucatán 2011 (Boffil, 2011: 31). Movimiento Ciudadano propone plebiscito en Municipios de Monterrey y San Pedro Garza García en 2018.	De abajo hacia arriba como estrategia partidista
Plebiscito Grupo Universitario Consulta Sí, Municipio de Ensenada Baja California, en 2008. Frente Estudiantil Mexicalense, del Municipio de Mexicali en Baja California, 2015. Organizaciones de la Sociedad Civil, Municipio de San Xavier en San Luis Potosí, en 2006. Vecinos de Guadalajara juntaron firmas para la ciclovía en 2017. Ciudadanos del municipio de San Felipe en Yucatán, 2013. Ciudadanos del municipio de Chapab en Yucatán, 2014.	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano
Plebiscito Ocho legisladores del PRI, PRD, PVEM, PAN y Partido Estatal de Baja Californa propusieron convocar un plebiscito sobre la instalación de plantas regasificadoras en el Municipio de Ensenada, en 2005.	De arriba entre niveles de gobierno y poderes de gobierno
Consulta por la ratificación de mandato Veinticinco ayuntamientos gobernados por el partido político Movimiento Ciudadano de Jalisco en 2017.	De arriba

Elaboración propia a partir de diferentes fuentes de información, sobre esta tabla revisar la tesis doctoral de Hernández Olmos (2012), el texto de Alacio (2017a), y consultar la liga: http://strategiaelectoral.mx/2018/10/17/democracia-participativa-en-mexico/

El QCA muestra como una condición necesaria para activar mecanismos la voluntad política de los gobernantes del territorio en el cual se activa (Ejecutivo y congresos), en donde gobernadores, presidentes municipales y legisladores apoyan su uso. Las contradicciones se presentan desde la confrontación de gobernantes en diferentes niveles de gobierno que presionan para activar los mecanismos.

La condición necesaria para activar mecanismos de democracia es la voluntad política como sistema formulador de decisiones, pues la existencia de estos mecanismos en las legislaciones no significa la posibilidad de su activación, debido a la cantidad de requisitos y procedimientos impuestos por los gobernantes (ciudadanos en el poder político) a la ciudadanía (ciudadanos frente al poder político). Tanto las protestas como la intervención de actores políticos y sociales son condiciones suficientes para activar mecanismos.

Los gobiernos abanderados por diferentes partidos descubren sus confrontaciones en la lucha por ocupar los cargos de representación política, que paralelamente convergen con disparos de mecanismos de democracia directa. Por tanto, las contradicciones muestran las pugnas entre los distintos gobernantes y develan pistas sobre la presión partidista y de posición en la toma de decisión pública, incluso muestra la capacidad para movilizar recursos con otras expresiones de poder.

En resumen, la incorporación de mecanismos de democracia en México sucedió primero en el nivel subnacional y más tarde en el nacional, presentándose de manera tardía comparativamente a lo ocurrido en América Latina. Los mecanismos de democracia presentan dos formas, la directa desde la respuesta a una pregunta previamente formulada, e indirecta desde la redacción de una propuesta de ley.

Los mecanismos de democracia son una alternativa para incluir a los gobernados en la toma de decisión pública, no obstante, los gobernantes pueden utilizarlo para concentrar poder y manipular, y es que, un elemento importante para dar impulso al empoderamiento ciudadano es el flujo informativo, la claridad sobre el procedimiento de votación y sus garantías, así como el interés de los votantes.

La reglamentación subnacional de los mecanismos es variada por la diversidad de conceptos, por los cambiantes requisitos, por los distintos procedimientos y limitaciones legales, e incluso por los cambios en la definición. Los mecanismos son directos, esto es, mediados por una jornada electoral; e indirectos, es decir, aquellos que se presentan para proponer una ley o modificarla.

Los casos de activación son pocos y evidencian la conexión voluntad política, poder y toma de decisión de los gobiernos mexicanos.

Anexo 1. Legislación sobre MDD y MDI en las entidades federativas

Mapa 1		**Mapa 2**	
Iniciativa ciudadana		Mecanismos de democracia directa	
Periodo pionero		Periodo pionero	
San Luis Potosí	1996	Ciudad de México	1998
Jalisco	1998	Estado de México	1996
Colima	1999	Jalisco	1998
Periodo de auge		Periodo de auge	
Baja California Sur	2000	Baja California Sur	2000
Veracruz de Ignacio de la Llave	2000	Colima	2000
Zacatecas	2001	Puebla	2000
Aguascalientes	2001	Veracruz de Ignacio de la Llave	2000
Baja California	2001	Zacatecas	2001
Coahuila de Zaragoza	2001	Tamaulipas	2001
Tamaulipas	2001	Aguascalientes	2001
Ciudad de México	2004	Baja California	2001
Quintana Roo	2005	Coahuila de Zaragoza	2001
Tabasco	2006	Guanajuato	2000
Tlaxcala	2006	Sonora	2005
Yucatán	2007	Quintana Roo	2005
Guerrero	2008	Morelos	2008
Puebla	2009	Guerrero	2008
Sonora	2011	Chiapas	2008
Sinaloa	2012	Durango	2008
Querétaro de Arteaga	2012	San Luis Potosí	2008
Nayarit	2012	Chihuahua	2009
Guanajuato	2012	Tabasco	2006
Durango	2012	Yucatán	2007
		Michoacán de Ocampo	2012
		Querétaro de Arteaga	2012
Periodo tardío		Tlaxcala	2012
Campeche	2014	Sinaloa	2012
Chiapas	2014	Oaxaca	2012
Morelos	2014		
Chihuahua	2015	Periodo tardío	
Hidalgo	2015	Nuevo León	2016
Michoacán de Ocampo	2015	Hidalgo	2015
Oaxaca	2015	Campeche	2014
Nuevo León	2016	Nayarit	2013
Estado de México	2016		

Elaboración propia con datos de las legislaciones subnacionales de México, revisar Alacio (2017a)

Fuentes consultadas

ALACIO García, Rosa Ynés (2018), "¿Influir en las decisiones públicas? ¿Para qué se legisla un mecanismo de democracia directa?", en Rosa Ynés Alacio García (coordinadora), *Protestas, acción colectiva y ciudadanía,* El Colegio de Chihuahua/AMECIP IPSA, México.

ALACIO García, Rosa Ynés (2017a), *Los mecanismos de democracia directa en México,* C2D Working Paper Series 51/2017, Centre for Research on Direct Democracy University of Zurich, Editores Yanina Welp y Uwe Serdült, Suiza.

ALACIO García, Rosa Ynés (2017b), "Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación", en *Anuario Latinoamericano: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* vol. 4, Polonia, pp. 231-*254. DOI: 10.17951/al.2017.4.231*

ALACIO García, Rosa Ynés (2016), "La reforma político electoral 2013-2014, Una participación ciudadana a medio camino", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero-junio, UNAM, México, pp. 83-104.

ALTMAN, David (2005), "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y Gobierno* vol. XII núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. México, pp. 203-235.

ALTMAN, David (2008), "Uruguay: ¿la Suiza de América Latina?", en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia,* Prometeo Libros, Buenos Aires.

CHÁVEZ, Jaime y Dante Preisser (2017), "Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano", en Carlos Ugalde y Said Hernández (coordinadores), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Integralia, México.

CRESPO, José Antonio (1996), *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México,* Miguel Ángel Porrúa-Fundación Friedrich Naumann-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

COLOMER, Josep (2001), *Instituciones Políticas,* Ariel Editorial, Barcelona.

CONSTITUCIÓN *Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018),* Marco Jurídico LVIII Legislatura, Secretaría General de Servicios Parlamentarios, México, disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Constitucion_LXIV.pdf [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2018].

COMISIÓN Estatal Electoral de Nuevo León (2018), Información sobre petición de consulta popular, disponible en: https://www.ceenl.mx/consulta/documentos/Peticiones%20de%20consulta%20popular%20(P%C3%A1gina%20Web%203%2004%20

2018).pdf [fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018].

DE Remes Alain (1998), *The causes of juxtaposition: A theorical framework for the study municipal and state elections in Mexico,* Colecciones de Documentos de Trabajo CIDE núm. 96, México.

DE Sousa, Santos Boaventura y Leonardo Avritzer (2005), "Introducción: para ampliar el canon democrático", en Boaventura De Sousa Santos, *Democratizar la democracia,* Fondo de Cultura Económica, México.

DEUTSCH, Karl E. (segunda edición 1971), *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político,* Editorial Paidós, Buenos Aires.

DUNN, John (2014), *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia,* Fondo de Cultura Económica, México.

GONNET Wainmayer, Marcel (2008), "Chile: historia, paradojas y posibilidades", en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia,* Prometeo Libros, Buenos Aires.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel (2011), "Los dilemas de la democracia directa", *en Sufragio.* Ensayos, UNAM, México, pp. 78-104 en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/7/ens/ens11.pdf [fecha de consulta: 2 de julio de 2018].

GÓMEZ Tagle, Silvia (2001), *La transición inconclusa: Treinta años de elecciones en México 1964-1994,* El Colegio de México, México.

GÓMEZ Hermosillo, Rogelio (2011), "La historia de las Consultas y la democracia participativa que aún no llega", en *Animal Político, México,* en https://www.animalpolitico.com/blogueros-proyecto-ciudadania/2011 /03/24/la-historia-de-las-consultas-y-la-democracia-participativa-que-aun-no-llega/ [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2018].

HERNÁNDEZ Olmos, Mariana (2012), *La fiscalización social y los instrumentos de participación ciudadana en México, una propuesta para la rendición de cuentas,* Tesis de Doctorado, División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.

INSTITUTO de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana de Yucatán (2018), Plebiscitos presentados ante el Consejo General, disponible en: http://www.iepac.mx/public/participacion-ciudadana/plebiscito/ [fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018].

KAUFMANN, Bruno (2008), "Prólogo. La democratización de la democracia en América Latina y más allá", en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovato, *Democracia directa en América Latina*, UNSAM-C2D-IDEA-Prometeo Libros, Buenos Aires.

LISSIDINI, Alicia (2008), Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovato, *De-*

mocracia directa en América Latina, UNSAM-C2D-IDEA-Prometeo Libros, Buenos Aires.

LUJAMBIO, Alonso (1996), *Poder legislativo, gobiernos divididos en la federación mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

MACPHERSON, Crawford Brough (1981), *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1981.

MASSÜGER, Nina y Yanina Welp (2014), "La democracia directa y sus culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana", en Báez, Silva Carlos y Efrén Ríos Vega (coords.), *Los derechos políticos en el siglo XXI*, Tirant Lo Blanch, México, pp. 337-370.

MIYACHI, Takahiro (2017), "Referendo de iniciativa gubernamental y calidad de la democracia en América Latina", en *Revista De Política* núm. 9, agosto-diciembre, Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, pp. 49-68.

PANTOJA Morán, David (2007), "Juárez entre la Constitución de 1857 y la de 1917", en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Consultado en http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/25.pdf

RESNICK, Philip (2007), *La democracia del siglo XXI*, Editorial Anthropos, Barcelona.

SERDÜLT, Uwe and Yanina Welp (2012), "Direct Democracy Upside Down", *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 8, No. 1, Taipei: Taiwan Foundation for Democracy, pp. 69-92.

SCHNEIDER, Cecilia y Yanina Welp (2015), "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, año LX número 224, mayo-agosto 2015, México, pp. 15-44.

SCHNEIDER, Cecilia y Yanina Welp (2011), "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur", en *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, Quito, pp. 21-39.

SILVA Herzog, Jesús (1999), *El antiguo régimen y la transición en México*, Editorial Planeta-Joaquín Mortiz, México.

ULLOA Avilés, Jacqueline (2015), "Participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa, referéndum, iniciativa popular y plebiscito, para la construcción del segundo nivel vial en periférico y viaducto 2002 (Colonia San Pedro de los Pinos, Delegación Benito Juárez), tercer lugar categoría tesis de investigación, *Apuntes 19. Apuntes Electorales*, Instituto Electoral del Estado de México, México.

WELP, Yanina y Uwe Serdült (coords.) (2008), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

WELP Yanina and Uwe Serdült, (2012) "Reto, competencia y manipulación: Referéndum y poder político en América Latina", en Mascareño y Montecinos (coords.), *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*, Centro de Estudios de Desarrollo-Universidad Central de Venezuela y Centro de Desarrollo Regional-Universidad de Lagos, Chile.

WELP, Yanina y Uwe Serdült (coords.) (2014), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza,* Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia, Quito.

Fuentes hemerográficas y blogs

BOFFIL Gómez, Luis A. (27 de septiembre de 2011), "Realizan el primer plebiscito en Yucatán. Edil impugna resultado", *La Jornada*, disponible en: http://www.jornada.com.mx/2011/09/27/estados/031n3est [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2018].

RIVA Palacio, Raymundo, (27 de septiembre de 2017), "Los enemigos de Graco", *Eje central portal de noticias y análisis político en México*, disponible en: http://www.ejecentral.com.mx/ayuda-los-enemigos-de-graco/ [fecha de consulta: 15 de julio de 2018].

REDACCIÓN, (25 de mayo de 2018), *El Financiero*, disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/no-solo-son-elecciones-tambien-se-realizaran-3-consultas-populares-el-1-de-julio [fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018].

STRATEGIA electoral (2018), disponible en: http://strategiaelectoral.mx/2018/10/17/democracia-participativa-en-mexico/ [fecha de consulta: 25 de noviembre de 2018].