

Nota de política pública¹

El futuro de la democracia directa en México

Nadia Campos Valdivia, Diana Laura Cordero Martínez, Gabriel Martínez, Jessica Méndez Águila, Yaneth Pérez Nava, Julio César Sosa Lasso

Resumen ejecutivo

La democracia directa genera beneficios sociales sólo si el marco normativo es claro y se cumple, incluyendo que sea ampliamente conocido por la población votante. Un proceso democrático controlado por grupos de interés resulta en baja participación, acentúa los aspectos negativos del proceso y pierde su objetivo central de dar legitimidad a decisiones políticas complejas. La democracia directa tiene sentido en los Estados contemporáneos como complemento a la democracia representativa y las burocracias. Lo anterior, siempre y cuando logre romper la incapacidad de lograr acuerdos y debilite al conservadurismo que en ocasiones aqueja a las instituciones. Dichos procesos además sirven para dar legitimidad a las decisiones del Estado, que de otra forma enfrentaría juicios por parte de la sociedad. Su éxito depende de que la legislación refuerce sus ventajas y mitigue sus fallas, de la creencia en el mecanismo como un mecanismo eficiente y que se emplea en forma correcta, sin manipulación de la agenda.

¹ Corresponsal Julio César Sosa Lasso jsosalas@itam.mx; estudiante de la Maestría en Políticas Públicas. La responsabilidad de este texto es exclusiva de los autores

Introducción

Las decisiones que se toman en la administración de un Estado son complejas pues inciden en las dinámicas sociales y económicas de los individuos que gobiernan. Estas abordan una multiplicidad de temas, que van desde los montos de inversión en seguridad nacional y obras de infraestructura, la cobertura de los servicios del sistema estatal de salud, la implementación de impuestos y la determinación de sus tasas, hasta temas de biopolítica. Lo anterior mediante regulaciones e intervenciones que impactan en la conducta de las personas, de las empresas y del propio gobierno.

El objetivo central de las democracias es buscar que la forma en la que se toman las decisiones públicas conduzca a un resultado socialmente eficiente (Monsivais, 2013). Esto, bajo el criterio de costo beneficio, implica que el valor presente neto de lo analizado sea mayor a cero. Actuar sin realizar el análisis adecuado genera condiciones adversas para el país, que incluso pudieran institucionalizar condiciones que propician la existencia de trampas de pobreza. No es una cuestión de cuánto se invierte o se modifica, sino que esto se haga eficientemente.

Lo deseable es que el Estado tenga la capacidad de poner a disposición de la población el volumen y la calidad de bienes públicos que aseguren un óptimo social. Para ello, por ejemplo, se tendría que asegurar el correcto aprovechamiento de los mismos al cobrar un precio tal que iguale el costo marginal del bien público a su beneficio marginal.

Si ocurriera una correspondencia perfecta entre las preferencias sociales de un elector y el patrón de acción política de los representantes políticos, los

órganos representativos mostrarían fidedignamente las preferencias de los votantes. Sin embargo, la realidad muestra que esto no siempre ocurre.

En general, la democracia tiene tres aspectos fundamentales:

- El principio de legitimidad, que permite que las acciones del Estado sean aceptadas sin necesidad de coerción excesiva;
- La separación entre los ciudadanos y los titulares del poder, consecuencia del tamaño y complejidad de la sociedad y del gobierno, que genera condiciones de desalineamiento de preferencias;
- Diversos grados de cercanía entre el poder y los ciudadanos: de forma directa, en un sistema de toma de decisiones que convoca a la población a manifestar sus preferencias en votaciones mayoritarias, o representativa, sistema en el que terceros toman las decisiones con la vehemencia de la sociedad.

Teorías relevantes

Las teorías sociales sobre la democracia proponen modelos que capturan aspectos importantes de la realidad. Los modelos de Hotelling (o modelos espaciales) y el teorema de imposibilidad agrupan hipótesis sobre cómo un proceso democrático funciona en la toma de decisiones eficientes para la provisión de bienes públicos. Es dentro de estas teorías donde proponemos que la democracia directa puede incidir en su solución.

Los modelos espaciales tienen como eje central al votante mediano, refieren que la oferta de propuestas de los partidos políticos competitivos se inclinará por las preferencias de este. Con esta jugada estratégica, los partidos

buscan maximizar sus votos para llegar al poder; de tal forma que tienen incentivos para colocarse lo más cerca posible de la preferencia de la mitad de los electores. No obstante, las preferencias de los electores no se dan de forma homogénea sobre la multitud de bienes públicos y su forma de financiarse, debilitando con ello las posiciones centristas. Ciertamente los partidos políticos resuelven problemas de acción colectiva, pues los costos de transacción de la democracia representativa suelen ser menores que los de la democracia directa; aunque también pueden llegar a impedir el desarrollo de soluciones que, por sólo beneficiar a alguna región, grupo o minoría, no sean atractivas para todos.

La hipótesis del votante mediano se enfrenta a un reto especial cuando las condiciones de una votación mayoritaria no permiten resultados consistentes, es decir, cuando en una elección alguna alternativa no logra derrotar a las demás. Los resultados teóricos de Condorcet y Arrow indican que la forma de presentar una decisión a los votantes incide sobre el resultado. El ejemplo clásico es el siguiente: algunos votantes desean alta provisión de un bien público y están dispuestos a pagar impuestos para lograrlo, mientras que otros desean baja provisión y no pagar impuestos, y otros más desean un resultado intermedio. Si los votantes tienen esas preferencias uniformes de más a menos, la votación dará siempre el resultado intermedio. Sin embargo, en el ejercicio de votación, las opciones disponibles llevarán a resultados que no tienen otra motivación que la selección de la agenda por quienes diseñan la boleta; pues la teoría nos muestra que la elección de una alternativa no implica su preferencia absoluta por ella, sino su preferencia relativa a las opciones presentadas. Por lo tanto, la democracia directa puede influir en la resolución de este tipo de

problemas, pues una mayor participación de la base dentro de los partidos políticos puede solucionar los problemas de selección de agenda y control sobre los representantes.

La teoría económica de las burocracias propone que el Estado organiza equipos verticales para hacerse de información y proveer servicios (Breton y Wintrobe, 1986). Dichas organizaciones cuentan con una estructura de autoridad creada por leyes y reglamentos, pero también tienen una estructura informal de poder que influye en la disminución de costos de transacción entre iguales, mientras que las cabezas de los organismos evitan la cooperación para mejorar el control organizacional. La teoría económica presupone que las burocracias tienden a ser conservadoras en un sentido *ex post*, que para la toma eficiente de decisiones requieren de más información de la necesaria. Por ello, requieren de mecanismos que incentiven a los tomadores de decisiones (quienes usualmente funcionan mediante comités) a recopilar información en forma adecuada y suficiente. Cabe aclarar que el conservadurismo *ex post* es diferente a un conservadurismo social (relativo a ciertas conductas) o a un conservadurismo *ex ante* (asociado a un costo elevado de tomar decisiones por temor al riesgo).

De esta manera, la teoría señala que las burocracias suelen incurrir en una visión de túnel, impulsando una agenda definida por sus estatutos e intereses privados y que el conservadurismo retrasa la actualización de la agenda con criterios científicos que tomen en cuenta las preferencias de los ciudadanos. Además, el Estado enfrenta el reto de equilibrar la autoridad de la burocracia para resolver problemas públicos, con el riesgo de que la estructura de poder permita a la burocracia hacerse de beneficios privados en forma inde-

bida. La democracia directa no sustituirá el trabajo de las burocracias, sin embargo tiene la posibilidad de definir y corregir el rumbo de sus agendas; así como compensar el exceso de conservadurismo.

Tenemos, por último, las teorías de captura y de grupos de interés. Las teorías de captura externan que al crearse una brecha entre los votantes y sus representantes, estos últimos tienen capacidad de obtener beneficios privados de agentes regulados en detrimento de sus electores. Las teorías de grupos de interés indican que la creación de regulaciones y proyectos públicos es más probable cuando existen situaciones de ineficiencia, y que en esas situaciones existen también agentes con mayor capacidad de organización que promueven decisiones legislativas o ejecutivas que ayudan a la solución de la ineficiencia, pero con el fin de apropiarse de las ganancias de la acción pública. Una participación sostenida e informada de la ciudadanía permitiría contrarrestar los efectos de estos grupos de interés y optimizar el trabajo del Estado.

Resumiendo, estos tres enfoques teóricos podemos concluir que existen problemas de contradicciones entre electores y representantes (problemas de democracia representativa), que existen contradicciones entre funcionarios (teoría de la burocracia) y aún entre los mismos electores (teoría de captura y grupos de interés). El impulso a la democracia directa se justifica si mejora la forma en que se toman decisiones en el Estado.

Funcionamiento de la democracia directa

Los instrumentos de la democracia directa se clasifican en tres categorías: la revocación de mandato, el referéndum, y la iniciativa popular. Farley hace una distinción entre el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, en

el primero los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno, mientras que el segundo sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, en tanto que la iniciativa popular corresponde al procedimiento mediante el cual, los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta del mismo pueblo (Farley, 1986).

Para Butler y Ranney (1978) la revocación de mandato se da a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, posteriormente se somete a votación la permanencia o la remoción del cargo de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. Adicionalmente, Tomas Cronin (1989) menciona que la iniciativa popular es aquel procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional.

Se describen de la siguiente manera:

- **Consulta popular.** Consiste en realizar preguntas a la población sobre algún tema de interés público con el objetivo de que expresen su aceptación o rechazo. La consulta se puede presentar como un plebiscito o como referéndum. Una característica de este tipo de consulta es que los resultados de la misma suelen no tener carácter vinculante, es decir, no tiene obligatoriedad, lo cual solo convierte a la consulta en una simple opinión de la ciudadanía.
- **Iniciativa popular.** En este caso, se confiere a la ciudadanía la facultad de proponer al Poder Legislativo una iniciativa de ley o reforma sin la necesidad de ser representantes populares; se clasifica en simple o formulada. La primera es una petición ciudadana de legislación al Poder Legislativo sobre algún tema en particular, mientras que la segunda se refiere a los proyectos de ley elaborados y promovidos directamente por la ciudadanía.

- Revocación de mandato. Este mecanismo permite a los ciudadanos sustituir democrática y legalmente a los gobernantes elegidos de manera popular; generalmente funciona mediante una petición popular que debe reunir cierta cantidad de firmas y porcentaje mínimo de votación que pone a consideración de los votantes la posible remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley (Escamilla, 2019). Para el caso de México, se debe contar con la firma de tres por ciento de la lista nominal del Instituto Nacional Electoral (INE) del momento en el que se lleve a cabo el proceso, lo cual equivale a un aproximado de 2 millones 700 mil electores (Cámara de Diputados, 2020).

Uso de la democracia directa

Si bien durante los últimos años ha existido una tendencia a incorporar mecanismos de democracia directa en los gobiernos, fue entre las décadas de 1960 a 1980 que se presentó su auge. Esto como resultado del cúmulo de demandas sociales no atendidas, las cuales convergieron en un aumento de las exigencias de los ciudadanos por una mayor participación en el diseño de políticas, por la toma de decisiones de forma directa, la inclusión de nuevos grupos al proceso político, un mayor control político vía la rendición de cuentas y la transparencia de los actos de gobierno. Estas exigencias se vieron amplificadas en espacios en los que existía una crisis de representatividad, especialmente cuando derivada de la poca o nula credibilidad en los actores políticos.

En aquellos Estados en donde el uso de la democracia directa es frecuente, su aplicación se limita a asuntos claramente definidos y sujetos a opiniones binarias por los votantes, evitándose la ambigüedad en las preferencias.

Por ejemplo, si el voto sobre un asunto depende del voto sobre un segundo asunto, lo deseable es que ambos asuntos se consulten por separado. La restricción central, desde la óptica económica, es que el costo de la consulta sea proporcional a los beneficios esperados, concepto que se propone generalizar en los procesos de democracia directa.

En su dimensión institucional, la experiencia sobre la participación ciudadana en México y algunos países de América Latina, demuestra que hay una gran cantidad y variedad de principios y mecanismos en las Constituciones y leyes donde la institucionalización de la participación no asegura por sí misma la existencia o el fortalecimiento de la democracia participativa. Para que ello suceda es necesario un proceso de fortalecimiento del tejido social, acompañado de la instalación de capacidades en los actores sociales para aumentar su incidencia en la política y ocupar los espacios de ampliación de lo político (Canelo, 2017).

No podemos obviar que nuestro diseño institucional actual es el resultado del conflicto político electoral histórico y de la búsqueda de elecciones competitivas tanto en procesos como en financiamiento. Los mayores cambios que hemos logrado en materia democrática se originaron por la desconfianza entre partidos políticos; dígase la independencia del INE, el padrón electoral, los tiempos en medios, la profesionalización de los procedimientos electorales, certidumbre de elecciones, entre otros. Estos expertos señalan que todavía falta mucho camino para fortalecer la democracia mexicana, más allá de desconfianzas, para verdaderamente dar paso a mejores prácticas (Gutiérrez y Vives, 2017).

En la Ciudad de México existe un mecanismo conocido como presupuesto participativo en el que cada alcaldía, otrora delegación, somete a votación vecinal proyectos de mejora del espacio público por un valor del tres por ciento anual de su presupuesto. En ciudades como Lisboa o Toscana estos ejercicios han tenido éxito; sin embargo, en la Ciudad de México esto no ha ocurrido. En gran parte se debe a que estos proyectos en su mayoría son cooptados por grupos de interés organizados, que impulsan que el presupuesto sea utilizado para cubrir las necesidades y responsabilidades del gobierno y no para lo que idealmente podría ser utilizado (Escamilla, 2019).

Por el contrario, en Lisboa desde 2011 los presupuestos participativos han fungido como un mecanismo para democratizar las finanzas públicas de sus localidades. El caso más emblemático es la comunidad de Cascais, conformada por 206 mil habitantes, que en los últimos años ha tenido la participación de más de 160 mil ciudadanos en las votaciones de los proyectos de presupuestos participativos (Brown, 2020).

Otros estados de nuestro país han buscado emular los mecanismos adoptados por la Ciudad de México. Ejemplo de ello es el estado de Chihuahua que en 2018 aprobó la Ley de Participación Ciudadana formulada de la mano de los ciudadanos; que el 6 abril de 2019 mantuvo un plebiscito en el que se votó concesionar la prestación de alumbrado público municipal por un máximo de 15 años; y en cuyos ejercicios de presupuesto participativo el número de propuestas recibidas y la participación ha sido mayor que en la Ciudad de México.

Además, también en Chihuahua, a principios de mayo de 2020 organizaciones de la sociedad civil presentaron una propuesta para reformular el sis-

tema de representación en los municipios del Estado. La iniciativa #YoElijo-Regidor propone que las personas voten directamente a sus regidores. Este caso es interesante debido a que la mayoría de las propuestas que se incluyeron en la nueva Ley de Participación Ciudadana fueron formuladas e impulsadas por la ciudadanía. El resultado está en que los mecanismos son utilizados de manera práctica y no solamente se quedan en las leyes. En contraste, en la Ciudad de México estos mecanismos fueron impulsados en su mayoría por los legisladores, lo cual se traduce, entre otras causas, en que no haya una demanda considerable de ciudadanos que busquen llevarlos a cabo (Moreno, 2020).

En España existe un modelo en el que los pueblos con menor cantidad de habitantes se gobiernan con base en una asamblea abierta a los ciudadanos. En este modelo los ciudadanos eligen de manera directa al alcalde. Resulta interesante la existencia de la figura de los concejos abiertos, foros en donde todos los electores están invitados y cada uno de ellos tiene voz y voto en los temas que se pongan a discusión. Algunos beneficios observados en las localidades donde esto ocurre es que los proyectos que se han decidido cuentan con legitimidad y por eso mismo, los ciudadanos conservan mejor los espacios públicos, así como la existencia de una mejor administración y mayores niveles de satisfacción con los gobiernos, pues estos respaldan sus decisiones en las asambleas y también conocen mejor a los ciudadanos.

El Gobierno de México recientemente llevó a cabo consultas populares con el fin de impulsar la construcción de la ciudadanía, el ejercicio y exigencia de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos, así como para fomentar la participación en la gobernabilidad democrática. Entre 2018 y 2019 se llevaron a cabo siete consultas populares:

- Termoeléctrica de Morelos
 - Corredor Transistmico (Tren Maya)
 - Nuevo Aeropuerto Internacional de México
 - Refinería en Dos Bocas, Tabasco
 - Reforma Constitucional y legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos
- Construcción de planta de cerveza de la empresa Constellation Brands
 - Metrobús Torreón-Gómez Palacio-Lerdo (Coahuila).

Del proceso de las consultas sobresalió la baja disponibilidad de centros de votación, la posibilidad de voto múltiple, el sesgo en las preguntas, la falta de supervisión, y la baja participación ciudadana. Los defensores de estos ejercicios han reconocido la existencia de errores en los procesos sin que ello, argumentan, comprometa el resultado de las mismas. La defensa de los mecanismos se centra en la construcción de puentes de diálogo entre gobernados y gobernantes.

Uno de los problemas identificados en las consultas realizadas es la afectación de derechos legítimos. Por ejemplo, de personas que pierden inversiones, valores de activos o derechos sobre contratos (públicos o privados). El Estado debe enfrentar esas situaciones mediante esquemas de compensación, lo que significa un costo atribuible a la ineficacia del sistema de votación elegido, dando lugar a la maldición de la profecía autorealizada, pues ante la evidencia de que las leyes, contratos y regulaciones se modifican en cualquier momento se obliga a toda la sociedad a incurrir en gastos preventivos indebidos o, en su caso, a cancelar actividades.

Los gobiernos contemporáneos han retomado los ejercicios de democracia directa por la necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales. Existen ejemplos internacionales tanto exitosos como desastrosos. A manera de éxito podemos referir el proceso de asambleas populares empleado en algunos cantones suizos denominada Landsgemeinde. En este la ciudadanía de los cantones se reúne una vez al año para aprobar modificaciones a las leyes y el presupuesto público. Dicho modelo de democracia ha fomentado una participación social en la política a niveles récord, en donde existe un mayor involucramiento en las decisiones por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, también tenemos la contraparte. Durante estos procesos puede llegar a existir asimetría de información, especialmente cuando los temas que se proponen a consulta son propuestos por las mismas autoridades. Cuando este tipo de mecanismos se utiliza en gobiernos que violentan sistemáticamente las reglas de las instituciones democráticas, los ejercicios pierden su objetivo principal y los resultados son fácilmente manipulables.

Como ejemplo contrario, presentamos el proceso de Brexit en Reino Unido. Proceso que, a pesar de ser resultado de una decisión gubernamental respaldada por una consulta popular, no logró la aceptación general entre la población que buscaba la democracia directa. Por el contrario, generó polarización y no logró un consenso social de equilibrio.

De lo anterior concluimos que, sin un marco legal claro, entendible, socializado y sobre todo respetado que defina la materia y los alcances de las consultas populares, es imposible dar certeza a la ciudadanía en su papel de votante, inversionista, consumidor, trabajador, empleador, usuario de bienes públicos y en todos los ámbitos que afectan las decisiones públicas.

La democracia directa, por sí misma, no garantiza una mayor calidad en la democracia. Para identificar las condiciones que mejoren la toma de decisiones públicas es necesario ponderar sus ventajas y desventajas respecto a las otras formas de toma de decisiones en un Estado contemporáneo, que son principalmente la democracia representativa y la burocracia.

La participación política no solamente debe ser medida con el nivel de votos durante las elecciones. Es deseable que los ciudadanos se comprometan con la cultura cívica de su localidad, el acceso a los procesos de política pública fortalece el apoyo público del que goza el gobierno, como vimos en el caso de España. La participación de los ciudadanos en la elección de infraestructura a construir, en calles a pavimentar, en parques que crear y mercados que modernizar, se traduce en proyectos que benefician a la sociedad y que no representan una decisión a cargo de grupos de interés.

Es conveniente iniciar con ejercicios democráticos en escalas pequeñas que impulsen los mecanismos democráticos, en donde la ciudadanía se involucre y promueva propuestas acordes a sus necesidades.

Legislación vigente en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que las consultas populares podrán ser convocadas por tres actores: 1) el Presidente de la República; 2) treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o, 3) dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. En cualquiera de los supuestos anteriores, la mayoría simple de cada cámara del Congreso de la Unión debe aprobar la petición.

Es preciso señalar, que no son objeto de consulta popular: la restricción de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente o en tratados internacionales; el carácter democrático, laico y federal de la República; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional; y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada. Cuando la participación total de una consulta alcance cuarenta por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, el resultado es vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo y para las autoridades competentes.

La Cámara de Diputados votó, en marzo de 2019, una reforma al artículo 35 de la Constitución para facilitar la celebración de consultas populares. La iniciativa se encuentra en el Senado de la República para su tratamiento. Esta modificación permitirá tratar asuntos relativos a los ingresos y gastos del Estado, delimitando la consulta a las bases y tasas de los impuestos, los montos de financiamiento público y el Presupuesto de Egresos de la Federación. También se flexibilizaría la fecha permitida para realizarlas, pues en el vigente marco legal solamente es posible llevarlas a cabo cada tres años, el mismo día de la jornada electoral federal.

Democracia directa por medios digitales

India fue el primer país en utilizar un sistema electrónico para una votación nacional en 1998, de esta manera logró simplificar un proceso altamente demandante para su población de 900 millones de habitantes. En 2004 para las elecciones primarias de Estados Unidos, se utilizó un sistema en línea para que los votantes se registraran previamente, luego al conectarse a internet po-

dían emitir su voto. En México, el primer caso de votación electrónica vinculante fue en 2003 organizado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Posteriormente, para las elecciones presidenciales de 2006, el INE desarrolló el sistema de Voto Extraterritorial: a través del uso de una contraseña validada por el elector, le permitía ejercer su voto por internet.

Las propuestas de votación electrónica han evolucionado, buscando fortalecer la confianza y seguridad del voto; en la situación actual requieren ser analizadas para facilitar la continuidad de los procesos de elección. La emergencia sanitaria por COVID-19 pone de frente la vulnerabilidad de los procesos tradicionales, dando pauta a nuevas metodologías electorales fundamentadas en el uso de insumos digitales. El impedimento a realizar reuniones presenciales, pone en entredicho algunas etapas del proceso electoral tradicional, como el registro de electores, la capacitación de miembros de mesa, y la asistencia a votar, también aspectos netamente logísticos como el almacenaje, la distribución del material comicial, y la realización de auditorías o pruebas del sistema.

Los retos que está generando la emergencia sanitaria abren la puerta a la discusión para mejorar los procesos en que se constituye la democracia; esto es una ventana de oportunidad para iniciar la migración de algunas etapas al plano digital, pues se prevé reducción de tiempos y costos de los sistemas electorales. Para aclarar el uso de los insumos digitales en el panorama de la democracia, es necesario hacer la diferencia entre voto electrónico y voto digital. El primero consiste en votar con la ayuda de un sistema electrónico, este puede ubicarse en una sede a la cual deben acudir los electores para realizar el sufragio, a través de un sistema centralizado, se contabilizan los votos y se emite el resultado. El voto digital sólo difiere en que hace uso de una red

como internet, que permitiría votar desde cualquier ubicación con el uso de un dispositivo móvil.

En México, las iniciativas que incentivan la democracia participativa con insumos digitales se encuentran ligados al tema de presupuestos participativos. Los más conocidos son los implementados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. De acuerdo con datos del IECM sobre el proceso de elección de Consejos de Participación Comunitaria y Presupuesto Participativo que se llevó a cabo en marzo de 2020, señala que la participación fue de 31.5 por ciento de los usuarios pre-registrados con un total de 3,159 votos.

El argumento principal en contra de la democracia directa, como mecanismo habitual de toma de decisiones, es su alto costo. Es improbable sobreponerse a tal situación bajo el esquema tradicional de votación, por lo cual el uso de las TIC es indispensable para visualizar un avance real, sea a nivel local o nacional.

Ventajas adjudicadas a la democracia directa

- Las decisiones son tomadas por los ciudadanos, sin la necesidad de intermediarios, resolviendo problemas de negociación intratables para el Legislativo, el Ejecutivo y la burocracia en general.
- El ciudadano se informa para formar parte de las decisiones, generando conciencia política y social.
- Se minimiza el tamaño y carga fiscal de la burocracia.
- Favorece un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía.

- Mayor legitimidad de la normativa al contar con un respaldo de la opinión pública.
- Permite la participación de los ciudadanos en la vida pública y política más allá de las limitaciones del sistema de partidos.
- Favorece el cumplimiento de las normas por la ciudadanía pues son ampliamente conocidas.
- Autoconciencia de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Desventajas adjudicadas a la democracia directa

- Limita la profesionalización de los funcionarios públicos.
- En países con vasta extensión y gran población se imposibilita una verdadera participación global.
 - Se presta a la manipulación de la agenda.
 - La forma como se presentan las opciones a los electores determina en gran medida el resultado (lo que se asocia en la academia al Teorema de Imposibilidad de Arrow y a la Paradoja de Condorcet).
 - La pérdida de burocracia especializada, en el largo plazo, lleva a procesos más lentos, costosos y menos eficientes.
 - Protección insuficiente a las minorías al limitarse la negociación de temas.
 - La materia especializada de algunas decisiones puede escapar de la preparación de los consultados.
 - Se presentan incentivos para que grupos de presión se organicen para permitir solo aquellos ejercicios en los que sus intereses se vean protegidos.

- El principio de mayoría pone en peligro los derechos de las minorías.
- La teoría económica de los grupos de interés indica que éstos podrían soslayar los procedimientos y legitimar sus intereses, puesto que al tener intereses concentrados su organización política les permitiría ejercer presión sobre los electores aislados y con ello forzar el resultado deseado.

Recomendaciones para México

1. Expedir una Ley General de Democracia Directa que homologue los procesos de participación de la ciudadanía en las 32 Entidades Federativas y que fomente la aplicación del principio constitucional de participación ciudadana

1.1. Definir los tipos de mecanismos que se implementarán, involucrando a la ciudadanía en el proceso de diseño de estos mecanismos

1.2. Establecer los siguientes principios para adopción de la agenda:

1.2.1. Regla de un sólo tema: si la preferencia de los votantes sobre un asunto B depende de que otro asunto A sea aprobado, la votación deberá ser por separado, y deberá tenerse primero la aprobación respecto al punto A.

1.2.2. Regla de control judicial: la aprobación de una consulta por una legislatura o cabildo estará sujeta a amparo ante la justicia federal o estatal.

1.2.3. Establecimiento de mecanismos de control judicial para atención y resolución oportuna de amparos relativos a consultas populares, así como la construcción de una jurisprudencia clara y definida.

1.2.4. Explorar esquemas de microincentivos sociales para la participación ciudadana en ejercicios de democracia directa.

1.2.5 Fomentar la credibilidad hacia los resultados del proceso y la promoción de los ejercicios de democracia directa.

1.3 Establecer plazos para la utilización de estos mecanismos, buscando que estos no se realicen a la par de votaciones de autoridades, con la finalidad de que estos no sean politizados o desvirtuados de su razón principal.

2. Impulsar la adopción de medios electrónicos para acciones de democracia directa. Estas experiencias y sistemas serán la base para el desarrollo de consultas populares municipales, estatales y nacionales por vía electrónica.

3. Fomentar el uso de mesas públicas de participación ciudadana municipal. Establecer metodologías claras para el diseño de la boleta, emplear el registro digital de votantes del INE, garantizar el voto único, libre y secreto.

4. Integrar y accionar Comités de Participación Ciudadana a nivel local para que estos se involucren en la formulación de los proyectos y la legislación sobre la materia.

Conclusiones

El éxito de la democracia directa depende de que la legislación refuerce sus ventajas y mitigue sus fallas. La manipulación de la agenda quita toda credibilidad al proceso, y la legislación debe tener como principal objetivo evitar esa conducta: no podemos negar que la manipulación de la agenda existe, por el contrario debemos actuar en respuesta a esta generalidad, propiciando la credibilidad de los procesos de participación. Los espacios de la democracia representativa son mejores ámbitos para tomar decisiones cuando se requiere

negociación sobre diversos temas o cuando la complejidad de los asuntos dificulta plantear un punto de votación binaria con información adecuada al votante.

Un proceso de consulta pública será vigoroso en la medida en que permita a las minorías obtener la aprobación de proyectos que la mayoría no está dispuesta a promover, se logre credibilidad en la definición imparcial de la agenda y se cuente con mecanismos de resolución judicial imparcial y eficaz.

El primer paso para el éxito de la democracia directa es posicionarla como un mecanismo eficaz para la toma de decisiones públicas. No es un mecanismo filosófico o moralmente superior a la democracia representativa o las burocracias, sino una alternativa viable para mejorar el fortalecimiento general del Estado.

Referencias

- Breton, A. y Wintrobe, R., (1986). The Bureaucracy of Murder Revisited. *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5: pp. 905-926.
- Brown, C., (2020). Democraticemos el dinero público, Utopías Posibles.
- Butler D. y Ranney A., (1978) Referendums, A comparative study of practice and theory, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Cámara de Diputados, S.A., 2020. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado el 8 de junio de 2020, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.
- Canelo, P. B., (2017). La institucionalidad participativa en América Latina: tensiones y desafíos, Madrid, España, CLACSO.

- Cronin, Thomas E., (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum and Recall*, Cambridge University Press.
- Escamilla, A. C. (2009). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados*, Guadalajara, México, Espiral.
- Farley, L., (1986) *Plebiscite and Sovereignty*, Westview Press, Boulder, Colorado, p. 23.
- Monsiváis Carrillo, A., (2013) *La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático*, *Revista de Estudios Sociales* Vol. 47, México, pp.25-28.
- Moreno, L. J., (2020) *La Primavera Chihuahuense por las personas*, Animal Político, México.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, *Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE desde su fundación hasta la actualidad. ¿Cuál es el punto de equilibrio?*, en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana, coords., *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano 1990-2016. Perspectiva federal y local*, México, 2017, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Integralia, p. 27.
- Zovatto, D., (2008) *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*, IDEA.

Ciudad de México, 31 de agosto de 2020