

CONSTITUCIONALISMO Y DEMOCRACIA, UNA CONVERSACIÓN ENTRE IGUALES

CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRACY,
A CONVERSATION BETWEEN EQUALS

Recibido: 07/12/2021 – Aceptado: 15/02/2022

Rodrigo Chávez Fierro¹



<https://orcid.org/0000-0002-6001-3626>

Universidad Autónoma de Querétaro (México)

chavezfierro@gmail.com

Javier Rascado Pérez²



<https://orcid.org/0000-0001-5589-0619>

Universidad Autónoma de Querétaro (México)

javierascado@uaq.edu.mx

- 1 Maestro en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por el Instituto Ortega y Gasset. Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro.
- 2 Profesor investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores SIN I. Doctor en Derecho, Maestrías en Administración Pública y Derecho.

Resumen

El modelo del Estado en la actualidad no obedece ya a las demandas ciudadanas por una mayor participación en la toma de decisiones y una correcta garantía de sus derechos. Es indudable la necesidad de contar con mecanismos de participación ciudadana eficaces que permita un diálogo constante entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, en la experiencia mexicana reciente a pesar de los bastos ejercicios de consulta popular, éstos no han servido como mecanismos efectivos para el diálogo entre la ciudadanía el gobierno.

Palabras clave: Estado; Constitucionalismo; Democracia; Consulta popular; Extorsión democrática.

Abstract

Nowadays, the State model no longer obeys to citizen demands: a greater participation in decision making and a proper guarantee of their rights. There is no doubt on the need of effective citizen participation mechanisms allowing a constant communication between governors and citizens. However, in the recent Mexican experience, despite the vast exercises of popular consultations, such consultations have not served as effective mechanisms for the dialogue between citizens and government.

Keywords: State; Constitutionalism; Democracy; Popular consultation; Democratic extortion.

Sumario

1. Introducción
2. El punto de quiebre
3. Hacía un nuevo modelo
4. Hacía una conversación entre iguales
5. Diez años después, el dinosaurio sigue estando ahí
6. Mucha consulta, resultados previsibles
7. La falacia de la pregunta compleja
8. Conclusiones
9. Bibliografía

1. Introducción

Resultan incuestionables las transformaciones que a partir de la segunda mitad del siglo pasado se fueron configurando. Ante un modelo económico que se globaliza, la conformación de sociedades cada vez más heterogéneas, con exigencias de mayor complejidad y, sociedades críticas que exigen del Estado una mejor calidad de vida, comienza a debilitarse el modelo que durante décadas había dado respuestas a la realidad. Con ello, surgen preguntas que se antojan necesarias: ¿sigue siendo vigente el modelo jurídico e institucional en el que se habían sustentado las democracias occidentales?; ¿cumple el Estado con los fines para los cuales fue creado?; ¿existe realmente una representación popular, o bien, se siente representada la población?

Con las respuestas a estas interrogantes, podemos asumir que asistimos cuando menos al debilitamiento del modelo institucional, al agotamiento de un paradigma. En últimas fechas, han abundado los voceros que señalan, teorizan y demuestran el debilitamiento del modelo democrático, y en no pocas ocasiones hablan de su muerte. El hartazgo de la democracia se hace manifiesto de diversas maneras; tal vez la más evidente, el creciente rechazo de la población al modelo, la indiferencia a la vida política y en el extremo de los casos, en el rompimiento institucional, volteando a modelos antidemocráticos.

Son muchas las corrientes del constitucionalismo que han tratado de dar respuesta a la nueva realidad; o bien ofrecernos explicaciones alternativas para

que el Estado pueda enfrentar las nuevas exigencias y dar cabida a una participación general. Ofrecer respuestas a una sociedad cada vez más exigente, a la vez que desilusionada y en ocasiones desesperada. Encontrar los vasos comunicantes para la generación de un diálogo en el que ciudadanas y ciudadanos, pero en su conjunto toda la población en general, encuentren los espacios para la deliberación y que puedan decidir en todos los temas de su comunidad. Desarraigar esa práctica limitativa, en que la participación política de la ciudadanía se agota en la emisión del voto.

En este debate, desde hace años, se ha generado un intenso y fructífero diálogo entre constitucionalistas de América Latina, que ha abonado de forma importante en una visión crítica a la vez que propositiva, para no solo describir los fenómenos de la región, así como sus impactos, sino además proponiendo soluciones y alternativas para revertir el desencanto a la democracia. Nosotros nos sumamos a este diálogo, y lo hacemos de la mano de uno de los representantes más sólidos para ello: Roberto Gargarella. Desde un análisis del capítulo primero “Constitucionalismo y democracia” de su más reciente obra³, nos sumamos a este diálogo entre iguales.

En este sentido, en el presente trabajo pretendemos demostrar cómo el ideal del Estado de derecho no solo ha sido rebasado, sino que se ha agotado; y cómo la transformación al Estado constitucional, exige un diálogo abierto, constante y permanente entre los distintos actores de una comunidad. Para ello, necesario es sin duda, generar los canales de comunicación que permitan dicho diálogo; pero, sobre todo, generar las condiciones para que éste se construya desde la igualdad. Como acertadamente lo propone Gargarella, un diálogo entre iguales.

2. El punto de quiebre

El fin de la Segunda Guerra Mundial, marca el comienzo del cambio paradigmático que nos propone otro entendimiento del derecho y del Estado. Cambio cuyo impacto se resiente en los sistemas jurídicos locales, así como en los sistemas de gobierno y su relación con la población. Se cimbran los ideales

3 GARGARELLA, Roberto. El derecho como una conversación entre iguales. Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2021.

del Estado moderno que durante décadas constituyeron la panacea del ideal de gobierno democrático, a la vez que se cuestiona si realmente el Estado cumple la finalidad para la cual fue concebido. Legalidad y derecho como ejes centrales del modelo estadual.

Se replantean los postulados del liberalismo, que previo al conflicto armado, daban muestras claras de su fracaso para atender los fines del Estado, manifestándose principalmente en las crecientes diferencias y desigualdad social. La visión liberal de un Estado pasivo se antoja contraria a su verdadera finalidad y se anticipa la necesaria participación del Estado más allá de su inicial función de vigilante. Se requiere apostar por el equilibrio social bajo la protección del Estado, cuyo fin último es garantizar el valor máximo de las personas: la dignidad.

Pero no solo en esta parte se presencia un fracaso. Otra de las pretensiones del Estado se plantea en la democracia como forma de gobierno, que materialice los anhelos teóricos de la representación popular y a la que se suman los Estados alejando con ello los absolutismos que durante siglos se habían padecido. La democracia como modelo deseable de todo Estado que desee ser incluido en el discurso occidental.

Este modelo de democracia, sin bien representa una nueva oportunidad de participación y limita el ejercicio del poder (en realidad intención principal); se presenta limitado ya que concretamente contempla la participación ciudadana a la elección de autoridades, sin considerar la participación cotidiana, amplia y permanente en la toma de decisiones. Así "la democracia termina confinada a límites estrechos, y queda bajo el cuidado y el control de las élites dirigentes"⁴.

Bajo esta idea nos encontramos con la democracia de mayorías, en la que las decisiones se toman considerando a quien más votos obtenga, modelo que en sociedades homogéneas cuyas exigencias eran en realidad pocas, resultó suficiente durante un largo periodo y además legitimaba el ejercicio del poder público.

La realidad nos alcanzó y el modelo como suele suceder fue rebasado. El tránsito de sociedades homogéneas a conformaciones más plurales evidenció lo insuficiente que resultaba el modelo para atender la nueva realidad. Fenómenos como la globalización, con todas sus características y consecuencias, nos llevaron

4 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit, p. 21.

a conformaciones sociales heterogéneas que representan mayores exigencias y complejidad para los gobiernos.

El modelo resultó de pronto insuficiente ante una sociedad fragmentada que no logra mayorías absolutas, se conforma de múltiples minorías que exigen una representación en los espacios de toma decisión; reclaman que su voz sea escuchada y sus demandas atendidas.

Comienza el distanciamiento entre gobernantes y gobernados. No se cumple el principio de representación, cuyo postulado propone una verdadera cercanía con los detentadores del poder, a quienes la voluntad les fue delegada. La legalidad vuelve rígido el sistema, y la democracia se limita a la elección de representantes.

Si bien el liberalismo deposita la soberanía en la población, no pasa de ser más que un anhelo llevado a la teoría. En la práctica, son las nuevas elites quienes detentan y ejercen el poder. En la praxis política de la democracia, se impuso la visión de Montesquieu de una democracia representativa, sobre la democracia de la representación que nos ofrecía Rousseau⁵. Desde sus albores, la nueva conformación estadual y el ejercicio del poder público, concibe a la población como incapaz para asumir la responsabilidad que le corresponde en el ámbito público; y por ello, la delegación de la voluntad popular en los representantes se traduce en una tutela.

Desde entonces en la consolidación y extensión del nuevo modelo, se engrosa y fortalece el modelo institucional, volviéndose cada vez más rígido y ajeno a la población que dice representar. La participación de la población es limitada y sesgada, limitándose prácticamente en exclusividad, a la participación periódica en los procesos electorales.

Por ello, no sorprende que a últimas fechas, el desencanto de la democracia y el creciente fortalecimiento de liderazgos carismáticos, ponen en tensión a los gobiernos y los acerca, si es que no los ha llevado ya, a la tan temida ingobernabilidad.

Encontramos en la actualidad Estados robustamente institucionalizados, petrificados como rocas que dan fortaleza, pero inmóviles e incapaces de escuchar y atender las necesidades de la población. Sistemas rígidos que quedan

5 DE VEGA, Pedro. La reforma constitucional. Madrid: Tecnos. 1985, pág. 19

desfasados de las transformaciones de la realidad y generan mayores brechas entre los gobiernos y la población que dicen representar. Lo cierto, es que "en nuestros días, dicho esquema de instituciones parece capaz de asegurarnos solo muy poco de lo que nos ofrecía en ese momento fundacional"⁶. Por ello la urgencia de apuntar hacia un nuevo modelo institucional, pero sin abandonar por ello la democracia como forma de gobierno.

3. Hacia un nuevo modelo

La realidad anteriormente descrita, y el agotamiento del anterior modelo, trajo la urgencia de encontrar nuevas respuestas, pero tratando de conservar el modelo democrático. Eso sí, bajo una resignificación. Necesario transitar de una democracia cuantitativa, en la que los mecanismos de participación clásica resultan insuficientes, a una democracia cualitativa que genere mayores vías de participación. La nueva realidad social exige gobiernos abiertos a la participación permanente.

Se requiere además, corresponsabilidad en el actuar público y romper con la perniciosa división entre gobernantes y gobernados, en cuya idea subyace una ciudadanía incapaz, una sociedad que requiere ser guiada. Para ello se requieren mecanismos de comunicación y participación permanentes y amplios: la llamada democracia participativa o deliberativa. Desde ella, la población se concibe como personas cuyas preferencias se forman a través de la discusión, deliberación y participación.

Abandonado el modelo liberal del Estado mínimo interventor, y su sustitución, el Estado debe jugar un papel más activo para garantizar las condiciones mínimas de satisfacción de necesidades de la población. Evitar la desigualdad social y apostar por el beneficio colectivo de la sociedad, es lo mínimo que el Estado debe garantizar. Para ello debe redimensionarse el papel de los derechos humanos como fin primero y último del Estado. Sacudirse el papel pasivo de límite al ejercicio del poder con que el liberalismo los concibió.

El Estado constitucional, se sustenta en un sistema jurídico en el que la legalidad de los actos permite su reconocimiento, pero que va más allá del Estado

6 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit., p. 15.

liberal y pone su énfasis en los derechos humanos, su protección y garantía, para lograr la mejor calidad de vida de la población.

En este nuevo modelo, como se dijo, la democracia cuantitativa es insuficiente y en el tránsito a una democracia cualitativa, en la forma de gobierno, avanzamos hacia una democracia constitucional. En ésta, se requiere ir más allá de simples procedimientos para designar a quien detente el poder político y ejercer su control, ya que debe además materializar los fines del Estado tales como la justicia social, la igualdad o incluso la felicidad. Debe ser este un régimen que establece reglas para que la toma de decisiones colectivas sea incluyente, y en donde además existen valores y principios.

Se requiere un Estado activo, sensible y dinámico, que está atento a las necesidades de la sociedad, y con base en ellas enfoque sus esfuerzos y recursos, para garantizar la calidad de vida de la población. Tal es el Estado Constitucional de derecho.

Ahora el Estado ya no se enfoca en el límite al ejercicio del poder, sino a la maximización de los derechos humanos. Son éstos el medio por el cual se garantiza la dignidad de las personas y con ello mejorar su calidad de vida. El fin del Estado no es solo el de crear catálogo de derechos, sino más bien establecer los mecanismos, procedimientos e instituciones para garantizar su realización.

El Estado Constitucional de derecho incluye valores y principios en el texto constitucional, cumple con el principio de legalidad y establece los mecanismos que materialicen el ejercicio de los derechos humanos. Al menos ese es el ideal.

Es además una nueva expresión del constitucionalismo occidental, y una nueva relación del orden político y del orden constitucional como una etapa de superación del arcaico Estado de Derecho.

Las nuevas realidades sociales, económicas y culturales, exigen sistemas jurídicos más efectivos de control político, pero también de mayor control y vigilancia hacia los derechos humanos. Este es uno de los elementos en el que mayormente se enfocaría la doctrina constitucional de la posguerra. Además, un sistema político abierto al diálogo y a la participación de todas las personas, bajo un plano de igualdad. Espacios que permitan una conversación entre iguales.

4. **Hacia una conversación entre iguales**

De la transformación y transición a un nuevo modelo, se ha generado un diálogo permanente y productivo al menos en el ámbito teórico. De éste, han surgido distintas voces y corrientes que no solo describen y dan cuenta de la transformación, sino que más importante, realizan propuestas que nos puedan orientar hacia la consolidación de una democracia deliberativa, con amplios canales de participación en donde se escuche la voz de todas y todos y se atienda sus inquietudes, que todas las personas se sientan representadas y su voz suene con la misma intensidad, hasta alcanzar una conversación entre iguales.

De todo ello, con la inteligencia y meticulosidad que lo caracteriza, en su obra *El derecho como una conversación entre iguales*, Gargarella (2021) nos ofrece un exhaustivo y completo diagnóstico de la realidad en la región. Evidencia cuáles son las causas que nos han llevado a ello, haciendo énfasis en las consecuencias e implicaciones que conlleva. Pero principalmente, proponiendo una alternativa que se convierte en exigencia, en que la solución es dialógica, centrada en una sociedad a la que se le abren los espacios de participación, y por medio de un diálogo constante y permanente, se recupere el espacio público.

Para Gargarella, las consecuencias son claras a la vez que evidentes, se ve con hartazgo a la democracia, existe una degradación del sistema de gobierno y se encuentra rebasado el modelo institucional. Como se sostuvo con anterioridad, podemos afirmar que asistimos al agotamiento de un modelo.

La falta de identidad entre representantes y representados es cada vez más evidente, y con ello la apatía a un modelo institucional no solo anquilosado, sino que además limita la participación. Para Gargarella, lo que se "advierde –más que desinterés por la política– es un sistema institucional que desalienta incluso el voto periódico, que se mantiene –todavía hoy– como único canal institucional efectivo, favorable a la participación democrática"⁷.

No se generan los incentivos para la participación de lo público y lograr la democracia participativa que exige el Estado constitucional de derecho. Por el contrario, como puntualmente señala el autor, desde las élites del poder se

7 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit., págs. 13-14

busca desalentar la participación ya de por sí limitada. La sociedad no encuentra medios de participación, tampoco incentivos y mucho menos respuestas.

Como se ha sostenido, las sociedades plurales requieren un modelo capaz de atender las más complejas exigencias. Las sociedades heterogéneas, nueva realidad en la conformación social, representan un reto mayúsculo para el Estado, que no encuentra respuestas desde el anquilosado andamiaje institucional. La democracia de mayorías, paradigma del siglo pasado, no ofrece ya una solución. Lo que anteriormente se resolvía por mayorías⁸, resulta insuficiente ante sociedades fragmentadas que no son capaces de lograr mayorías absolutas, sino que se conforman por múltiples minorías que exigen una representación en los espacios de toma de decisión, a la vez que creación de canales de comunicación para la construcción del diálogo. Requieren que su voz sea escuchada y sus demandas sean atendidas. Por ello, de manera paulatina se ha transitado de democracias cuantitativas a cualitativas, en las que no solamente abren los mecanismos de participación clásica (elecciones para la elección de representantes populares), sino además garantizan mayores vías de participación.

Ahora el gobierno tiene que ser abierto a la participación permanente. La corresponsabilidad debe constituirse una exigencia en el actuar público y para ello se requieren mecanismos de comunicación y participación permanentes y amplios. Debe lograrse una democracia deliberativa, en la que la ciudadanía sea concebida de manera proactiva y cuya participación se construye a través de la discusión o deliberación.

La calidad en la democracia es la exigencia contemporánea. Para medir la calidad de la misma no sólo deben respetarse los derechos políticos y las libertades civiles, además se requieren gobiernos sensibles que escuchen y atiendan las necesidades de una comunidad. Por ello la urgencia de generar los mecanismos de participación suficientes, constantes y permanentes en que la población sea corresponsable con el actuar público.

En este punto, cabe hacer una precisión que Gargarella señala con mucha claridad. El debate debe centrarse en los problemas de la democracia,

8 RUIZ CANIZALES, R., & RASCADO PÉREZ, J. (2020). Derecho a la memoria. Hacia una ética de la memoria en la búsqueda de nuestros desaparecidos. *Ius et scientia*, 6 (1), 71-88., pág. 9.

más no del constitucionalismo, ya que la crisis que hemos mencionado, tiene más que ver con un déficit democrático⁹.

No es desde la teoría constitucional en donde encontraremos la solución al debilitamiento del modelo democrático, aunque sin duda no podemos obviar su revisión. Tenemos que mirar hacia las instituciones, el sala de máquinas como nos propone Gargarella (2016). La parte dogmática de nuestras constituciones se engrosan, pero el control de mandos; es decir, la conformación y el ejercicio del poder se mantiene pétreo. Son esas las concesiones y límites de las élites detentadores del poder. Ampliación de derechos, pero sin pérdida de control.

Es ahí donde debemos enfocar nuestros esfuerzos y lograr la transformación. Las instituciones que no solo representan el poder, sino que es desde donde se materializan las acciones del Estado, deben de transformarse como la teoría ya lo ha hecho, para que los cambios sean palpables.

Este descontento del que se ha venido hablando, y que pone en entre dicho a la democracia, parte desde la deslegitimación de las instituciones. Han dejado de cumplir su función, ya no representan a la población; y peor aún, fue la desconfianza la que se institucionalizó. En palabras de Gargarella "hoy contamos con instituciones que ya no encajan bien con nuestras necesidades y expectativas"¹⁰.

Es en este punto, que se vuelve evidente a falta de canales para la participación ciudadana, que aparentemente no es accidental. Es aquí en donde no podemos conformarnos con las reformas que incluyan nuevos y más amplios derechos humanos, sino que permitan a la ciudadanía un acceso directo a la toma de decisiones. Abandonar ese papel secundario y limitado en la elección de representantes, y que permitan un diálogo abierto y permanente en lo público.

En esto sí se requiere y urge un cambio constitucional. Desde el documento fundacional deben contemplarse los canales que aperturen el dialogo y acerquen a la instituciones. Apostar por una constitución de textura abierta que no siga anclada a las sociedades del pasado. No podemos obviar que "nuestras constituciones fueron concebidas por una élite que actuaba y pensaba en sintonía con un paradigma elitista"¹¹, que atendían a otra realidad e intereses.

9 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit., p. 14.

10 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit., p. 17.

11 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit., p. 20.

Requerimos un giro de 180° que conciba a la Constitución como un documento vivo, perteneciente a nuestra época y necesidades, a la vez de alejarnos del rígido y anquilosado modelo institucional. Que nos lleve a un gobierno sensible a las necesidades, y dinámico para dar respuestas. Que por la democracia desde una

“... noción más exigente y compleja [...] que pone un acento especial en requisitos tales como la igualdad (el estatus equivalente entre los participantes), la inclusión de todos los afectados y un proceso denso y prolongado de debate (que requiere información, transparencia, intercambio de argumentos, críticas y correcciones mutuas)”¹².

Injusto sería omitir que se han dado pasos para abrir mecanismos de participación más amplia, pero también irresponsable no señalar que estos han sido insuficientes en el mejor de los casos, y perversos manipuladores en la mayoría de ellos. Este desencanto hacía la democracia, y la deslegitimación de las instituciones, ha motivado la llegada de gobiernos populistas (de izquierda y derecha), cuya legitimidad gira en torno a figuras e ideales, debilitando a la vez las instituciones. Este fenómeno se repite por todo el planeta.

Se habla del pueblo de manera abstracta pero eficiente para la conformación del proyecto personal. La apuesta es no sostener el gobierno en instituciones, sino en persona, cuya legitimidad radica en ese apoyo del pueblo. Por ello es más frecuente que escuchemos de participación ciudadana, en consultas, plebiscitos o cualquiera de sus modalidades, para sustentar en ellas el supuesto apoyo del pueblo. Pero no por ello podemos pensar en un fortalecimiento constitucional, ya que encontramos formas perversas en su utilización y en el caso mexicano, como veremos, se ha evidenciado. Hoy en día, al menos en nuestra región:

“... los plebiscitos modernos se parecen mucho menos a una conversación entre iguales que a golpes sobre la mesa organizados desde el centro de un poder cada vez más verticalizado y plenamente consciente de las ventajas con las que cuenta a la hora de organizar la consulta”¹³.

12 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit., p. 23.

13 GARGARELLA, Roberto. Op. Cit., p. 23.

V. Diez años después, el dinosaurio sigue estando ahí

A finales de la década de los ochentas en México, con la implementación de las medidas de corte liberal en la economía, la clase gobernante del partido hegemónico se dividió en dos. Por un lado se encontraban los jóvenes que venían ocupando carteras importantes en el gobierno federal, egresados de las universidades más prestigiosas de Estados Unidos e impregnados de las ideas de los *Chicago Boys*; y por otro, la clase política anquilosada en ideales económicos superados pero no menos poderosa del partido, los cuales recibieron el apodo de *los dinosaurios* como característica a su falta de acoplamiento con el pensamiento económico liberal especial del momento.

Con el cambio de régimen político en México en el año 2000, esa referencia pasó abarcar a todos los integrantes del hasta entonces partido hegemónico del país. No obstante, a pesar que México transitó en las primeras dos décadas del siglo XXI por distintos gobiernos emanados de diferentes partidos políticos tanto de "derecha" como de "izquierda", con un periodo incluso de regreso del otrora poderoso partido; la forma de ejercer el poder parece no haber cambiado en el país en cuatro décadas.

En junio de 2011, después de varios años de trabajo entre la academia, organizaciones de la sociedad civil y la clase política, se aprobó la llamada reforma constitucional en materia de derechos humanos considerada como la más importante de los más de setecientos cambios que ha tenido el texto constitucional mexicano desde 1917.

Entre otras cuestiones, la citada reforma constitucional incluía una apertura de la constitución al derecho internacional de los derechos humanos, el establecimiento de herramientas hermenéuticas como la interpretación conforme y el principio pro persona; así como el establecimiento de las obligaciones que en la materia tienen todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

Sin embargo, diez años después de la implementación de dicha reforma, los niveles de vida de los mexicanos siguen sin mostrar grandes cambios. Mientras tanto, la concentración del poder sigue dándose de nuevo en el Ejecutivo Federal que lejos de transformarse, consolida más sus competencias, en demérito de otros órdenes de gobiernos y otras instituciones no gubernamentales.

Y en el referido Ejecutivo Federal, lejos de extinguirse, los dinosaurios, a

pesar de los cambios de partidos en el poder, y la constitucionalización de una buena cantidad de derechos humanos, siguen estando ahí; inalterados, empoderados y despreocupados por garantizar los derechos humanos de los gobernados. Cambiamos para seguir igual.

VI. Mucha consulta, resultados previsibles

La llegada en 2018 de un nuevo partido al poder en México vino acompañada con las promesas de combate a la corrupción, empoderamiento de los menos favorecidos y cambios en el modelo económico del país. En un ensayo por acercar la toma de decisiones a la gente, antes de la toma de posesión se realizó una “consulta ciudadana” para decidir si se seguía o no con la construcción del nuevo aeropuerto de la capital del país.

Esta primera “consulta”, realizada en octubre de 2018, dos meses antes del inicio de la administración, quedó redactada de la siguiente forma¹⁴:

Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ¿cuál opción piensa usted que sea la mejor para el país?:

- 1.- Reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucia.
- 2.- Continuar con la construcción del nuevo aeropuerto de Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

La decisión que tuvo un costo de 113.327 millones de pesos (5.692 millones de dólares), aunque un informe inicial de la Auditoría Superior de la Federación hubiese revelado que el costo ascendía a 331.996 millones de pesos (16,676 millones de dólares). El proyecto tenía avance del 53%. La participación de la ciudadanía fue menor al 1% del padrón electoral (1.067.859 de personas), que votó en un 69.5% por la cancelación del proyecto.

Durante la transición, en noviembre de 2018 y pocos días antes del inicio del actual gobierno, se volvió a “consultar” a la ciudadanía para conocer su

14 MONROY, Jorge. ¿Cuál es la pregunta que se hará en la consulta popular sobre el NAIM? *Periódico El Economista*. [en línea] 15 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3ObifQx>

opinión sobre los proyectos prioritarios que tiene planeado desarrollar entre 2018 y 2024. La boleta quedó redactada de la siguiente forma¹⁵:

El próximo Gobierno Federal propone llevar a cabo los siguientes proyectos prioritarios.

Instrucciones:

Se deberá marcar SÍ en caso de estar de acuerdo, o NO en caso de estar en desacuerdo en cada uno de los proyectos.

- 1.- Construir el Tren Maya que conectará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, lo que fomentará la economía y el turismo. Sí o No
- 2.- Conectar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico para desarrollar el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca y reactivar la economía en la región. Sí o No
- 3.- Construir una refinería en Dos Bocas, Tabasco, para producir gasolina con el petróleo extraído por PEMEX. Sí o No
- 4.- Plantar árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas, creando 400 mil empleos permanentes. Sí o No
- 5.- Aumentar al doble la pensión a todos los adultos mayores de 68 años (desde los 65 años en regiones indígenas). Sí o No
- 6.- Otorgar becas y capacitación laboral a 2.6 millones de jóvenes que hoy no tienen oportunidades de estudiar ni de trabajar. Sí o No
- 7.- Becar a todos los estudiantes de las escuelas públicas de nivel medio superior del país. Sí o No
- 8.- Pensionar a un millón de personas que viven con alguna discapacidad. Sí o No
- 9.- Garantizar atención médica y medicinas a toda la población que no cuenta con servicios de salud. Sí o No
- 10.- Proveer cobertura gratuita de internet en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas en todo el país. Sí o No

La consulta tuvo una participación de poco menos de un millón de mexicanos, siendo menor en este segundo ejercicio de consulta ciudadana. De los diez proyectos propuestos por la llamada "Cuarta Transformación" el de menor

15 Redacción Animal Político. ¿Cómo será la consulta del Tren Maya? Esta es la boleta, las preguntas y las casillas. *Periódico Animal Político* [en línea] 22 de noviembre, 2018 Disponible en: <https://bit.ly/3KHU0al>

apoyo tuvo un respaldo del 89.9% y el de mayor obtuvo el 95.1% de apoyo de los votantes.

La consulta ciudadana sobre la construcción de obras se ha vuelto rutinario en la administración federal. A las dos consultas descritas se debe agregar la realizada en febrero de 2019, en tres entidades federativas del país respecto a la construcción de la Central Termoeléctrica en Huexca, localizada en Yecapixtla, Morelos; donde 55.715 personas salieron a votar; 33.174 votos a favor y 22.355 en contra. La pregunta contenida en las boletas era la siguiente¹⁶:

¿Está usted de acuerdo que inicie la operación del Proyecto Integral Morelos y la Termoeléctrica de Huexca de la CFE?

Sí No

En diciembre de 2019, se sometió a consulta en comunidades indígenas de cinco entidades federativas del sudeste de México la construcción del *Tren Maya* en la que participaron 100.940 personas, estando a favor del proyecto 93.142 por 7.517 que manifestaron estar en contra. La redacción de la pregunta fue la siguiente¹⁷:

¿Estás de acuerdo en que se construya el Proyecto Integral del Tren Maya?

Sí No

Para marzo de 2020, de nuevo el gobierno federal realizó una consulta ciudadana, ahora en el norte de país, en la ciudad de Mexicali, Baja California donde la empresa *Constellation Brands* había iniciado la construcción de una planta cervecera con una inversión aproximada de 1,400 millones de dólares y que al momento de la consulta llevaba un avance del 70%.

De 794,900 posibles votantes, el 95.4% no fue a votar; 3.51% (27,973 personas) votó por la cancelación de la obra; mientras que el 1.07% (8,547) votó a favor de la continuidad de la misma. Es decir, del total de la gente que votó

16 GOBIERNO DE MÉXICO. ¿Qué es el Proyecto Integral Morelos (PIM)? Disponible en: <https://bit.ly/3xw5Yjr>

17 BARANDA, Antonio. Reportan consulta de Tren Maya sin incidentes. Periódico Mural. [en línea] 5 diciembre 2019 Disponible en: <https://bit.ly/37TtR9Q>

en la consulta 76.1% de las personas votó por el no y el 23.3% por el sí. La redacción de la consulta quedó de la siguiente forma¹⁸:

Decide por una de las dos opciones.

- 1.- Estoy de acuerdo que se termine de construir en México la planta de cerveza de *Constellation Brands* porque ya han invertido y se crearán empleos, sin afectar el abasto de agua para la población.
- 2.- No estoy de acuerdo que se termine de construir en México la planta de cerveza de *Constellation Brands* porque no quiero que se use el agua para ese tipo de industrias.

De todas estas consultas ciudadanas, probablemente la más polémica hasta el momento es la que se conoció como "la consulta para enjuiciar a los expresidentes". Originalmente el Presidente de la República inició el proceso de consulta enviando al Senado de la República el siguiente texto:

"Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen y en su caso sancionen la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, antes, durante y después de sus respectivas gestiones"¹⁹.

El Senado remitió la consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de revisar la constitucionalidad de la misma. En una primera discusión, los ministros de la Corte decidieron por 6 votos contra 5, declarar constitucional la materia de la consulta; no obstante modificaron el contenido de la pregunta. En una segunda votación, de 8 votos contra 3, el pleno de la SCJN aprobó la siguiente pregunta para la consulta²⁰:

18 GOBIERNO DE MÉXICO. Este fin de semana, habitantes de Mexicali definen destino de empresa cervecera;

llama presidente a votar con libertad [en línea] 20 de marzo de 2020 Disponible en: <https://bit.ly/36ji3xr>

19 SENADO DE LA REPÚBLICA. Coordinación de comunicación social. Envía Senado a SCJN petición de consulta popular sobre juicio a expresidentes [en línea] 15 Septiembre 2020 Disponible en: <https://bit.ly/3vn1yJ9>

20 MONROY, Jorge. INE aprueba papeleta para consulta popular sobre juicio a expresidentes. Periódico El

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

Sí o No

Después del complejo proceso por la revisión de la constitucionalidad de la consulta, la misma se realizó el primero de agosto de 2021, siendo la primera vez que se lleva a cabo por parte del órgano electoral del país. La normatividad aprobada recientemente en la materia establece que para que el resultado sea vinculante para las autoridades es necesaria la participación de por lo menos el 40% de padrón electoral, es decir cerca de 37 millones de mexicanos.

Sin embargo, únicamente se emitieron 6.6 millones de votos; lo que se traduce en una participación del 7.11%. De ellos, el 97.72% eligió el sí, mientras que el 1.54% votó por el no.

Para 2022, se tiene pensado realizar otra consulta popular, ahora relativa a la revocación del mandato del Presidente. Lo anterior, siempre y cuando las asociaciones ciudadanas reúnan 2.8 millones de firmas que la legislación marca son necesarias para poder convocar a la ciudadanía. La redacción del texto de la consulta ya fue aprobada por el órgano electoral y quedará de la siguiente forma²¹:

¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?

- 1.- Que se le revoque el mandato por pérdida de confianza
- 2.- Que siga en la Presidencia de la República

Economista. [en línea] 02 de junio de 2021 Disponible en: <https://bit.ly/3Eh3U0g>

21 MONROY, Jorge. INE aprueba diseño de la papeleta para la consulta de revocación de mandato. Periódico

El Economista. [en línea] 21 de octubre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3jJiaW1>

7. La falacia de la pregunta compleja

Ahora bien, independientemente de las críticas que pueden recibir este tipo de procesos por lo que ve a la forma en que fueron realizados y la previsibilidad de los resultados que se obtendrían incluyendo la predecible falta de participación, una crítica que se puede plantear desde la lógica es que las consultas incluían la llamadas falacia de la *pregunta compleja*; es decir, aquellas en las que se pide una única respuesta a interrogantes que incluyen varias preguntas; o bien, una única respuesta a una interrogante que contiene una presuposición.

También es aplicable dicha falacia cuando la pregunta está planteada de forma tal que el consultado necesariamente asuma el punto de vista de quien formula la pregunta. Asimismo, se cae en esta falacia cuando se supone que se dio una respuesta definitiva a una pregunta anterior, pero que la misma no ha querido ser formulada.

Lo que se recomienda para no caer en este tipo de falacias y que sin duda mejora el ejercicio dialógico es dividir la pregunta; es decir desdoblarse en dos o más preguntas que se encuentran ocultas y que deben contestarse primero antes de pasar a la pregunta originalmente planteada.

Es aquí donde entran los matices necesarios para poder discutir temas tan complejos como el aborto. Realizar una consulta con un simple *“sí”* o *“no”* como posibles respuestas deja de lado la posibilidad de poder ajustar las demandas de diversos grupos en distintos casos donde se puede llegar a un acuerdo sobre la despenalización.

8. Conclusiones

El modelo del Estado-nación surgido de la Paz de Westfalia y transformado por fenómenos como la globalización y el liberalismo, no ha sido capaz de resolver todas las demandas ciudadanas de poder vivir una vida en dignidad, libre de dolencia y afectaciones a sus derechos básicos que tienen las personas.

El sistema de partidos políticos, como única vía para la representación, ha mostrado ser insuficiente para adecuarse a las nuevas demandas de la población porque sus voces sean escuchadas. La reforma a dicho sistema es insuficiente y

requiere la ciudadanía de nuevas formas para dialogar con sus gobernantes sobre las exigencias de una gobernanza humanizada y no concentradora de poder.

Los nuevos intentos de “consulta popular” como los que se han desarrollado en el caso mexicano, si bien son plausibles respecto a la posibilidad de permitir a la gente participar de cierto modo en la toma de decisiones públicas, no son un ejercicio deliberativo cabal, sino más bien modelos de extorsión democrática donde la clase en el poder tenía el control del resultado de la consulta, sin realizar mecanismos de diálogo horizontal, abierto y transparente con todos los interesados. Saber los resultados *a priori* del ejercicio deliberativo, es sintomático de una simulación más que un interés genuino por conocer todas las voces ciudadanas.

La idea presente en la clase política que el poder, el presupuesto y las mayorías están para ejercerse, debe ser sustituida por una apertura al diálogo no simulado, genuino y honesto, con todas las partes interesadas y no solo con aquellos que detenten el respaldo popular. La democracia no debe ser entendida como una imposición de los muchos sobre los pocos, sino como un ejercicio abierto de conversación entre todos nosotros, en un plano de igualdad.

9. Bibliografía

Libros

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1996

CIENFUEGOS, David, otro (Coordinadores). “Estado, derecho y democracia en el momento actual.

Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas. México. FEJ. 2008

DE VEGA, Pedro. La reforma constitucional. Madrid: Tecnos. 1985. ISBN 978-84-309-1217-9

ESPINOZA DE LOS MONTEROS, Javier. Las dimensiones del Estado Constitucional. México: Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales. 2018

GARGARELLA, Roberto. El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran –por fin- al diálogo ciudadano. Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2021.

MAZZARESE, TECLA, *Derecho y democracia constitucional. Una discusión sobre Principia Iuris de Luigi Ferrajoli*, Perú, Ara editores, 2011

PRIETO Sanchís, Luis. El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica. Madrid: Trotta

RUIZ Miguel, Alfonso. Entre Estado y Cosmópolis. Derecho y justicia en un mundo global. Madrid: Trotta, 2014

ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. España: Trotta, 2009

Revistas

RUIZ CANIZALES, R., & RASCADO PÉREZ, J. (2020). Derecho a la memoria. Hacia una ética de la memoria en la búsqueda de nuestros desaparecidos. *Ius et scientia*, 6 (1), 71-88.

REVENGA SÁNCHEZ, M., Sobre el derecho constitucional y su fundamentos (segunda parte). Rechtsstaat y teoría de la Constitución en el período de entreguerras. *Derechos En Acción*, 13(13) 2019, 330

Sitios Web

BARANDA, Antonio. Reportan consulta de Tren Maya sin incidentes. Periódico Mural. [en línea] 15 diciembre 2019 Disponible en: <https://bit.ly/37TtR9Q>

GOBIERNO DE MÉXICO. Este fin de semana, habitantes de Mexicali definen destino de empresa cervecera; llama presidente a votar con libertad [en línea] 20 de marzo de 2020 Disponible en: <https://bit.ly/36ji3xr>

GOBIERNO DE MÉXICO. ¿Qué es el Proyecto Integral Morelos (PIM)? Disponible en: <https://bit.ly/3xw5Yjr>

MONROY, Jorge. INE aprueba diseño de la papeleta para la consulta de revocación de mandato. Periódico El Economista. [en línea] 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3jJiaW1>

MONROY, Jorge. INE aprueba papeleta para consulta popular sobre juicio a expresidentes. Periódico El Economista. [en línea] 02 de junio de 2021 Disponible en: <https://bit.ly/3Eh3U0g>

MONROY, Jorge. ¿Cuál es la pregunta que se hará en la consulta popular sobre el NAIM?. Periódico El Economista. [en línea] 15 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3ObifQx>

REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO. ¿Cómo será la consulta del Tren Maya? Esta es la boleta, las preguntas y las casillas. Periódico Animal Político [en línea] 22 de noviembre, 2018 Disponible en: <https://bit.ly/3KHU0al>

SENADO DE LA REPÚBLICA. Coordinación de comunicación social. Envía Senado a SCJN petición de consulta popular sobre juicio a expresidentes [en línea] 15 Septiembre 2020 Disponible en: <https://bit.ly/3vn1yJ9>