

La Participación ciudadana y función electoral en México¹

En los meses recientes a partir de las reformas constitucionales sobre la consulta popular (y su reconocimiento como parte de los derechos del ciudadano previstos en el artículo 35 constitucional) surgió un debate sobre si *el cumplimiento de los resultados de los procesos de participación ciudadana* previstos en las leyes de índole federal y las de competencia en las entidades federativas puede considerarse como *materia y competencia electoral*. El término relativo a la *participación ciudadana* remite tanto a la consulta popular como otras formas aceptadas en diversas legislaciones federal y locales en México: el plebiscito, el referéndum, el presupuesto participativo, la revocación de mandato y otros procedimientos en los que la ciudadanía en la demarcación que corresponda (federal, estatal o municipal según sea el alcance por el orden de gobierno y el alcance de la propuesta) se pronuncie y emita su voto (decisión) sobre si procede una política (s) pública, una propuesta normativa o un proyecto o programa específico a cargo del gobierno de la demarcación. En términos generales esa apertura a la participación de la ciudadanía en decisiones de gobierno o la evaluación del gobierno es positiva aunque hay voces críticas que apuntan tanto la baja participación ciudadana en esos procedimientos como a los desproporcionados requisitos impuestos, como lo es la obligación de recabar un determinado número de firmas, como si la calidad y la consistencia lógica y normativa de la propuesta al gobierno dependiera del número de firmas. Es como si en lugar de calificar una obra de arte por su estructura, su valor artístico y económico se hace depender del ruido generado por los aplausos en un momento dado.

De esta forma, la pregunta sobre si los resultados de los mecanismos de participación ciudadana son de índole electoral mueven un debate a favor y en contra: de un lado se argumenta que la *materia electoral* en estricto sentido se refiere sólo a la designación por *voto ciudadano mayoritario* o bajo la fórmula de representación proporcional (conforme a la fórmula del caso) para ocupar un cargo. Las cuestiones de participación ciudadana en consultas y otras figuras están más cubiertas por los procedimientos contenciosos administrativos federal o local según sea el caso en cuanto al contenido porque la materia electoral en tal caso sólo cubre la cuestión de la convocatoria, la emisión de la decisión ciudadana y hasta ahí llega la implicación de la materia electoral.

De otro lado se sostiene que las figuras de consulta popular y sus similares son totalmente de índole electoral porque ambas involucran procesos de convocatoria a la ciudadanía en una demarcación específica (nacional o local, municipal y comunitaria en su caso) para que emitir un voto (decisión, opinión) que se convierte (según se declare la mayoría o no para ser vinculatorio el resultado) en una actuación del gobierno en turno involucrando aspectos presupuestarios, de planeación y evaluación de la

¹ Guillermo Ortiz Vázquez, Guadalajara, Jalisco, marzo 2025

intervención del gobierno para generar una mejora en las condiciones de vida de las y los involucrados en la demarcación. De este modo, la pregunta formulada en apariencia simple y sin mayor trascendencia que determinar el alcance de un procedimiento orientado al ámbito administrativo del ejercicio del gobierno durante su periodo para convertirse en una política pública al esbozar una respuesta remite a una pregunta de mayor profundidad y con mayor alcance referente a la actuación de un gobierno (regional o nacional) con vistas a realizar el *bien público* en general y constituirse como un factor clave del desarrollo de la nación. Este debate se dirime afirmando que se trata de un asunto de índole electoral y trasciende esos límites porque toca un aspecto todavía inexplorado en la constitución política de México: *cómo se evalúa la acción de gobierno por el electorado...* En cualquier hipótesis, la función electoral sirve de resguardo de los derechos políticos fundamentales del electorado (el pueblo como comunidad política en este país). Se debaten aspectos relevantes de la democracia en México.

Una reflexión desde los supuestos del liberalismo ciudadano extremo apuntaría a que el gobierno en cualquiera de sus órdenes debe limitarse a poner condiciones mínimas de orden y regulación de la vida en las comunidades (nacionales, regionales, estatales y municipales) y dejar que los agentes económicos, sociales e institucionales realicen sus derechos, potencialidades y recursos de manera libre y plena. Desde los supuestos de los derechos fundamentales progresivos en un régimen democrático la respuesta apunta a que el gobierno en cualquiera de sus órdenes no se agota en sus funciones minimalistas de cobrar impuestos, organizar el ejército y dejar que los particulares (individuales e institucionales) sean lo más libres que les sea posible ante un control minimalista del gobierno de la vida social del pueblo en todas sus dimensiones. Esta aparente frescura e ingenuidad que pinta un país donde todos sus habitantes son tan libre como pueden y quieren choca con la realidad de la brechas sociales y los efectos de un mercado capitalista donde hay sectores privilegiados con altos ingresos derivados de la propiedad privada de los medios de producción y hay sectores que para su sostenimiento sólo dependen del trabajo de sus manos de la semana (de la quincena o del mes: igual da).

En México, cada gobierno al renovarse por el voto llega al poder político (nacional o subregional en cualquiera de su ámbito) en México con el mayor número de votos que equivale a la legitimidad (como aceptación ciudadana en la demarcación que lo eligió) porque significan el grado de *aceptación, beneplácito y apoyo del electorado* que le otorgó su confianza para ocupar el cargo ¿a cambio de qué?, a cambio de bienestar.

Cualquier gobernante al iniciarse en el cargo (de modo especial si es de índole administrativo) tomará el mayor número de decisiones pensando que con ello responderá a las aspiraciones de su electorado y buscará la aprobación de quienes no votaron par ganar la elección para la función pública. Esto es la legitimidad por desempeño del cargo público: en su momento, su persona, su grupo político y su

partido o coalición merecerán ser reconocidos a través del voto en la siguiente elección para permanecer en el gobierno el mayor número de años posibles.

La elección y la ratificación en el cargo son dos aspectos de una misma cara: la legitimidad del gobierno. La confusión y la duda en el electorado sobre si las *consultas populares* pertenecen al campo jurisdiccional electoral local probable se justificaría en el siglo XIX en México cuando el estado liberal daba sus primeros pasos en la segunda mitad del siglo.

No es lo mismo elegir a una persona para que desempeñe (con experiencia o no) un cargo público complejo (como la gubernatura de un estado o la presidencia municipal) que elegir a alguien que por largo tiempo se preparó para una función pública específica (ejemplo: finanzas, planeación, atención al público...) y que de súbito se presenta al gobernador o a la presidencia municipal para que le "devuelva" *la vida social y ciudadana en libertad que tenía antes de su detención por un delito que no cometió...*

Si da igual nombrar a alguien para desempeñar un cargo público sin tener la cualidades y la experiencia y sólo bajo la idea de que es alguien "confiable" es posible que esa formación social y política esté al borde de una crisis de compatibilidad de ideas para la dirección general de la organización y del periodismo que dan testimonio del incidente del incendio. Los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país admiten un amplio campo de aplicación y formas de concretarse porque tutelan derechos de residentes y visitantes en una demarcación y también implican mecanismos para disminuir riesgos de falta de comunicación y de participación en los procesos de participación ciudadana que en el caso de Jalisco van más allá de la ejecución en público, la privación de la libertad y la imposición de penas crueles y extravagantes.

Las normas constitucionales y secundarias contienen el supuesto de que los mecanismos de participación ciudadana (primordialmente en la consulta popular) tienen una índole electoral para preservar la esencia del procedimiento ciudadano para que emita su voto (decisión) y que sea la autoridad (validadora y sancionadora en última instancia) que confirme (ante su impugnación) que el procedimiento y su resultado son legales, válidos y emitidos conforme a la ley vigente.

Tanto en la constitución como en la ley federal de participación ciudadana se confirman estas ideas: la función del gobierno en materia de desarrollo social debe sustentarse en una base de tres pilares. La planeación, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno en una modalidad participativa ciudadana que disminuya la pretensión de declarar válida cualquier acción de gobierno sin su correspondiente evaluación de impacto o que se anuncien grandes obras y logros de gobierno sin acreditar tal índole o impacto en las acciones de gobierno. En un ejemplo simple, no se puede equiparar ni validar el informe de un gobierno sobre que repartió una tonelada de alimento en una comunidad (como si la tonelada por sí misma tenga un valor de

suficiencia y de eficacia en sí misma) omitiendo el problema que contribuyó a resolver (el déficit de proteína diaria de sus integrantes). Los mecanismos de participación ciudadana (primordialmente la consulta popular) tienen un componente electoral que asegura el cumplimiento del procedimiento previsto por la ley y de sus componentes claves: la difusión de la convocatoria, el voto y sus efectos a ejecutarse. La intervención de la autoridad electoral administrativa y jurisdiccional tienen un papel protagónico en el procedimiento de estas formas de participación y la relevancia de su intervención es que otorgan legitimidad a la decisión que resuelven a través de dichos mecanismos y brindan legitimidad a la acción del gobierno pasada por el procedimiento de consulta popular (así como en el resto de las figuras a las que se alude en la pregunta).

Todavía hay camino por avanzar y problemas por resolver que resultan de esta visión orientada a 1) la mejora continua del gobierno en sus acciones, 2) la mejora leyes generales que los rigen y la mejora regulatoria de los procedimientos para la atención del gobierno a la ciudadanía. Todavía falta (porque no existe) un instrumento legal para evaluar la acción del gobierno y las instituciones del estado por sus resultados por sus efectos directos sobre la población y la ciudadanía en la demarcación.

En general, las elecciones son al mismo tiempo dos procesos simultáneos: por un lado evalúan al gobierno saliente y por otro lado definen el mandato al que deberán ajustarse las candidaturas que resulten ganadoras para el siguiente periodo de gobierno en cada demarcación (nacional sub nacional y local) en cualquier rama del gobierno. La índole electoral está presente en las tres vertientes de la legitimidad de cada gobierno a saber: 1) la legitimidad de origen que le otorga una elección. Un gobierno inicia su periodo con tanta legitimidad como la que le otorga el número de votos mayoritarios con el que sale designado al cargo público de gobierno. 2) La legitimidad adquirida por ejercicio del cargo se puede ver sometida a un proceso de *ratificación de mandato* bajo ciertas circunstancias y requisitos; esta figura instituida en las leyes federales y locales en sí misma tiene un componente democrático innegable. 3) La evaluación de las acciones del gobierno al día de hoy es una asignación pendiente y no consta con claridad en el texto constitucional ni en ninguna ley: se trata de un efecto de la representación popular que rige en nuestro país por efecto de la constitución y las leyes vigentes: cada diputado (federal o local) así como cada senador y senadora reciben el día de la elección el mandato del electorado en su demarcación de "representar" al electorado y a su estado de origen en el proceso legislativo en la mejor forma posible. Tan es así que las y los legisladores federales en el ejercicio de su cargo no pueden ser reconvenidos por nadie ni bajo ningún concepto, causa o circunstancia del ejercicio de su cargo.

Similar caso ocurre con los cargos públicos administrativos: en tanto se ciñan al procedimiento, entreguen sus reportes en tiempo y ejerzan sus presupuestos con transparencia y puntualidad (sobre el contenido y tiempos) y no sean reos de ningún delito grave, se les tendrá por cumplida su función. De origen, las protecciones al desempeño de los cargos públicos (con el tradicional y conocido "fuero") se dan para

evitar que la y los gobernantes por cualquier motivo (mínimo o de regular importancia) se vean distraídos de su responsabilidad de administrar presupuestos y generar acciones que contribuyan al bienestar de la población en general y tengan que dedicar energías a defenderse de denuncias, demandas y quejas por su labor política.

De esta manera se puede apreciar 1) que en la constitución política federal vigente en México están previstos mecanismos de participación ciudadana en las instancia de planeación de las acciones y las funciones del gobierno (en sus diversos órdenes) en términos del artículo 26 de la constitución política federal vigente. 2) Que tanto las disposiciones sobre participación ciudadana contenidas en el artículo 26 y su ejecución como en su ley secundaria (la Ley Federal de Consulta Federal) se deben tutelar mediante los procedimientos previstos para el caso tanto por la autoridad electoral administrativa como por la función jurisdiccional otorgados a la justicia electoral federal y la propia en cada estado de la república.

El debate sobre si los requisitos para la procedibilidad de los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones del gobierno (federal, local o municipal) son desmedidos, desproporcionados que anulan y limitan en forma grave el empuje de la participación ciudadana sigue vigente y al día de hoy no es susceptible de resolverse apelando a la justicia electoral porque son requisitos previstos en la ley y dependen de la intención y la facultad del poder legislativo federal y local según sea el caso. El impulso y la mejora en todo caso a la legislación en materia de participación y consulta ciudadana está en manos del poder legislativo que corresponda; en este caso está pendiente la evaluación de los requisitos de procedibilidad que condicionan el arranque de los mecanismos de participación ciudadana sobre aspectos de respaldo ciudadano (externados con firmas); la legislación vigente actual aplica una especie de "argumento de mayoría" al condicionar la procedibilidad de mecanismos de participación ciudadana a reunir cierto número de apoyo ciudadano cuando el núcleo de la procedibilidad tendría que recaer sobre la consistencia lógica, técnica y normativa interna de la propuesta de participación ciudadana porque termina siendo un mecanismo de exclusión que para desahogarse requiere aplicar una cantidad significativa de recursos monetarios y esfuerzos organizativos que no siempre están disponibles y que no necesariamente (al tenerlos) vienen al caso con la propuesta y la iniciativa implicada en el mecanismo de participación ciudadana. Si la ciudadanía tiene una propuesta sólida en términos técnicos y normativos, merece ser atendida y asumida por la autoridad (legislativa o municipal) competente y no sujetarla a recabar un número de firmas. Otra opción es someter al electorado la viabilidad o procedibilidad de iniciativas ciudadanas y de legisladores/as en la boleta electoral tal como se aplica en algunos países.

En México, para el caso de la justicia electoral respecto de las iniciativas de participación ciudadana (de modo especial en las consultas) tanto en la vertiente de su convocatoria como en su aplicación y sus resultados es de concluirse que se trata de una materia electoral porque su núcleo está en la voluntad de la ciudadanía que se manifiesta a través de un voto, depositado en una urna, sobre una decisión de gobierno con alcance significativo en la vida social y política de la demarcación y que fue ejecutada y vigilada por la autoridad electoral administrativa.

