

# Deliberación, comunicación política y democracia directa

Aproximaciones teóricas y estudios de caso  
sobre procesos deliberativos  
y democracia directa en México

Iván Alfredo Islas Flores  
Coordinador



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

# **Deliberación, comunicación política y democracia directa.**

**Aproximaciones teóricas y estudios de caso  
sobre procesos deliberativos y democracia directa  
en México**

## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Rector*

Patricia Dolores Dávila Aranda  
*Secretaria General*

Tomás Humberto Rubio Pérez  
*Secretario Administrativo*

Hugo Alejandro Concha Cantú  
*Abogado General*

Socorro Venegas Pérez  
*Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial*

## **FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Carola García Calderón  
*Directora*

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca  
*Secretaria General*

Jesús Baca Martínez  
*Secretario Administrativo*

Elvira Teresa Blanco Moreno  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*



**FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES**

# **Deliberación, comunicación política y democracia directa.**

**Aproximaciones teóricas y estudios de caso  
sobre procesos deliberativos y democracia directa  
en México**

**Iván Alfredo Islas Flores  
Coordinador**



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Ciudad de México, 2024

La presente investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, ha recibido el aval editorial de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante el proyecto “Procesos de diálogo y deliberación en la comunicación política. Prácticas comunicativas y cualidades deliberativas en las Consultas Ciudadanas de la Ciudad de México”, del que es responsable académico el doctor Iván Alfredo Islas Flores, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IA304121.

*Deliberación, comunicación política y democracia directa. Aproximaciones teóricas y estudios de caso sobre procesos deliberativos y democracia directa en México*

**Iván Alfredo Islas Flores**

**Coordinador**

Primera edición: 15 de abril de 2024

Reservados todos los derechos conforme a la ley.

**D.R.** © 2024 Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, CDMX, México.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,  
Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, CDMX, México.

Oficina del Abogado General

Dirección General de Asuntos Jurídicos

**ISBN: 978-607-30-8919-7**

Corrección del original y cuidado de la edición: Javier Sanvicente Añorve

Imagen de portada: *Fiesta de barrio*, Rodrigo Cacho, 2020.

Diseño de interiores: iGIRA

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México/*Printed and bound in Mexico*

***Dedico este libro a mis profesores André Bächtiger y Fernando Castaños Zuno***

# Contenido

Introducción: La democracia directa con timbre deliberativo

● Iván Alfredo Islas Flores .....	14
-----------------------------------	----

## Parte I

### Aspectos conceptuales y puntos de partida acerca de la deliberación y comunicación políticas

1. La deliberación como proceso de comunicación política

● Luis Manuel Arellano Cervantes .....	25
--	----

## Parte II

### Contexto histórico acerca de la democracia directa en México

2. La participación ciudadana  
y las consultas en la Ciudad de México

● Pedro Jesús Flores López .....	36
----------------------------------	----

3. Breve historia de la democracia directa en la Ciudad de México

● Hugo Antonio Garciamarín Hernández .....	51
--	----

## Parte III

### Aspectos jurídicos y de diseño institucional de los mecanismos de democracia directa en México

4. Derecho a la consulta ciudadana y a la deliberación:  
su defensa a través de los tribunales

● Carlos Patiño Gutiérrez .....	70
---------------------------------	----

## Parte IV

### Metodologías para la investigación acerca de las consultas ciudadanas y sus aspectos deliberativos

5. Transdisciplinaria metodológica  
para la investigación sobre las consultas  
y su función en la deliberación

● Gabriela Edith Morales Martínez .....	92
---	----

**Parte V**  
**Casos estudiados relativos al rol de la deliberación**  
**en mecanismos de democracia directa**

6. Entre técnica y democracia.

El estándar deliberativo en la gobernanza  
de los megaproyectos de desarrollo

● Alejandro Aguilar Nava ..... 112

7. La deliberación en el diseño de políticas sociales

con perspectiva de género.

El caso de la modificación del programa

“Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras”

● Yolanda Monserrat Paz Rodríguez ..... 138



# Lista de figuras

**Figura 1.** Porcentaje en el que las problemáticas presentadas fueron consideradas para la asignación del presupuesto participativo.

**Figura 2.** Resultados de la participación ciudadana en la Consulta Popular 2021.

**Figura 3.** Mapa de interacciones entre participantes.

## Lista de tablas

- Tabla 1.** Mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México.
- Tabla 2.** Número de actas en que la problemática y la prioridad fueron iguales (congruentes) o diferentes (incongruentes).
- Tabla 3.** Resultados no vinculantes de la Consulta Popular de agosto de 2021.
- Tabla 4.** Resultados de la Consulta Popular de 2021.
- Tabla 5.** Metas de liberación.
- Tabla 6.** Estrategias antideliberativas.
- Tabla 7.** Condiciones para la gobernanza deliberativa en megaproyectos de desarrollo.
- Tabla 8.** Integración de la Cámara de Diputados por género y Grupo Parlamentario. LXIV Legislatura (2018-2021).
- Tabla 9.** Lista de asistencia de la sesión ordinaria. Miércoles 6 de febrero de 2019.
- Tabla 10.** Personas que participaron en la deliberación sobre la eliminación de las estancias infantiles (por género y partido político).
- Tabla 11.** Menciones a los temas del Acuerdo de la JUCOPO, por número de diputados.
- Tabla 12.** Referencias a los temas del Acuerdo de la JUCOPO, por número de diputados y por género.

# Colaboradores

## ► Alejandro Aguilar Nava

Licenciado en Comunicación, con especialidad en Comunicación Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México y candidato a doctor en Sociología del Desarrollo por el Instituto Mora. Cuenta también con estudios en Antropología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana. Se ha desempeñado como investigador asociado en IMDOSOC y actualmente es profesor en la UNAM y en la Universidad Católica Lumen Gentium.

## ► Luis Manuel Arellano Cervantes

Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UNAM. Maestrando en Liderazgo en Comunicación Digital en Paris Lodron Universität Salzburg y Vrije Universiteit Brussel. La investigación que ha realizado se centra en el estudio de los procesos y prácticas de comunicación política.

## ► Hugo Antonio Garciamarín Hernández

Politólogo, profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Director de la revista *Presente*. Sus temas de interés son la historia política de las izquierdas y la teoría política.

## ► Iván Alfredo Islas Flores

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Maestro y licenciado en Comunicación por dicha institución. Profesor de tiempo completo en el Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

## ► Pedro Jesús Flores López

Es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se ha desempeñado en el área de comunicación social de diversas instituciones públicas, cuenta con experiencia en cuestiones electorales y legislativas.

## ► Gabriela Edith Morales Martínez

Coordinadora de docencia y responsable de educación continua en el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Profesora de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y

Sociales de la institución mencionada. Sus principales líneas de investigación son: derechos humanos, democracia y acceso a la información.

► **Carlos Patiño Gutiérrez**

Profesor-investigador de tiempo completo, adscrito a la Facultad de Derecho, campus Mazatlán, de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Doctor en derecho por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

► **Yolanda Monserrat Paz Rodríguez**

Licenciada en Comunicación, con especialidad en Comunicación Política, por la UNAM y maestranda en Ciencia Política por El Colegio de México. Ha colaborado en proyectos de investigación en El Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, el Centro de Estudios de Opinión Pública de la UNAM; también ha sido funcionaria pública en el Gobierno federal de México.

# Agradecimientos

En primera instancia, expreso mi agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de las que recibí apoyo institucional para llevar a cabo las actividades académicas que dieron pauta al proyecto de este libro.

Específicamente, mi gratitud a la Dirección de Apoyo al Personal Académico y al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), que apoyaron el proyecto “Procesos de diálogo y deliberación en la comunicación política. Prácticas comunicativas y cualidades deliberativas en las Consultas Ciudadanas de la Ciudad de México” (PAPIIT: IA304121), del cual se derivaron varios trabajos, incluido el Seminario sobre Deliberación y Comunicación Política, así como la realización del presente volumen.

Por otra parte, este libro no hubiera sido posible sin la presencia y discusiones de destacados académicos durante las intensas sesiones en el seminario referido, en espera de no omitir a alguno: David Altman, André Bächtiger, Fernando Castaños, Sofya Dolutskaya, Karolina Gilas, Silvia Inclán, Lisandro Martín, Alejandro Monsiváis, Diego de la Mora, Cristina Puga, Martha Singer, Michael Saward y José del Tronco.

Asimismo, expreso que, sin el trabajo constante de los miembros del equipo del proyecto, académicos, colegas externos y becarios, ninguna meta se hubiera cumplido, a pesar de los tiempos de pandemia por la COVID-19. Con riesgo de no mencionar alguno, entre los académicos: Alejandro Aguilar, Fernando Castaños, Rosalba González, Julio Juárez-Gamiz, Gabriela Morales, Hugo Garciamarín, Alejandro Monsiváis, Luis Manuel Arellano, Pedro Flores, Monserrat Paz y Carlos Patiño. Entre los becarios, con suma gratitud: Yoselín de la Cruz, Jean Martín y Soemi Uc, quienes participaron con profesionalismo y entrega en las distintas etapas de este proyecto.

Finalmente, no dejaré de agradecer a Silvia Salas y su equipo por su ayuda en la revisión de los primeros borradores, y a Rodrigo Cacho por compartir la imagen de una de sus obras para la portada de este volumen.

# Introducción:

## La democracia directa con timbre deliberativo

Iván Alfredo Islas Flores

La idea acerca del vínculo entre democracia directa (DD) y deliberación podría parecer poco nítida a primera vista. Comúnmente se piensa que el punto neurálgico en el caso de los mecanismos de DD se da a la hora de votar. Desde nuestra perspectiva, tal momento lo asumimos, más bien, como la finalización de un largo periplo, el cual supone que un ciudadano, quien es partícipe de dichos mecanismos, ha recibido información y ha ponderado sobre los asuntos que se han puesto en consideración o a debate.

En efecto, ésta es una idea normativa acerca de los procesos de DD, la cual sostenemos debería plantearse para entenderlos de forma amplia y observar las variables que están en juego, con el propósito de incrementar su calidad y que puedan cumplir su misión, esto es, que sean en realidad instrumentos para la inclusión y la representación. Los mecanismos de DD tendrían que permitir a los ciudadanos que sean partícipes de decisiones respecto a políticas públicas o, en su caso, al veto de algunas leyes o destitución de gobernantes, entre más opciones. Dichas posibilidades son lo que garantizaría que la llamada democracia directa, en sus mecanismos diversos, pueda cubrir huecos o que sea un acompañamiento respecto de los medios de representación tradicionales.

Lo mencionado en el párrafo previo es el punto de partida de este libro, que conjuga distintos puntos de vista sobre los instrumentos de DD, aunque se pone énfasis en algo común: lo deliberativo, cualidad que sostenemos es crucial para que la participación directa de los ciudadanos resulte efectiva. La posición deliberativa que retomamos sitúa a la variable comunicacional en el centro, en tanto asunto preponderante para que la decisión final del ciudadano —en el proceso de voto directo— se dé mucho más informada, es decir, que ante la generación de arenas de discusión proveedoras de criterios acerca de lo que se votará (exposición de los pros y los contras), el ciudadano finalmente ejerza su opinión. Así, los espacios de comunicación política que propicien el intercambio discursivo con propósitos epistémicos, ya sea a manera de foros de discusión, campañas de difusión, debates mediáticos, plataformas en la red, etc., se vuelven clave para impregnar de cualidades deliberativas a los mecanismos de DD y lograr afectaciones positivas respecto a ciertos bienes democráticos, como la inclusión y la representación.

## ► Conceptos clave

### *La deliberación como perspectiva teórica*

En tanto varios capítulos parten de una misma base teórica, consideramos necesario explicar de forma sucinta algunos conceptos en torno al término deliberación.

En primer lugar, retomamos la definición minimalista de deliberación propuesta por Bächtiger, A., Drysek, J., Mansbridge, J. and M. Warren (2018), a saber: “(...) comunicación mutua que implica ponderar y reflexionar sobre preferencias, valores e intereses respecto a asuntos de interés común” (p. 2). Dicho proceso comunicativo es distinguible y puede presentarse asociado a otros de tipo político. Tal es la premisa que sustenta nuestra propuesta al relacionar las llamadas cualidades deliberativas y su afectación a los procesos de DD.

En segundo lugar, la democracia deliberativa la definimos como una “práctica democrática que le otorga a la deliberación un papel central” (Bächtiger, A., Drysek, J., Mansbridge, J. y M. Warren, 2018). Tal definición da pauta a un marco más específico del que se vale el planteamiento general de esta obra. En tal sentido, en tanto las prácticas democráticas son de índole distinta, Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019) proponen hablar de *timbre deliberativo*, es decir, el rasgo que puede agregarse a un proceso (de forma aditiva o sumativa). Cabe mencionar que consideramos que dicha metáfora es muy útil para aclarar que ciertos procesos políticos podrían o no contener rasgos deliberativos, sin que necesariamente sean por sí mismos asumidos de esa naturaleza. Lo deliberativo (*deliberativeness*), entonces, sería una cualidad o un timbre deliberativo que se le otorga a ese complejo ensamble institucional llamado democracia (Bächtiger, A. y Parkinson, J., 2019, p. 7). Por ejemplo, aplicando la metáfora a un proceso de participación política o a un proceso de democracia directa, éstos podrían tener un timbre deliberativo, en tanto detenten u ostenten ciertas características propias de la deliberación en algunos de sus procesos asociados.

Resulta necesario agregar que, de acuerdo con Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019), en una democracia con timbre deliberativo la deliberación es un concepto en el que su contenido depende de varios objetivos: epistémicos, éticos, con orientación a la legitimidad, emancipatorios, transformadores y de clarificación o transparencia. Es decir, la deliberación deberá ser vista a la luz de dichas metas u objetivos. Por ejemplo, un proceso deliberativo puede emerger porque busca un fin orientado a la legitimidad, o en otro caso, pretende dotar de conocimiento hacia la toma de decisiones (los énfasis serán diversos).

Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019) llevan a cabo dicha caracterización de la deliberación porque están pensando, principalmente, en una evaluación, por lo que afirman que tales observaciones deben hacerse asumiendo que los procesos tienen distintos objetivos. Por otra parte, para los autores citados hay dos “criterios democráticos cruciales”

relacionados de forma particular a la deliberación: la inclusión y la representación. En realidad, son dos cualidades que se reflejarían en procesos políticos, como es el caso de los mecanismos de DD.

Respecto a la inclusión, no obstante, siendo una virtud general de la democracia, Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019) sostienen que, en combinación con la deliberación (o con otras características deliberativas), el resultado suele ser virtuoso. De esta manera, la inclusión la entenderíamos de dos formas: a) Equidad de inclusión de todas las personas afectadas por una decisión colectiva. En otras palabras, la oportunidad de participar como derecho (no como privilegio emanado de un poder vertical); b) Inclusión de perspectivas. Visiones de las personas no sólo en virtud de su conocimiento, sino también de sus experiencias de vida, situadas en contextos.

En cuanto al criterio o cualidad de la representación (*claim to speak for*), ésta puede darse basada en relaciones de contrato, elección, simbolismo, investigación, comportamiento característico o experiencias (Saward, 2010, citado en Bächtiger, A. y Parkinson, J., 2019). La representación acorta el vacío entre la democracia deliberativa (en tanto preceptos o visión normativa) y la deliberación real (a partir de la observación empírica) (Rummens, 2012, citado por Bächtiger, A. y Parkinson, J., 2019). Entre más el “estar en lugar de” se construya de manera pública, mayores beneficios democráticos estarán dispersos en un régimen democrático, como el ímpetu de participación; el ejercicio de opinión o juicio político; y la construcción del *demoi*, capacidad de autogobernarse.

Finalmente, y puntualizando, el presente trabajo retoma dos dimensiones de la deliberación que conceptualizamos de la siguiente manera: 1) La deliberación como un proceso de comunicación que implica, en esencia, dar razones y escuchar. Esto, según Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019), sería el núcleo de lo deliberativo y conduce a entender a los procesos deliberativos desde la comunicación política. 2) La deliberación a partir de sus metas u objetivos, a saber: epistémicos, éticos, con orientación a la legitimidad, emancipatorios, transformadores y de clarificación o transparencia. Dichos objetivos permitirían evaluar los procesos políticos con timbre deliberativo, presuponiendo que podrían tener diferentes énfasis, según lo que persiga cada uno. En el caso de los mecanismos de DD, fines epistémicos y de clarificación podrían asociarse a éstos, si se considera que un proceso de DD es amplio y en una de sus etapas se pretende dar información acerca de algún asunto.

## ► Acerca de la democracia directa y sus posibilidades deliberativas

La perspectiva que retomamos respecto de la DD está ubicada en el siglo actual. Es una visión que plantea, en primera instancia, una convivencia con otras garantías democráticas. La DD es una forma institucional que ha llenado huecos y contribuido a subsanar



carencias dentro de regímenes democráticos, los cuales ya han garantizado el derecho al sufragio universal y la representación correspondiente. Altman (2011, p. 1) afirma que el uso de los mecanismos de DD “ponen especial atención en cómo la democracia directa y representativa interactúa bajo diferentes circunstancias”.

Por su parte, Saward (2001) ha planteado de forma contundente la relación entre DD y democracia representativa en un sentido positivo, pues, como lo menciona, serían complementarias. No obstante, el propio Altman (2011) ha señalado que reducir la DD a su lugar frente a la democracia representativa no ha sido lo más indicado ni el mejor punto de partida de algunas investigaciones. En este sentido, nuestro trabajo coincide respecto a que la DD deberá ser vista como un proceso que involucra factores complejos en medio de una tensión entre lo normativo y las perspectivas empíricas. En consecuencia, adoptamos la postura de dicho autor y definimos los mecanismos de DD como “instituciones reconocidas públicamente en las que los ciudadanos deciden o emiten sus opiniones sobre temas, que no sean a través de elecciones legislativas y ejecutivas, directamente en las urnas mediante sufragio universal y secreto” (Altman, 2011, p. 7).

Tal definición, mínima, la consideramos como sustento para entender de manera central a lo que nos referimos al hablar de mecanismos de DD. No obstante, agregamos y subrayamos la propuesta conceptual de Landemore (2018) a propósito de los mecanismos de DD, a saber: referir a éstos como procesos de voto popular, llámense referéndums, plebiscitos, consultas e iniciativas populares, entre otros, según los planteamientos de cada democracia, pues justamente se reconocen los factores distintos alrededor. Y a partir de este marco conceptual, asumimos que un mecanismo de DD es un proceso de voto popular, el cual puede hacerse mucho más deliberativo. En efecto, es un tipo de deliberación que desembocará en el voto, o si se quiere ser menos optimista, un proceso en el que se propiciarían momentos más deliberativos antes de que el ciudadano asista a las urnas.

En este sentido, los trabajos reunidos en el libro que nos ocupa parten de la premisa de que un evento de DD se beneficia por sus procesos deliberativos asociados. Es decir, si en éste prevalece o no una comunicación que permita a los ciudadanos involucrados ponderar razones mediante un intercambio discursivo, respecto a lo que se esté discutiendo o poniendo a deliberación. Contrario a otras perspectivas, como lo mencionamos en las primeras líneas, manifestamos que el voto expresado es sólo la culminación de un evento de DD. Por tanto, en un proceso de DD nos enfrentamos a su diseño institucional, lo que supone perspectivas de cómo se asumen éstos conceptualmente, y por consecuencia la forma en que se ejecutan, es decir, las distintas experiencias o eventos suscitados al implementarlos. En esta obra, por ejemplo, hablamos de la práctica mexicana respecto a los mecanismos de DD desde el aspecto jurídico y de estructura institucional hasta las experiencias a partir de casos con la mencionada mirada deliberativa.

## ► Cruces y límites entre democracia directa, comunicación política y deliberación

Algunos autores, como Gastil (2008), quien ha trabajado la relación comunicación política y deliberación desde hace décadas, han sostenido que ambientes deliberativos podrían favorecer en la toma de decisiones, y por tanto generar legitimidad en los resultados de los distintos procesos, incluidos los derivados de innovaciones democráticas, entre éstos los de DD. Sin embargo, por otro lado, también podríamos hallar perspectivas que cuestionan el papel de lo deliberativo en la DD. Por ejemplo, Altman (2019), estudioso de los mecanismos de DD, ha afirmado que se tiene poca evidencia del desempeño que ha tenido la deliberación en tales procesos.

En la revisión de la bibliografía al respecto hemos hallado, por ejemplo, un estudio (Bächtiger, A. *et al.*, 2011) sobre la participación y la forma en que se dieron los resultados de una consulta en Suiza acerca de la migración en ese país; se concluye que se modificaron las percepciones acerca del asunto que se consultaba a partir de ciertos procesos deliberativos que se activaron de manera intencional y bajo control. Por otra parte, podemos mencionar las innovaciones democráticas —aunque no necesariamente mecanismos de DD—, por ejemplo, las desarrolladas en su tiempo por Fishkin y otros investigadores (List, Ch., Luskin, R., Fishkin, J. y McLean, I., 2012) y los minipúblicos (*minipublics*) o las encuestas deliberativas formuladas e implementadas en Estados Unidos y en algunas naciones de Europa. Al respecto, Quirk, P., Bendix, W. y Bächtiger, A. (2018) han señalado que: “Las condiciones para una deliberación inteligente en los referéndums son, a primera vista, desfavorables. En contraste con la situación de los minipúblicos deliberativos... los votantes ordinarios prácticamente no tienen ningún incentivo individual para informarse a fondo” (p. 287).

Por tanto, como bien afirma Altman (2019), no hay una evidencia empírica clara que respalde acerca de la relación entre deliberación y DD, que en un nivel teórico e hipotético se podría sostener. Lo que sí existe es cierta confianza —que asumimos— respecto a que lo deliberativo generaría calidad en el proceso, aunque no se tenga certeza ni haya suficientes estudios que así lo constaten. Sin embargo, el propio Altman (2019) reconoce la función que tienen estos mecanismos, por lo menos, para poner en la arena pública temas de interés, a pesar de que la comunicación política sea poco dialógica. En ocasiones, los mecanismos de DD sirven, básicamente, para proponer temas en la agenda mediática, visibilizar problemáticas, a pesar de que las arenas de discusión, llámense medios tradicionales, digitales o de comunicación cara a cara, no sean sistemáticas, y por lo tanto no se den de forma óptima. O en otros casos, que en las comunidades donde ocurran los procesos no cuenten con el suficiente capital cultural o formación política para el procesamiento de dicha información.

Por otra parte, desde hace dos décadas otro binomio relacionado con el de deliberación-DD se ha puesto sobre la mesa: la de los mecanismos de DD y las formas de representación en la política. Saward (2001) y Warren (2007) se han referido a este vínculo. Dicha dicotomía parece mucho más orgánica, en tanto, desde una perspectiva contemporánea, la razón de la emergencia de los mecanismos de DD se ha dado ante la crisis de representación y, en consecuencia, de la aparición de las llamadas innovaciones democráticas (Saward, 2000; Smith, 2009). Se han registrado algunas discusiones, varias de éstas falsos debates, respecto a la aparición de los mecanismos de DD frente a los procesos de democracia representativa. Plantear un supuesto antagonismo denota, desde nuestra visión, una mirada limitada sobre los mecanismos de DD. Referente a este punto, Saward (2001) ha sostenido que se trata más bien de un vínculo cooperativo o complementario, idea que sostiene nuestra postura. Esto es, los mecanismos de DD atacan o inciden en problemas políticos que los procesos tradicionales de la democracia representativa no cubren.

En este sentido, Saward (2001) afirma que “se puede demostrar que los ideales y prácticas asociadas con estos dos modelos se apoyan mutuamente y, en algunos casos, incluso se implican mutuamente” (p. 1). Así, el desempeño de los mecanismos de DD en la dinámica política es relevante como complemento de otros procesos de representación, y en realidad como una contribución mucho más vinculada a la inclusión, en tanto valor democrático, ya que posibilita el acceso a los ciudadanos a participar y dar voz en decisiones acerca de asuntos concretos, lo cual, en todo caso, generará un balance, pues tales mecanismos conviven con los de representación popular o con los propios gobiernos emanados del voto de los ciudadanos en elecciones regulares.

Justamente, los trabajos contenidos en este libro no sólo reconocen el rol de los mecanismos de DD como maneras de incluir y representar a los ciudadanos, sino también si éstos se emplean de modo adecuado, es decir, no sólo si han seguido sus reglas mínimas, sino también si han implicado procesos deliberativos asociados. Este trabajo colectivo plantea que alrededor de los procesos de voto popular no sólo se trata de la mera participación, sino también de cómo se da ésta, es decir, un asunto mucho más cualitativo. En tal sentido, nuestro énfasis conceptual —por considerarlo crucial— reside en plantear cuáles procesos de voto popular implican cierto tipo de comunicación, a veces dialógica, acerca de los asuntos que se ponen en consideración y a los que los ciudadanos están llamados a tomar postura, en muchos casos a aprobar o rechazar. Incluso, en escenarios adversos, como por ejemplo cuando gobiernos emplean los instrumentos de democracia directa con fines propagandísticos, y que, a pesar de esto, se exponen, ya sea en medios o en arenas de discusión no mediadas, los temas que están en juego, por lo cual los momentos previos y los eventos de comunicación son fundamentales.

## ► Propósito del libro

Como es posible dilucidar a partir de lo antes referido, para la realización de este volumen nos motivaron dos inquietudes que se entretajan: por una parte, el interés por la observación empírica acerca de procesos sociales, y por otra, su lectura o interpretación desde la propia teoría de la deliberación, la cual en recientes décadas ha tomado un nuevo impulso a partir de planteamientos que, como resultado de años de investigación —ver Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J., y Warren, M. (2018)—, clarifican su función en los procesos democráticos, incluidos los mecanismos de DD.

Si bien nuestro esfuerzo se centra en la reflexión de casos locales de DD, ocurridos en las últimas décadas en México, partimos de presupuestos teóricos generales extraídos de la reciente bibliografía del tema en el ámbito internacional (Altman, 2011, 2019; Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J., y Warren, M., 2018). De esta forma, la discusión central que planteamos en este libro pone en relación los tres asuntos antes desarrollados: los procesos de comunicación política, las prácticas de DD y lo deliberativo.

## ► Estructura del libro

El libro está dividido en cinco partes. La primera corresponde a algunos planteamientos teóricos (en continuación a esta introducción), lo cual permite al lector conocer el vocabulario común empleado por la mayoría de los autores, sobre todo acerca del tema de la deliberación y su relación con la comunicación política. Cabe decir que esto se logró a partir de las discusiones llevadas a cabo en el Seminario sobre Deliberación y Comunicación Política durante 2021, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, emanado del proyecto PAPIIT, IA304121, “Procesos de diálogo y deliberación en la comunicación política. Prácticas comunicativas y cualidades deliberativas en las Consultas Ciudadanas de la Ciudad de México”. La segunda refiere al contexto histórico de la democracia directa en la Ciudad de México, reflexiones que provienen de nuestras observaciones sobre los procesos implementados en dicha geografía. La tercera alude a aspectos jurídicos y de elaboración institucional de los mecanismos de DD en México; y la parte cuatro, a la perspectiva metodológica, propuesta que hemos querido sintetizar y que se trabajó durante varias sesiones en el seminario citado. Finalmente, el libro contiene una quinta sección, correspondiente a los casos que ilustran los aspectos que se han discutido desde la teoría acerca del binomio deliberación y democracia directa.

De esta forma, en el capítulo 1, y como continuación de la introducción, Luis Manuel Arellano parte de la premisa de que la deliberación puede entenderse como una práctica comunicativa basada en la actividad de dar razones y escuchar, planteamiento proveniente de nuestros autores base, Bächtiger y Parkinson (2018). Dicha práctica está orientada

a la toma de acciones colectivas sobre asuntos de interés público. En este capítulo se explora cómo la deliberación, al entenderse como práctica comunicativa con carácter contextual y cultural, suele propiciar y generar diversos efectos en el ámbito de lo político. En específico, se abordan las formas en que es posible generar la legitimidad en la toma de decisiones en temas de interés público.

En la segunda parte, Hugo Garciamarín, en el capítulo 3, desarrolla una breve historia de la DD en la Ciudad de México, a partir del análisis de reformas políticas, de las Leyes Orgánicas del Distrito Federal, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de los Diarios de Debates del Congreso de la Unión y de la amplia bibliografía en torno a la historia política de la capital. Se argumenta que las raíces de dicha democracia están en el conjunto de prácticas políticas y de participación que surgieron ante la falta de una democracia representativa. Tales prácticas derivaron, por un lado, sostiene el autor, de una ciudadanía altamente politizada, opositora al Gobierno federal y con capacidad de organización para incidir en los asuntos públicos; y por otro, de mecanismos alternativos de participación, como el referéndum o la iniciativa ciudadana. Esto se narra a partir de tres momentos: los debates sobre la supresión del municipio libre, los de la reforma de 1977 y el proceso de democratización de 1988 a 1999.

En el capítulo 2, Pedro Flores propone, en claro vínculo con el texto de Garciamarín, una reseña del proceso de cambio político que ha vivido la Ciudad de México y sus instituciones políticas, con especial énfasis en la fase de democratización de la ciudad, la participación ciudadana y las consultas sociales. Realiza un recorrido desde 1928, con la reforma del artículo 73 constitucional, relativa a la competencia del Poder Legislativo sobre el Distrito y Territorios Federales, hasta la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, en 2017, y la más reciente Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019) con sus modificaciones respecto a las consultas sobre presupuesto participativo.

En la tercera parte del libro, Carlos Patiño, en el capítulo 4, plantea que las consultas ciudadanas son un derecho cuyo núcleo es la propia deliberación. Se aborda la perspectiva de la defensa judicial de los derechos y se analizan dos casos: uno de una comunidad yaqui en Sonora y otro de una maya en la península de Yucatán, los cuales derivan de la omisión de las autoridades de cumplir con su obligación legal e internacional de realizar consultas a poblaciones afectadas por la toma de decisiones gubernamentales. En ambos, los tribunales reconocieron la violación de este derecho y ordenaron el restablecimiento del procedimiento de consulta.

En la parte cuatro del libro, en el capítulo 5, Gabriela Morales integra distintas perspectivas para desarrollar una metodología con miras a evaluar las cualidades deliberativas en mecanismos de DD. Morales propone una aproximación metodológica para estudiar las consultas ciudadanas en el ámbito nacional y local (en este caso, Ciudad de

México), y ubica sus términos u objetivos sustantivos, los procedimientos institucionales utilizados y los resultados. La propuesta metodológica es aplicada a dos casos de estudio: la Consulta de Presupuesto participativo 2019 en la Ciudad de México y la Consulta Nacional del primero de agosto de 2021 sobre el esclarecimiento de hechos de importancia histórica y política en México.

El capítulo 6 se centra en dos casos de estudio, a partir de los que Alejandro Aguilar reflexiona sobre la politización de proyectos de desarrollo en México, la cual, afirma, ha ocurrido de acuerdo con dos lógicas: la tecnocracia y el populismo. Estas dos lógicas políticas pretenden resolver ciertos problemas de toma de decisión en democracias plurales y sociedades complejas. No obstante, ambas presentan una serie de inconvenientes éticos y democráticos. Al problematizarlas, el autor vislumbra la idoneidad de promover mecanismos de DD orientados a proyectos de desarrollo. La falta de incorporación de puntos de vista y el escaso poder de influencia en las decisiones resulta evidente, sostiene Aguilar, cuando revisa algunos sucesos de estudio, como el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM, lógica tecnocrática) y el llamado Tren Maya (lógica populista).

Finalmente, en el capítulo 7, Monserrat Paz analiza los procesos de deliberación, mediante los cuales se han tomado decisiones públicas sobre políticas sociales en las que incurren temas de género, como la eliminación de las estancias infantiles y las escuelas de tiempo completo en México. La autora estudió algunos casos a partir de la propuesta teórica de Bächtiger, A. y Parkinson J. sobre las metas de la deliberación, y los expone en este apartado.

Para concluir la introducción subrayo que este libro colectivo ha pretendido aportar una perspectiva de análisis acerca de los procesos de DD, que consideramos muchas veces como soslayada o dada por sentada. Tal visión plantea que un mecanismo de DD no es un simple llamado al voto, sino un hecho complejo que involucra, entre otros, procesos de comunicación política, y que dicha comunicación en momentos previos al voto ciudadano resulta crucial si se le impregna de cualidades deliberativas. Además, este trabajo es una contribución a la revisión del estado de la cuestión en materia de democracia directa en México.

## Referencias

- ALTMAN, D. (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Londres: Cambridge University Press.
- ALTMAN, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Londres: Cambridge University Press.
- BÄCHTIGER A. y PARKINSON, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation. Towards a New Deliberative Quality*. Londres: Oxford University Press.

- BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J.; MANSBRIDGE, J.; WARREN, M. (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Londres: Oxford University Press.
- GASTIL, J. (2008). *Political Communication and Deliberation*, Thousand Oaks, California. Nueva York: Sage Publications.
- LIST, Ch.; LUSKIN, R.; FISHKIN, J.; MCLEAN, I. (2013). "Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls". *The Journal of Politics*, 75(1):80-95.
- LANDEMORE, H. (2018). "Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative", *Swiss Political Science Review*, 24 (3):1-23.
- MOREL, L.; MATT, Q. (2020). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. Londres: Routledge.
- QUIRK, P.; BENDIX, W.; BÄCHTIGER, A. (2018). "Institutional Deliberation", en Dryzek, J.; Mansbridge, J.; Warren, M. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Londres: Oxford University Press.
- SAWARD, M. (2000). *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*. Londres: Routledge-ECPR.
- SAWARD, M. (2001). "Making democratic Connections: Political Equality, Deliberation and Direct Democracy". *Acta Política*, 36(4), 361-379.
- SMITH, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Londres: Cambridge University Press.
- WARREN, M. (2007). "Institutionalizing Deliberative Democracy", en Rosenberg, S. W., *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?*. Londres: Palgrave MacMillan.

## Parte I

Aspectos conceptuales y puntos  
de partida acerca de la deliberación  
y comunicación políticas



# La deliberación como proceso de comunicación política

Luis Manuel Arellano Cervantes

Paris Lodron Universität Salzburg y Vrije Universiteit Brussel

Este capítulo tiene como propósito principal conceptualizar la deliberación política como una práctica de comunicación de esa misma naturaleza. De manera específica, planteo que la deliberación política es una práctica política comunicativa que tiene como una de sus principales funciones propiciar la legitimidad en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Esta conceptualización es posible a partir de postular, primero, que la deliberación es un tipo de acción comunicativa que permite la producción, circulación y apropiación de sentido; segundo, que se produce a través de diversos ejes comunicativos (centrados en dar razones y escuchar) que están emplazados en interacciones políticas que buscan llamar a la acción colectiva. Siguiendo el planteamiento anterior, propongo a la deliberación política como un tipo de práctica social que interrelaciona *prácticas* comunicativas y políticas; por lo cual es posible definirla, a su vez, como una praxis política comunicativa, y una de sus principales funciones es propiciar legitimidad en la toma de decisiones de interés público y resulta susceptible de que sea analizada a la luz del campo de estudio de la propia comunicación política.

En la primera parte de este capítulo defino la deliberación de manera general como un tipo de acción social; de forma concreta, la planteo como un tipo de práctica comunicativa de carácter dinámico, pues está en buena medida ligada a los contextos culturales e históricos en los que sucede, así como a los objetivos deliberativos que se persigan en cada caso concreto. En segundo término, sitúo a la deliberación en el ámbito político; particularmente, como una práctica de la comunicación política. Esto lo hago partiendo de un enfoque de comunicación política que tiene como propósito de estudio las prácticas comunicativas a partir de su interrelación y emplazamiento con las políticas. Siguiendo este enfoque logro conceptualizar de manera específica a la deliberación política como una

práctica política comunicativa en contextos democráticos. Finalmente, partiendo de una perspectiva multidimensional de la legitimación del poder, propongo que la deliberación política es una praxis política comunicativa que, como una de sus principales funciones, propicia la legitimidad (entendida en sus diversas dimensiones: validez, justificación y consentimiento) en la toma de decisiones en asuntos de interés público.

### ► La deliberación: una práctica comunicativa dinámica

La deliberación puede entenderse como una práctica comunicativa que está centrada en dos actividades: dar razones y escuchar. Por práctica comunicativa me refiero a todas aquellas actividades que involucran hablar y escuchar, escribir y leer, y cualquier conjunto de acciones socialmente reconocidas que involucran formas particulares de producir y mandar mensajes en cualquier medio o situación (Craig, 2006).<sup>1</sup> Ejemplos de prácticas comunicativas van desde las más simples, como las conversaciones cara a cara, hasta las más complejas, como los mítines de campañas políticas.

Para Bächtiger y Parkinson (2019, p. 23) dar razones en la práctica comunicativa de la deliberación implica ligar aseveraciones o proposiciones sobre algún tema con razones en un sentido amplio; es decir, dar razones basadas en la experiencia social del hablante (no necesariamente limitadas a argumentaciones de tipo formal). Por otro lado, escuchar está relacionado con sopesar y reflexionar sobre la perspectiva de los otros y demostrar al interlocutor que se ha hecho esto.

Cualquier práctica comunicativa<sup>2</sup> de manera más general es un tipo de praxis social. Esto implica que la lógica contextual que rige a las prácticas sociales está presente en el sentido de los mensajes de una interacción deliberativa. Es decir, los procesos de producción, circulación y apropiación de contenido significativo que se produzcan en la deliberación estarán en buena medida determinados por las particularidades del contexto social e histórico en que suceden. Por práctica social me refiero a un tipo de actividad constituida por la articulación de diversos tipos de elementos sociales asociados a áreas particulares de la vida (Fairclough, 2003); por ejemplo, en el caso del área relacionada con la política podemos encontrar prácticas sociales que cumplen funciones reconocidas y

<sup>1</sup> Las prácticas sociales también están constituidas por maneras específicas de hablar y referirse a dichas actividades (discurso normativo). Los discursos normativos que se generan en torno a éstas conllevan los estándares de excelencia con los que los grupos sociales juzgan su correcta ejecución y las normas éticas que las regulan (Craig, 2006).

<sup>2</sup> La particularidad que distingue a las prácticas comunicativas de otras acciones sociales es que “están implicadas la producción, circulación y apropiación de contenido significativo, por cualquier medio y situación de comunicación, ya sea interpersonal o bien impersonal, presencial o a distancia, y a diferentes escalas” (Peña, 2021, p. 66).

que nos son familiares, algunos ejemplos son los debates parlamentarios, las conferencias de prensa o los mítines políticos. De manera más específica, los elementos que constituyen a las prácticas sociales son espacios, sujetos, objetos del mundo material, discursos y las relaciones sociales (Fairclough, 2003). El sentido que surge de las prácticas sociales está vinculado con la articulación particular de estos elementos.

De lo anterior deriva que el sentido de la deliberación está ligado a los espacios en que sucede, los roles sociales que cumplen las personas que la llevan a cabo y los discursos que se reproducen en las interacciones. Estos contextos pueden ser formales, con roles sociales muy definidos y tener un carácter político (por ejemplo, la deliberación en parlamentos), o más informales y propiciar una deliberación de tipo ciudadana (por ejemplo, la deliberación en conversaciones cara a cara o en procesos de consultas ciudadanas). Es importante señalar que estos contextos no sólo se refieren al ámbito específico en que ocurre una determinada interacción deliberativa (por ejemplo, institucional, gubernamental), sino también a lo que podríamos definir como macrocontextos, en donde se encuentran los discursos (Bächtiger y Parkinson, 2019); éstos expresan en una determinada sociedad lo que es posible, lo permitido y lo prohibido, así como lo deseado o indeseado. Los contextos repercuten de diversas maneras en el sentido de la deliberación; en especial, influyen en cómo los participantes en una interacción comunicativa adoptan, aceptan y reconocen roles sociales (por ejemplo, quién es una autoridad para hablar); asimismo, inciden en las normas para valorar qué tan apropiado es un argumento o aseveración en un momento y entorno dado, y qué acción cuenta o no como un acto de respeto (Bächtiger y Parkinson, 2019).

En resumen, la deliberación, y en general cualquier práctica social, implica una forma particular y socialmente reconocida de usar el lenguaje en articulación con otros elementos, como las relaciones sociales, lo que influye en el sentido y significado que los participantes le otorgan a los mensajes en una interacción comunicativa; en contraste con pensar la deliberación como un simple acto racional de intercambio de razones, se debe entender como una práctica social que se desenvuelve en un contexto social y cultural amplio. Siguiendo el planteamiento anterior, la praxis comunicativa de la deliberación, aunque está centrada en las acciones de dar razones y escuchar, puede presentarse mezclada o en conjunto con otro tipo de acciones comunicativas (por ejemplo, negociación o intercambio comunicativo estratégico) que en buena medida están ligadas al objetivo y entorno en donde sucede la interacción. Esta concatenación de varios tipos de prácticas comunicativas es a lo que Bächtiger y Parkinson (2019) denominan “cúmulos comunicativos”, que son las prácticas comunicativas que conforman las dinámicas comunicativas de la deliberación y que, en buena medida, están relacionadas con los contextos y propósitos deliberativos que persiguen los individuos en una determinada interacción y contexto social. Por ejemplo, los representantes políticos en los debates parlamentarios

pueden dar razones y escuchar, al igual que, por momentos, emplear intercambios comunicativos estratégicos dirigidos a convencer a su electorado de que son representantes fieles de sus intereses. Esta mezcla de acciones comunicativas, en este caso, podría estar motivada por el objetivo deliberativo de legitimar una política pública en un proceso de toma de decisiones.

Como se muestra en el ejemplo anterior, los objetivos deliberativos se refieren a las finalidades de la deliberación que persiguen los hablantes al usar este tipo de práctica comunicativa. De acuerdo con Bächtiger y Parkinson (2019), resulta posible clasificar tales finalidades de la siguiente manera: 1) Finalidad epistémica, orientada a llegar a la mejor respuesta posible a un problema colectivo determinado; 2) Finalidad ética, la cual tiene que ver con generar respeto mutuo, reconocimiento y confianza en la interacción; 3) Finalidad emancipatoria, relacionada con el libre ejercicio de la libertad política de los individuos en la esfera pública frente a las élites y otros actores; 4) Finalidad transformativa-clarificatoria, asociada a la transformación de preferencias, puntos de vista y opiniones de los participantes en la interacción; y 5) Finalidad orientada a la legitimación, la cual tiene que ver con la deliberación en procesos que involucran actos de autoridad, como la creación de leyes o la toma de decisiones que afectan a una comunidad.

Dichos objetivos no necesariamente son excluyentes entre sí, pero algunos resultan más prominentes que otros, dependiendo de la interacción comunicativa y del contexto en el que ésta se lleve a cabo.

## ► La deliberación política como práctica de la comunicación política

Una vez definida la deliberación como práctica comunicativa, de manera general, y sus finalidades, en este apartado expondré a la deliberación situada en el ámbito político y, de forma más específica, como una praxis de la comunicación política en sistemas democráticos. Posteriormente, explicaré por qué la búsqueda de legitimación es esencial para entender el propósito de la deliberación en la comunicación política.

La deliberación como práctica comunicativa en el ámbito político tiene la característica de que está orientada a escuchar y ligar razones con demandas o llamados a la acción colectiva sobre asuntos de interés público (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 24). Lo anterior implica que las razones o evidencias que justifican las demandas o llamados a la acción en la deliberación política deben estar orientados a sustentar la toma de decisiones y acciones colectivas de una comunidad. Considerando lo anterior es posible distinguir rasgos particulares del tipo de interacción comunicativa que sucede en la práctica de la deliberación política. En primer lugar, está relacionado con una comunicación que sucede en el ámbito público y que llevan a cabo los miembros de una comunidad (lo cual implica una dimensión performativa); en segundo lugar, la comunicación en la deliberación

política está orientada a la producción de sentido (a partir de ligar demandas o llamados a la acción con razones o evidencias) en torno a asuntos o decisiones de tipo colectivo que inciden en la comunidad. Esto implica que los sujetos en la interacción deliberativa tienen responsabilidades políticas o ejercen derechos de tipo político.

Derivado de las características constitutivas del tipo de interacción comunicativa descrita, la deliberación política se puede conceptualizar como una práctica de comunicación política; entendiendo esta última como:

Toda interacción comunicativa, interpersonal o a través de medios tecnológicos, que implican a la interacción política, deviene de ella y transcurre como tal en el ámbito público y en torno a decisiones que conciernen y afectan el interés colectivo, las cuales resultan de la disputa, ejercicio, control y escrutinio público del poder político legítimo, y cuyo cumplimiento se impone como obligatorio, en la medida que detentan el consenso posible de la sociedad, conforme a las instituciones y normas en que tal interés, legitimidad y consenso se sustentan en un cierto contexto histórico (Peña, 2018, p. 75).

Esta perspectiva teórica sobre la comunicación política supone los tres elementos esenciales que encontramos presentes en la práctica de deliberación política: es llevada a cabo por sujetos con identidad política, sucede en el ámbito público y tiene que ver con asuntos y tomas de decisiones de interés colectivo. Siguiendo lo anterior resulta factible conceptualizar a la deliberación política como parte de un proceso de la comunicación política, pues implica una práctica comunicativa específica que posibilita el ejercicio de una praxis política de llamado a la acción o de toma de decisiones en una comunidad; en particular, al permitir ligar demandas o decisiones políticas con razones o evidencias aceptables de manera pública para una colectividad.

Asimismo, durante las interacciones en la deliberación política, los hablantes pueden echar mano de acciones comunicativas basadas en sus experiencias de vida para emitir razones o evidencias aceptables que sustenten una demanda política o llamado a la acción. Los individuos en la deliberación no necesariamente deben recurrir al conocimiento especializado de expertos o a las argumentaciones formales como razones que justifiquen sus perspectivas. Las acciones comunicativas presentes en la deliberación son aprendidas en el acontecer cotidiano y tienen que ver con la producción, circulación y apropiación de contenido significativo. Estas acciones pueden ser complejas o simples, como sería conversar cara a cara con otros, dar opinión respecto de algún asunto o promover la adhesión de la audiencia hacia alguna causa, entre otras muchas (Peña, 2021).

Durante un proceso de comunicación política, como lo es la deliberación política, los hablantes pueden emplear acciones comunicativas de su experiencia de vida a manera de

razones o evidencias que sustenten una demanda o llamado a la acción política; por ejemplo, narrar (*storytelling*) un problema que hayan vivido de forma personal, a manera de argumentación durante una interacción deliberativa. Las diversas configuraciones de acciones comunicativas que se presentan en la deliberación es lo que Bächtiger y Parkinson (2019) denominan “cúmulos comunicativos”; como mencioné anteriormente, éstos dependen en buena medida del contexto y objetivo que persigue una interacción deliberativa.

### ► La deliberación como práctica política comunicativa

El enfoque teórico sobre la comunicación política que se describió es útil porque permite resaltar que la deliberación política es una práctica social que surge, por un lado, de la interrelación entre la dimensión comunicativa de la deliberación (es decir, la producción, circulación y apropiación de sentido por medio de diversas acciones comunicativas de la vida cotidiana centradas en dar razones y escuchar); y, por el otro, de su emplazamiento en interacciones al interior de procesos políticos de ejercicio del poder que buscan convocar a la acción colectiva. Por lo anterior es posible conceptualizar a la deliberación política de manera más específica como una práctica política comunicativa. Este concepto hace referencia a la interrelación que hay entre prácticas políticas y prácticas comunicativas. Esta interrelación las convierte en interdependientes, según guarden o no congruencia y concordancia con un cierto sentido político y una misma finalidad (Peña, 2021). Las prácticas políticas aluden a aquellas acciones y sentidos políticos construidos de forma colectiva (sistemas de creencias, orientaciones y valores) que resultan de “la lucha por el poder político, su ejercicio y contestación en cierto contexto histórico” (Peña, 2021, p. 66). El enfoque de comunicación política expuesto con anterioridad se aboca a entender las prácticas políticas comunicativas, pues manifiesta que su objeto de estudio es “el entramado de prácticas políticas y comunicativas que orientan la construcción, disputa y negociación social del sentido ante la diversa atribución de significados posibles respecto al ejercicio y disputa del poder político, situados en el marco del contexto histórico cultural de que se trate” (Peña, 2018, p. 80).

En relación con el contexto histórico y cultural de las prácticas políticas comunicativas, esta perspectiva expone que las normas e instituciones políticas que sustentan el régimen político en el que se encuentren las personas durante la interacción comunicativa tienen un rol importante en inhibir o potenciar el alcance que éstas tendrían. El régimen e instituciones políticas determinan los derechos y obligaciones de los individuos, así como las formas legítimas para llegar a consensos y la toma y control de decisiones políticas (Peña, 2018, p. 75).

Siguiendo el planteamiento de Bächtiger y Parkinson (2019), la deliberación política produce sinergias si se conjunta con tres bienes que caracterizan a un régimen

democrático: 1) Igualdad e inclusividad de perspectivas y personas. Este bien democrático está relacionado con incluir los diversos puntos de vista y de personas afectadas por una situación o decisión política en la deliberación, así como en hacerles ver a los participantes que sus perspectivas son tomadas en cuenta; 2) Representatividad. Se refiere a la calidad en las relaciones que guardan los representantes políticos en la deliberación con el electorado al que representan. Esta asociación está determinada por la magnitud de rendición de cuentas al que están sujetos los representantes políticos y la legitimidad con que cuentan para tomar decisiones en nombre de una comunidad; y 3) Responsividad, la cual tiene que ver con la fidelidad con que los representantes políticos se apegan a la voluntad de las personas a las que representan en la toma de decisiones y acciones políticas.

De la inclusión de la deliberación en distintos momentos y lugares en un sistema democrático se crea lo que se conoce como democracia deliberativa. Bächtiger y Parkinson (2019) la definen como una democracia capaz de escuchar narrativas y demandas en la esfera pública; permite la inclusión de perspectivas varias; sopesa diferentes demandas y razones políticas de una manera visible y pública; posibilita tomar decisiones colectivas sobre el presupuesto de ponderar las diversas perspectivas y dar a conocer a los ciudadanos cómo está sucediendo este proceso en cada etapa de la toma de decisiones. Por lo anterior, entre los procesos de la democracia deliberativa uno de los cometidos primordiales de la deliberación como práctica política comunicativa es facilitar el proceso de legitimación de las demandas políticas que, posteriormente, se convertirán en actos de gobernanza por medio de hacerle visibles a la ciudadanía los vínculos que guardan dichas demandas políticas con razones y justificaciones aceptables. Esto último lo desarrollo en el siguiente apartado.

## ► El objetivo deliberativo de legitimación en la comunicación política

La deliberación política, como se mencionó en los apartados anteriores, es una práctica comunicativa relacionada con ligar razones o evidencias con demandas y acciones colectivas sobre temas de interés público, los cuales en un sistema democrático luego se convertirán en actos de Gobierno. Es decir, la deliberación política en un sistema democrático en última instancia se asocia a actos de autoridad, como lo es la creación de leyes y, de manera general, al intercambio de razones que forman parte de las justificaciones para la toma de decisiones que afectan a una comunidad. Siguiendo tal planteamiento, la deliberación como praxis política comunicativa tiene como uno de sus principales objetivos propiciar la legitimidad en la toma de decisiones y acciones políticas al ligarlas públicamente con razones y evidencias aceptables de cara a la ciudadanía. La función legitimadora de la deliberación ha sido resaltada por algunos autores (Gastil, 2008; Parkinson, 2003). Legitimidad se entiende como “la moralización de la autoridad” (Craig, citado por Parkinson, 2003, p. 182). Es decir, la legitimidad es el fundamento moral de la

obediencia o conformidad hacia el poder (en contraste con otros modos de obediencia, basados en coerción o interés personal).

De manera más específica, el poder es legítimo cuando está sustentado en las reglas existentes en la comunidad (tanto de tipo convencional como legal); cuando se halla justificado por referencia al conjunto de creencias dominantes en una comunidad (las cuales determinan la fuente de autoridad válida de donde se deriva y ejerce el poder, las concepciones sobre el bien común, los intereses sociales que un sistema de poder debe propiciar, etc.); cuando hay evidencia de consentimiento por parte de los subordinados a una relación de poder particular (Beetham, 1991, p. 16). Éstas son las tres dimensiones (validez, justificación y consentimiento) que constituyen la legitimidad y que son implementadas en todo acto de autoridad.

Siguiendo lo expuesto sobre la multidimensionalidad de la legitimidad del poder, la práctica comunicativa de la deliberación política como parte del proceso de legitimación de toma de decisiones en un sistema democrático propiciaría un mayor orden, estabilidad y efectividad del sistema político y de las relaciones de poder establecidas en una comunidad de diversas maneras.

Primero, la deliberación permite ligar la toma de decisiones con una fuente de autoridad aceptada; en el caso de un sistema democrático, dicha fuente de autoridad es el *demos* (o pueblo), de donde deviene el poder para las decisiones y acciones políticas. La fuente de autoridad forma parte esencial de las justificaciones basadas en las creencias dominantes en una comunidad que permiten adoptar decisiones legítimas. La deliberación política genera que el abanico más amplio de puntos de vista de las personas implicadas o afectadas por una situación o decisión política sea escuchado y considerado, lo que deriva en mayor visibilidad y conexión con la fuente de autoridad que justifica la toma de decisiones en una democracia. Asimismo, permite la constitución o creación colectiva de las ideas sobre el interés común de una comunidad, las cuales justifican que las decisiones a llevar a cabo benefician a todos, no sólo a un grupo o a ciertos individuos.

La deliberación política también repercute en la legitimación de las decisiones políticas, al evidenciar de manera pública acciones de consentimiento por parte de sujetos que estarán sujetos a ésta. La participación de los miembros de una comunidad en la toma de decisiones de manera colectiva (ya sea de forma directa o por medio de representantes) conlleva una dimensión pragmática y otra simbólica. Participar de manera voluntaria en un proceso de deliberación es ya, en sí mismo, una acción que confirma el consentimiento mínimo que tienen los miembros de una comunidad en torno a la legitimidad de los mecanismos de adopción de decisiones de una colectividad. Asimismo, esta participación brinda reconocimiento público a las resoluciones determinadas.

Es importante recalcar, como mencioné con anterioridad, que la forma específica que tomarán las justificaciones o acciones comunicativas que legitimen una decisión en



un proceso de deliberación política (es decir, el tipo de “cúmulos comunicativos” empleados por los participantes en una interacción) dependerá del contexto cultural particular. Sin embargo, al tratarse del proceso de legitimación de decisiones políticas, Bächtiger y Parkinson (2019) refieren que es el objetivo deliberativo que posee la mayor complejidad en su comunicación. Esto es así porque requiere no sólo de objetivos deliberativos orientados a cuestiones éticas, como la escucha de diversas perspectivas personales de manera respetuosa, sino también de un componente epistémico sobre lo que es mejor hacer para una comunidad en un momento dado.

## ► Conclusiones

La deliberación puede entenderse, de manera general, como una práctica comunicativa (constituida por diferentes “cúmulos comunicativos”, dependiendo de su cometido deliberativo) de producción, circulación y apropiación de sentido a través de dar razones y escuchar.

El estudio de la deliberación a la luz del campo de la comunicación política es relevante, pues permite entenderla de manera analítica como una práctica política comunicativa cuando ésta se presenta en el ámbito político. En éste, la deliberación política es un tipo de interacción comunicativa cuyo propósito es ligar demandas o llamados a la acción con razones o evidencias en torno a asuntos o decisiones de tipo colectivo. Es decir, estudiar la deliberación política como un proceso de comunicación política permite entenderla como una práctica comunicativa específica que posibilita el ejercicio de una praxis política de llamado a la acción o de toma de decisiones en una comunidad.

Considerando las conceptualizaciones anteriores, concluyo que la deliberación política tiene un rol importante en los procesos de legitimación de toma de decisiones de interés público en sistemas democráticos. De manera más específica, la deliberación política puede propiciar mayor orden, estabilidad y efectividad del sistema político y de las relaciones de poder establecidas en una comunidad en niveles distintos (validez, justificación y consentimiento). Por lo tanto, la conceptualización de la deliberación política a la luz de la comunicación política explica la importancia y efectos que ésta tiene en los procesos de toma de decisiones en los sistemas democráticos.

## ► Referencias

- BÄCHTIGER, A., PARKINSON, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation. Towards a new Deliberative Quality*. Londres: Oxford University Press.
- BEETHAM, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Londres: Palgrave.

- CRAIG, R. (2006). "Communication as a Practice". En Shepherd, G. J.; St. John, J.; Striphas, T. (eds.), *Communication as [...]: Perspectives on Theory*. Nueva York: Sage Publications.
- FAIRCLOUGH, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. Routledge.
- GASTIL, J. (2008). *Political Communication and Deliberation*. Nueva York: Sage Publications.
- PARKINSON J. (2003). "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy". *Political Studies*, 51(1):180-196. Recuperado de <https://doi:10.1111/1467-9248.00419>
- PEÑA, D. (2018). "Comunicación política". En Ayala Blanco, F.; Mora Velázquez, S. (eds.), *Léxico de los grupos de poder*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PEÑA, D. (2021). "(Re)pensando la participación política a partir de las prácticas sociales y comunicativas". En Peña, D. (ed.), *Repensando la participación política en el entorno multimediático. Experiencias en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

## Parte II

### Contexto histórico acerca de la democracia directa en México

## 2

# La participación ciudadana y las consultas en la Ciudad de México

Pedro Jesús Flores López

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México

El objetivo de este capítulo es describir de forma breve la historia de la participación política y los mecanismos de democracia directa en la Ciudad de México, como la consulta ciudadana, el plebiscito y la consulta popular, que tienen una historia de tres décadas en la capital mexicana. Éstos han sido una vía para la participación en la toma de decisiones en diversos ámbitos, ya sea, por ejemplo, para conocer la opinión de los ciudadanos sobre un tema específico o como parte del proceso anual de consulta sobre la asignación del presupuesto participativo. De este modo, vale la pena adelantar que se trata de un desarrollo progresivo, en el que no siempre dichos mecanismos de participación política se consideraron como “formales” —reconocidos por la legislación—; sin embargo, en los hechos formaron parte del debate político y del avance democrático de la capital.

La primera parte de este texto reseña el proceso de cambio político que ha vivido la Ciudad de México y sus instituciones políticas, así como el paralelismo entre la democratización de la vida política nacional y la local. Dicho recorrido va desde 1928, con la reforma del artículo 73 constitucional, relativa a la competencia del Poder Legislativo sobre el Distrito y Territorios Federales, hasta la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017, y la más reciente Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019).

Asimismo, el presente trabajo incluye dos listas, una con los procesos de consulta en la Ciudad de México y otra con información relevante sobre las leyes de participación ciudadana de la entidad desde 1995 hasta la ley vigente de 2019 y sus últimas reformas en cuestión del presupuesto participativo en la capital.

## ► El proceso de reforma política de la Ciudad de México

Se debe apuntar, de manera breve, que denominación “Distrito Federal” refiere desde el punto de vista de la teoría constitucional al territorio sede de los poderes del Gobierno federal; en otras palabras, al territorio desde donde los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial ejercen sus funciones. Al respecto, Lucas Verdú (1986) agrega que si bien los estados particulares son la base de una Federación, existen ciertas zonas territoriales que pertenecen exclusivamente al Estado federal, por ejemplo: el Distrito de Columbia, en Estados Unidos, y el Distrito Federal, en Venezuela, Argentina, Brasil, entre otros.<sup>1</sup>

En esta misma línea, el estatus jurídico-político del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, fue durante décadas un régimen de excepción, en comparación con el resto de las entidades federativas mexicanas (Cárdenas, 1994). La fórmula federalista original considera que la capital de un país es sede de los poderes federales, un territorio centralizado de los poderes de la Unión y, por lo tanto, las autoridades locales eran designadas por la Unión federal. De esta forma, mientras que el resto de los estados de la república han contado con tres poderes, un grado de autonomía formal bastante amplio y eran reconocidos como soberanos por la Constitución política federal, la situación jurídico-político de la capital resultaba completamente distinta. Jorge Carpizo, en *El presidencialismo mexicano* (1999, p. 221), se refiere al “gobierno directo de la región más importante del país” como una de las causas que fundamentaban la influencia de la figura presidencial por sobre el resto de los poderes del Estado.

Durante este periodo, que va desde 1928 hasta 1988, los ciudadanos capitalinos no ejercieron a plenitud sus derechos políticos, pues la designación de las autoridades locales dependía del Gobierno federal, no del voto ciudadano (Vargas y Galván, 2014, p. 439). Al ser el Distrito Federal la capital de la república, gran parte de su administración, pero sobre todo su vida política, dependía de la Federación, es decir, del Poder Ejecutivo. Esto cambió sustancialmente con la reforma de 2016 a la Carta Magna federal y la posterior entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México, en 2017. Ahora, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40-43 que la República Mexicana está integrada por estados igualmente libres y soberanos respecto a su régimen interior. Además, reconoce a la Ciudad de México como la integrante 32 de la Federación, sede de los tres poderes de la Unión y capital del país. Las implicaciones de este cambio en la participación ciudadana se tratarán más adelante en este capítulo.

Se entiende por participación ciudadana todas “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de

<sup>1</sup> Lucas Verdú (1986) menciona también los casos de los Territorios Federales, que por alguna razón no son considerados como “estados” por razones históricas o políticas, también incluye a aquellas colonias o posesiones que pertenecen al Estado federal.

los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos” (Verba, Nie y Kim, 1978). Así, la participación ciudadana incluye el ejercicio del voto en elecciones, por supuesto, la participación en mecanismos de consulta; el involucramiento en campañas políticas; las actividades comunitarias o acciones colectivas, dirigidas a alcanzar un fin en específico; y aquellas que derivan de algún conflicto en particular (Merino, 2016, p. 39).

En este mismo sentido, existen cauces o mecanismos de democracia directa que “evitan que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos” (Merino, 2016, p. 49); se trata, pues, de vías de participación en la toma de decisiones políticas que consultan de forma constante a la población y que no se reducen sólo a la elección de representantes. Algunos ejemplos de mecanismos de democracia directa son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, y la consulta ciudadana.

### *Las primeras reformas al régimen político de la capital*

En 1928, durante la presidencia de Emilio Portes Gil se reformó el artículo 73 de la Constitución para darle al Congreso de la Unión la facultad de legislar, sobre todo lo concerniente al Distrito Federal y a los Territorios Federales de Baja California y Quintana Roo. En diciembre de ese mismo año se publicó la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, con la cual se crearon un Departamento Central y trece delegaciones.<sup>2</sup> Esta reforma suprimió el municipio libre dentro de la capital y determinó que el presidente estaría a cargo del Gobierno del Distrito Federal a través de un regente, a quien podía nombrar de manera libre; a su vez, el regente designaría a las personas encargadas de administrar las delegaciones (Vargas y Galván, 2014).

Desde la supresión del municipio libre en 1928 y hasta 1988, periodo de vigencia del Departamento del Distrito Federal, las organizaciones inmersas en el sistema corporativo —característico del régimen de partido único— y el Consejo Consultivo fueron las principales vías para la participación ciudadana. El aparato corporativo y las prácticas clientelares del Partido Revolucionario Institucional (PRI) encauzaron las demandas ciudadanas y dirigían la participación política a objetivos bien definidos por el partido-Gobierno. En consecuencia, confederaciones, ligas, federaciones, organizaciones, sindicatos, gremios, etc., fueron algunas de las únicas vías efectivas para la participación política durante estos años (Carpizo, 1993; Vargas y Galván, 2014).

<sup>2</sup> La Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales de 1928 reconoció la siguiente división de la ciudad: un departamento central, compuesto por lo que habían sido las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; y 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena—Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Algo similar sucedió con el Consejo Consultivo, un órgano de colaboración ciudadana integrado por dieciséis miembros, uno por cada delegación, “diseñado para obtener la información sobre los problemas relativos a la administración pública y servicios generales del Departamento para realizar estudios, proponer soluciones y emitir dictámenes y opiniones, como eficaz órgano asesor del jefe del Departamento del Distrito Federal”, según su reglamento interno de 1975. Sus integrantes, generalmente, estaban ligados a gremios y organizaciones, y subordinados al regente o a las autoridades delegaciones designadas por esta misma autoridad (Vargas y Galván, 2014, p. 441).

## ► Las reformas de la década de 1970

Debido a su importancia sociopolítica y económica, el cambio político que ha vivido la ciudad tiene una relación estrecha con los cambios de la vida política nacional, por tal razón este capítulo enmarca las modificaciones en el régimen político de la capital en un proceso mucho más amplio de transición democrática nacional.

Luego de la década de 1960, el régimen de partido único se vio forzado a responder demandas ciudadanas en favor de la democratización de la vida política nacional; así, reformas políticas reforzaron y promovieron la participación política (Carpizo, 1993). Se trata de un proceso de transición democrática que comenzó en los años setenta, con una serie de reformas que lograron limitar de forma parcial el alcance del presidencialismo y fortalecer la representación de los partidos de oposición en el Poder Legislativo. Este cambio estuvo caracterizado por el debilitamiento del partido hegemónico, el fortalecimiento de la oposición y su posterior acomodo en la vida política del país, lo cual representaba una verdadera modernidad social y cultural (Casar, 2014, p. 10).

Estos hechos alcanzaron su punto crítico con las discutidas elecciones presidenciales de 1988 y mostraron desde 1994 hasta 2018 una tendencia irreversible a fortalecer el Poder Legislativo. Las consecuencias más notables de este fenómeno fueron la llegada a la presidencia de Vicente Fox, en el 2000, de la mano del Partido Acción Nacional (PAN); el fortalecimiento del sistema de partidos; los primeros estados gobernados por la oposición; la distribución del poder entre varias fuerzas políticas; y la independencia del Poder Legislativo (Casar, 2014, p. 10). Resulta, pues, un desarrollo progresivo en el que movimientos sociales, partidos políticos de oposición y la sociedad civil organizada empujaron reformas políticas para garantizar el pleno derecho a la participación política.

La reforma de 1970 a la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales dividió al Distrito Federal (DF) en 16 delegaciones, división que mantiene la legislación vigente, aunque con la denominación de “alcaldías”. Se crearon las Juntas de Vecinos, y el Consejo Consultivo pasó de tener carácter sectorial a convertirse en un órgano de representación vecinal. Claramente, estos cambios representaron un avance en cuestión de participación

política; sin embargo, no fueron suficientes y la participación se mantuvo bajo el control gubernamental y las prácticas clientelares (Vargas y Galván, 2014, p. 441).

En 1976, el descontento con el sistema de un único partido alcanzó uno de los puntos más alarmantes, al grado de que López Portillo fue el único candidato en las elecciones presidenciales; el abstencionismo registró 38%, y los votos nulos alcanzaron sus puntos más altos en la historia nacional. En consecuencia, una nueva reforma política fue necesaria para contribuir a una mayor legitimidad política que permitiera alentar la competencia entre partidos y asegurar vías de participación institucional a grupos políticos disidentes.

La reforma planteada estuvo a cargo de Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación, la cual resultó pieza clave en la vida política nacional y uno de los primeros avances institucionales que propiciaron la democratización del sistema político mexicano. En diciembre de 1977, dichos cambios fueron aprobados por el Congreso y plasmados en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Los partidos políticos se reconocieron, entonces, como entidades de interés público dentro de la Constitución, a fin de ampliar su representación en el legislativo. Se introdujo un sistema mixto de representación proporcional, el número de diputados aumentó a 400 (cien de ellos plurinominales), disminuyeron los requisitos para el registro de partidos y se admitió la personalidad jurídica de las asociaciones políticas. De tal forma, obtuvieron su registro el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), organizaciones que antes no habían podido participar del todo debido a mecanismos institucionales y que inclusive operaron en la clandestinidad (Carpizo, 1993).

Si bien la reforma política de 1977 había significado un avance para la vida democrática nacional durante la década de 1980, existía todavía un entorno político hegemónico sostenido por un partido único que controlaba prácticamente la totalidad de las decisiones políticas del país (Carpizo, 1993). De especial importancia para este trabajo resulta mencionar que también se reformó la fracción VI del artículo 73 para introducir por primera vez el referéndum y la iniciativa popular en la capital, pero no fueron reglamentadas y las figuras desaparecieron de manera gradual del texto constitucional y minimizadas luego de la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987; las reformas de 1993 desaparecieron por completo dichos mecanismos de participación (Cárdenas, 1994, p. 10).

### *La reforma política federal de 1987 y el inicio de la reforma de la Ciudad de México*

La legislación político-electoral se mantuvo desde 1977 hasta mediados de los años ochenta sin cambios significativos, cuando de forma paulatina otros espacios de representación fueron abriéndose a la participación ciudadana en la capital. En 1987 resultaba claro que el régimen político de partido único era incapaz de resolver plenamente las



demandas de la sociedad mexicana, en particular las exigencias de una metrópoli en crecimiento. Las graves crisis económicas de la década de 1980 y las serias consecuencias del sismo que afectó a la ciudad en septiembre de 1985 habían evidenciado la falta de capacidades institucionales para enfrentar las emergencias. No sólo las estructuras políticas eran antidemocráticas, sino también poco efectivas y sus respuestas, lentas (Casar, 2014).

En esta misma línea de ideas es necesario insistir en la relación de la política nacional con la política de la capital, pues durante 1986-1987 tuvo lugar una segunda reforma al sistema electoral mexicano, conocida también de modo genérico como “la renovación política” (De Andrea, 2020) y que también tuvo como propósito liberar de cierta presión política al régimen de partido único, para facilitar la participación política. Algunos aspectos por resaltar de este cambio y que beneficiaron a los partidos de oposición en el ámbito nacional fueron el desarrollo de un sistema más representativo, la creación de un sistema de financiamiento público para los partidos, la participación de la radio y la televisión y la creación de un tribunal en materia electoral (De Andrea, 2020, p. 66).

Respecto a la reforma política del DF, ésta dio inicio en 1987, cuando se abrió el debate sobre la renovación de los representantes populares por la vía electoral y la participación ciudadana, tendencia que ha ido ampliándose hasta nuestros días. Este proceso continuó con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988, órgano legislativo local, aunque con facultades legislativas limitadas. La asamblea se fundó como un órgano de representación integrado por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional.

La Asamblea de Representantes tuvo, entonces, funciones de órgano deliberativo y reglamentario con facultad de promover leyes y reglamentos en virtud de iniciativa popular en asuntos legislativos. Algunas de sus competencias fueron: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen Gobierno en materia de servicios; aprobar los nombramientos de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia; e iniciar ante al Congreso de la Unión legislaciones relacionadas con el DF. En este sentido también sobresalen sus funciones de gestoría social y comunitaria, de investigación y de control de la administración pública local (Cárdenas, 1994, p. 30). Aunque las atribuciones de esta asamblea estuvieron limitadas y no podían compararse con las de los congresos locales del resto del país, su importancia resultó central para la representación de la participación ciudadana capitalina y consolidó uno de los primeros espacios de autonomía de la capital frente a la Federación y el poder presidencial.

### *Las reformas de la década de 1990*

A inicios de 1992, el Ejecutivo federal y las fuerzas políticas locales pretendieron establecer un nuevo marco normativo para regular la relación entre autoridades y habi-

tantes del DF. Las propuestas —diferenciadas entre sí por plantear un mayor o menor grado de autonomía para la capital— sobre el diseño institucional que debería tener el DF coincidieron en la necesidad de fortalecer la participación ciudadana local. De acuerdo con Cárdenas (1994, p. 21), la reforma tuvo “intención de agradar a los sectores involucrados de manera que todos recibieran algún beneficio, pero nunca el beneficio completo”.

Un plebiscito para hacer partícipe a la ciudadanía y conocer su opinión sobre la reforma del DF tuvo lugar el 21 de marzo de 1993. Fue convocado por integrantes de la Asamblea de Representantes<sup>3</sup> y buscaba complementar los trabajos de la Mesa de Concertación en la que los partidos políticos, Gobierno e intelectuales discutían la reforma política (Hernández, Carlos; Arceo, Luz Elena; y Regish, Elizabeth, 1994). El mecanismo funcionó también como un instrumento de presión y negociación política entre fuerzas políticas y Gobierno, y un primer ejemplo de participación en un proceso de consulta en la capital. Estuvo organizado por la Fundación Rosenblueth, dirigida por Enrique Calderón y Julio Faesler, y los resultados fueron los siguientes (Vargas y Galván, 2014):

- ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del DF sean elegidos mediante voto directo y secreto de los ciudadanos? 84.8% votó a favor de la elección de gobernantes.
- ¿Está de acuerdo en que el DF cuente con un Poder Legislativo propio? 84.3% votó a favor de la existencia de un Legislativo propio.
- ¿Está de acuerdo en que el DF se convierta en un estado de la Federación? 66.5% se pronunció a favor de la creación de un nuevo estado.

En el plebiscito participaron 321,933 ciudadanos y derivó en cuatro propuestas que luego serían tomadas, según la Mesa de Concertación, en cuenta como proceso general de la reforma política y la redacción del “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” de julio de 1994 (Hernández, Carlos; Arceo, Luz Elena; y Regish, Elizabeth, 1994):

- La Asamblea de Representantes tendría funciones legislativas a partir de 1994.
- Establecimiento de Consejos Ciudadanos electos con competencia para supervisar la operación de servicios públicos, el presupuesto y programas delegacionales.
- El presidente mantenía la facultad para elegir al jefe del DF.
- Reformas enfocadas en la descentralización de funciones.

<sup>3</sup> Los asambleístas Alejandro Rojas y Demetrio Sodi (PRI); Patricia Garduño y Pablo Jiménez (PAN); Amalia García y Pablo Gómez (PRD); Juana García y Domingo Suárez (PFCRN); y Oscar Mauro Ramírez (PARM) convocaron el 13 de diciembre de 1992 al plebiscito.

El 28 de octubre de 1993 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* reformas a la Constitución que crearon una nueva figura constitucional que contempla una nueva naturaleza jurídica y organización del DF. Se reformaron sustancialmente el artículo 122 constitucional, los artículos 31, fracción IV; 44; fracciones VI, VIII y XXIX-H; 74, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción II; 104, fracción I-B; 105; y 107, fracción VIII, inciso A. Además, se adicionó el artículo 76 con una fracción IX y se derogó la fracción XVII del artículo 89 (Cárdenas, 1994, p. 33).

Estas reformas establecieron la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que regula las atribuciones del Congreso sobre la entidad, la organización y las facultades de los órganos locales: la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. El estatuto, además, debió desarrollar los derechos y obligaciones políticas de los habitantes, las bases para la administración pública y lo relativo a la integración del Consejo de Ciudadanos, los cuales podían participar en decisiones de uso de suelo y en la supervisión comunitaria de los presupuestos de las delegaciones, así como en la operación de los servicios públicos (Cárdenas, 1994; Becerra, 2000).

La reforma de 1993 convirtió a la Asamblea de Representantes en un órgano de representación política con facultades legislativas, cuando antes estaba limitado a asuntos de representación y gestión (Cárdenas, 1994). Así, el Congreso de la Unión tendría autoridad para legislar de manera genérica sobre temas de la capital, y la Asamblea de Representantes sería competente en materias específicas, según el artículo 122 constitucional, fracción IV. No obstante, el presidente de la república mantuvo facultades centrales para la vida política local: el nombramiento o remoción de jefe del Distrito Federal, que sería electo de entre los miembros del partido político que hubiera obtenido mayoría de representantes en la elección; la aprobación o rechazo del procurador General de Justicia; la iniciativa de leyes ante la Asamblea de Representantes; y, un tema central para la gobernabilidad, mantuvo el mando de la fuerza pública y la designación de su titular en la entidad (Cárdenas, 1994).

1996 resultó clave para el proceso de democratización de la ciudad; las modificaciones a la legislación político-electoral hicieron posible la alternancia política y una representación más plural en el Poder Legislativo. Estas modificaciones legales le dieron mayores facultades a la Asamblea Legislativa —aunque el Congreso federal mantenía facultades reservadas—, sus miembros fueron denominados diputados, podrían nombrar a un sustituto de la jefatura de Gobierno y legislar en materia electoral local. El cambio principal fue que por primera vez se podría elegir en 1997 al jefe de Gobierno del Distrito Federal por medio del voto universal, libre, directo y secreto, y a los jefes delegacionales a partir del año 2000. De esta forma, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano resultó electo en 1997 para ocupar el cargo de jefe de Gobierno.

Durante la década y media siguiente, el proceso de reformas políticas disminuyó su intensidad; no obstante, la capital mantendría una participación política activa y se con-

vertiría en el bastión principal de la izquierda en el país. El punto culminante de esta lucha por los derechos políticos de los capitalinos alcanzó su punto cumbre con la entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad de México en febrero de 2017.

## ► La reforma política y la Constitución de la Ciudad de México

Debe considerarse, respecto a la reforma política y a la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, que se trata de hechos que se desarrollaron a consecuencia de un largo proceso de negociación entre fuerzas políticas partidistas locales y federales. Si bien el avance democrático que significó la reforma política de la ciudad fue en respuesta a las demandas sociales por una mayor apertura política que se habían gestado durante las cuatro décadas previas, hasta finales de 2012, con la firma del Pacto por México, dichos actores políticos encontraron entre sí los incentivos necesarios para avanzar en proceso. Es importante agregar que la reforma política formaba parte de una amplia agenda del citado acuerdo político, que incluía también otros temas políticos, económicos y sociales de gran calado; dicho acuerdo no estuvo exento de polémicas, pues fue producto de una negociación entre las dirigencias nacionales de los partidos políticos.

En reducidas cuentas, a través de nueve cambios a la Constitución federal, la reforma política de la ciudad estableció que el entonces DF pasaría a llamarse oficialmente Ciudad de México; se mantendría como sede de los poderes de la nación y la capital del país y tendría autonomía en lo relacionado con su régimen interior y con su organización político-administrativa. Además, el órgano legislativo local se denominaría Congreso de la Ciudad de México; y las delegaciones tendrían, además de un titular, un órgano colegiado de Gobierno, llamado Consejo, con facultades de supervisión electo por los ciudadanos.

La reforma política implicaría también la redacción de la Constitución local para que, al igual que el resto de los estados de la Unión, la capital tuviera una norma máxima. Por disposición del Congreso de la Unión, la redacción de la Constitución estuvo a cargo de una Asamblea Constituyente, compuesta por cien personas notables seleccionadas por la Cámara de Diputados, el Senado, el presidente de la república y el jefe de Gobierno de la ciudad. El proyecto fue aprobado por dicha asamblea el 31 de enero de 2017 y publicado en la *Gaceta Oficial* el 5 de febrero de ese mismo año; de esta manera, coincidió con el centenario de la Constitución federal. Finalmente, el documento entró en vigor el 17 de septiembre de 2018.

### *Participación ciudadana. Casos y legislación en la Ciudad de México*

Las consultas ciudadanas son mecanismos de participación ciudadana con tres décadas de antecedentes en la Ciudad de México. Desde 1993 hasta 2016 se han realizado una docena de ejercicios de este tipo; sus temáticas incluyen el régimen de Gobierno, servicios públicos,

políticas públicas, medio ambiente, elementos de identidad de Comunidades Indígenas Residentes y Pueblos Originarios, entre otros. Así, el apartado previo tuvo como objetivo referir el proceso de democratización de la Ciudad de México y, de este modo, ofrecer un panorama en el cual situar los procesos de participación ciudadana y la legislación local al respecto. Este apartado resume lo concerniente a los instrumentos de participación, en específico a la consulta ciudadana, y los cambios relativos al presupuesto participativo contemplados por la legislación vigente (2019). Luego, enlista los casos registrados de ejercicios participativos llevados a cabo en la capital y la legislación que norma la participación ciudadana en la entidad y las características más importantes de cada una.

Cabe apuntar que la siguiente lista no incluye las consultas del presupuesto participativo —que se han realizado desde 2011— debido a que tienen una naturaleza distinta, pues se tratan de consultas con una periodicidad claramente marcada por la ley y con el cometido expreso de destinar determinado presupuesto a proyectos vecinales. En un sentido distinto, mecanismos como el referéndum o las consultas ciudadanas no tienen una temática particular, sino que responden a llamados o necesidades expresas o a un tópico concreto.

### *Leyes de participación ciudadana*

Tal como se mencionó en páginas anteriores, conviene resaltar la relación estrecha entre el proceso de democratización del país y de la capital. Al tratarse de la capital de la nación, ambos procesos han tenido un desarrollo paralelo respecto a la mayor participación política y más grado de autonomía en relación con la Federación y el poder presidencial. Existe, pues, una tendencia clara a la institucionalización de estos mecanismos, de 1993 a la fecha la legislación electoral y de participación ciudadana han reconocido tales mecanismos; esta evolución ha sido visible durante el tiempo. A continuación, se enlistan las leyes al respecto desde 1995 hasta la legislación vigente de 2019, con algunas de sus características más importantes:

- Ley de Participación Ciudadana (1995). Fue la primera ley en la materia, producto de la reforma del 26 de julio de 1994 y estuvo vigente únicamente hasta 1996.
  - Tuvo como principal meta normar la elección de Consejos Ciudadanos con limitadas funciones de gestión, supervisión, evaluación y aprobación de programas de la administración local.
- Ley de Participación Ciudadana (1998). En el marco de la reforma política de 1998, aprobada por unanimidad por la Asamblea Legislativa el 26 de noviembre 1998.
  - Los consejos ciudadanos fueron sustituidos por los comités vecinales electos por voto universal.

- Las unidades territoriales, no representativas, pretendan imponer formas de organización en un esquema partidista.
- Vigente hasta 2004.
- Ley de Participación Ciudadana (2004).
  - Los comités ciudadanos sustituyen a los comités vecinales. Elegidos por voto universal, libre y secreto en asambleas ciudadanas organizadas en unidades territoriales.
  - Los Consejos Ciudadanos Delegacionales serán instancias de coordinación con las autoridades de la demarcación territorial y las autoridades del DF.
- Reformas a la Ley de Participación Ciudadana (2009).
  - En mayo de 2010 se agregaron a las organizaciones ciudadanas como otro instrumento de participación.
  - Creación de los Consejos de los pueblos, órgano de representación de los pueblos originarios.
  - Equivalentes al comité ciudadano, respetan autoridades, normas y prácticas tradicionales.

*Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019).  
Consulta ciudadana y presupuesto participativo*

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México entró en vigor el 12 de agosto de 2019, y se trata de la primera ley al respecto de la capital, luego de la publicación de la Constitución local en 2017. Dicha ley reconoce los siguientes mecanismos de participación en su artículo 7.

Tabla 1. Mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México.

Mecanismos de democracia directa	Mecanismos de democracia participativa
Iniciativa ciudadana	Colaboración ciudadana
Referéndum	Asamblea ciudadana
Plebiscito	Comisiones de Participación Comunitaria
Consulta ciudadana	Organizaciones ciudadanas
Consulta popular	Coordinadora de Participación Comunitaria
Revocación de mandato	Presupuesto participativo

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

En particular, sobre la consulta ciudadana establece lo siguiente en su artículo 50: “Es el mecanismo de democracia directa a través del cual las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga repercusión trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territorial en la Ciudad de México”.

La consulta ciudadana deberá solicitarla la autoridad responsable del tema que se vaya a consultar o a solicitud de, al menos, 2% del Listado Nominal de Electores del ámbito territorial en cuestión; la solicitud deberá presentarse ante la autoridad responsable, quien pedirá la organización a la autoridad electoral; el mecanismo será vinculante cuando se cuente con, al menos, 15% de participación de personas inscritas en el listado nominal respectivo.

A partir de 2011, el Instituto Electoral del Distrito Federal, ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México, organiza anualmente las consultas ciudadanas sobre el presupuesto participativo, correspondiente a 3% del presupuesto delegacional. Algunos cambios a la consulta ciudadana sobre el presupuesto participativo 2019 son los siguientes:

- El porcentaje destinado al presupuesto participativo pasará de 3.25% (2020) a 4%. Este incremento será gradual, aumentará cada año 0.25%.
- Modifica la distribución de los recursos, 50% será proporcional y 50% dependerá de las condiciones de la comunidad.
- Se realizarán diagnósticos previos mediante asambleas ciudadanas, y las propuestas podrán considerar los resultados de estas asambleas.
- La convocatoria se publicará la primera quincena de enero.
- Jornada electiva en mayo.
- Por primera vez existe un seguimiento a través de comités de ejecución y vigilancia, el IECM y las alcaldías.
- Anuales, salvo en año electoral, cuando se realizarán dos consultas. No concurrentes.
- La Contraloría General de la Ciudad de México podrá sancionar incumplimientos. Previamente no había un mecanismo de control de este tipo.

### *Consulta ciudadana. Casos*

Mecanismos de democracia directa, como la consulta ciudadana, el plebiscito y la consulta popular tienen una historia de tres décadas en la capital mexicana. Si bien es cierto que los primeros ejercicios de este tipo no estaban contemplados por las leyes existentes, con el paso del tiempo las legislaciones fueron adecuándose de forma gradual a la necesidad de contar con reglas claras que dieran certeza a los procesos.

En consecuencia, los ejemplos posteriores no son fácilmente comparables entre sí, ya que fueron convocados por diferentes actores, de acuerdo con distinta legislación —algunos inclusive en un vacío legal—, con diferente nivel de participación y muestran una temática más bien variada. No obstante, todos los casos pretenden conocer e incorporar la opinión de los ciudadanos a la discusión pública, de ahí que deba reconocerse la importancia de cada una como parte del fortalecimiento de la participación política capitalina. La siguiente lista registra los ejercicios llevados a cabo desde 1993 hasta 2016 (Vargas y Galván, 2014)<sup>4</sup>:

- 1993. Plebiscito sobre la reforma política del DF.
- 1999. Consulta ciudadana sobre la reforma política integral del DF.
- 2001. Consulta sobre el Horario de Verano.
- 2002. Plebiscito sobre los segundos pisos del periférico.
- 2002. Consulta sobre la pertinencia del aumento del costo del boleto del metro.
- 2002. Consulta sobre la permanencia de Andrés Manuel López Obrador como jefe de Gobierno.
- 2007. Consulta Verde.
- 2008. Consulta ciudadana sobre la reforma energética.
- 2009. Consulta sobre la pertinencia del aumento del costo del boleto del Sistema de Transporte Colectivo Metro.
- 2015. Consulta del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa.
- 2016. Consulta para obtener elementos de identidad que permitan delimitar el territorio del pueblo originario de “San Pedro Cuajimalpa”.
- 2016. Consulta para registrar elementos de identidad que permitan delimitar el territorio del pueblo originario de “San Jerónimo Aculco-Lídice”.

## ► Conclusiones

Las consultas populares han sido una vía de participación política durante tres décadas en la capital mexicana. Desde 1993 hasta 2016 se han realizado una docena de ejercicios de este tipo, los cuales han servido para conocer la opinión de la ciudadanía, por ejemplo, sobre tópicos como el régimen de Gobierno, servicios, obras y políticas públicas. Este trabajo enlista doce procesos de consulta popular durante dicho periodo de tiempo. Además,

<sup>4</sup> Adicionalmente a la información proporcionada por Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, Manuel Alejandro, en su obra *La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas*, de 2014, esta lista se completó y actualizó con la información de los casos recopilados por el equipo de trabajo de este proyecto, PAPITT.



desde 2011, el Instituto Electoral capitalino ha realizado de manera anual la consulta sobre la asignación del presupuesto participativo.

En este mismo periodo de tiempo, México y su capital han vivido un profundo cambio político —desde 1928, con la reforma del artículo 73 constitucional, hasta la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017—; proceso de democratización en la capital que ha sido determinante para los mecanismos de participación ciudadana. La legislación en materia de participación ciudadana y los ejercicios de consulta llevados a cabo son muestra de cómo este avance democrático ha fortalecido la participación política.

No obstante, los avances importantes en el rubro, es necesario apuntar que la realización de consultas no resulta suficiente para garantizar un ambiente deliberativo. Los mecanismos formales existentes se constituyen como una importante herramienta procedimental que ofrece condiciones para la deliberación, pero no son en sí mismos una respuesta completa. Las cualidades deliberativas dependerán, en buena parte, de la calidad de los argumentos plasmados en el debate público en torno a estas consultas y, por supuesto, en la suma de voluntades respecto a las necesidades y expectativas ciudadanas.

## Referencias

- ALARCÓN, V. (2002). “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado”, en Bóxer, J. et al., *Democracia y formación ciudadana*. IEDF.
- BARQUÍN, M. (1987). *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*. CAPEL.
- BECERRA, R. et al. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena.
- CÁRDENAS GARCÍA, J. F. (1992). *Reflexiones sobre la Reforma Política al Distrito Federal*. Metrópolis. Alianza Editorial.
- CÁRDENAS GARCÍA, J. F. (1994). “Reflexiones sobre la Reforma Política al Distrito Federal”, en Actualización Jurídica. UNAM.
- CÁRDENAS GARCÍA, J. F. (2004). “El modelo participativo y deliberativo”, en *Cuestiones Constitucionales*, 11. UNAM.
- CARPISO, J. (1993). *El presidencialismo mexicano*. Fondo de Cultura Económica.
- CONTRERAS, R. (2001). *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*. Editorial Porrúa.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, F. J. (2020). *Breve historia del Congreso en México*. UNAM, IJJ.
- HERNÁNDEZ, C.; ARCEO, L. E.; REGISH, E. (1994). *La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre 1992-abril 1993)*. *Estudios Políticos*, 2.

- GAMBOA MONTEJANO, C.; AYALA CORDERO, A. (2007). *Reforma Política del Distrito Federal. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes Constitucionales, iniciativas propuestas en las Legislaturas LVIII, LIX y el primer año de ejercicio de la LX Legislatura*. Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior.
- INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (2017). *Consulta ciudadana corredor cultural Chapultepec-Zona Rosa. Estadística de resultados y de participación*. IEDF.
- LUCAS VERDÚ, P. (1986). *Curso de derecho político*. Tecnos.
- MERINO, M. (2016). *La participación política en la democracia*. INE.
- RABELL GARCÍA, E. (2017). *La reforma política de la Ciudad de México*. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.
- Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal (1975).
- SANTIAGO CASTILLO, J. (2003). *La Reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectivas*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- VARGAS SOLANO, N.; GALVÁN GÓMEZ, M. A. (2014). “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. Ayala Sánchez, Alfonso (coord.). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- VERBA, S., H. NIE, N.; JAE-ON, K. (1978). *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*. University of Chicago Press.

## Breve historia de la democracia directa en la Ciudad de México

Hugo Antonio Garciamarín Hernández

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México

Aunque parezca extraño, la historia de los mecanismos de democracia directa<sup>1</sup> en la Ciudad de México es poco resaltada en los trabajos abocados al estudio de la historia política de la capital durante el siglo XX (Delgadillo, 2001; Hernández y Fernández, 2013). Los textos al respecto refieren los procesos políticos que se dieron en torno a su organización y resaltan la ausencia de elecciones y la supresión del municipio libre, pero no explican que su repercusión central fue la generación de una cultura política capitalina altamente involucrada en los asuntos públicos, la cual derivó en la constitución de instrumentos de participación directa (Puga, 1988; Medina, 2009).<sup>2</sup>

Por otra parte, la bibliografía sobre los mecanismos de democracia directa suele hacer énfasis en las prácticas que surgieron en todo el mundo durante la tercera ola democrática (Huntington, 1994), y prestan poca atención en aquellos que fueron impulsados antes de ésta (Kauffman, 2008). Así, se ha estudiado a la democracia directa como una respuesta a la crisis de la democracia, de los partidos políticos y de la representación que surgió a finales del siglo XX, y no como parte de un proceso histórico de largo aliento.

<sup>1</sup> Para simplificar, en este capítulo se entiende a la *democracia directa* “como aquella que incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal —es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato)—, los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta” (Zovatto, 2015, p. 35). Una definición más amplia y la forma en la que dichos mecanismos confluyen en la deliberación puede encontrarse en este mismo libro.

<sup>2</sup> Aclaro que en este capítulo no pretendo contar algo que no se haya narrado antes, sino ilustrar pasajes de la historia de la Ciudad de México a través de la participación y los mecanismos de democracia directa.

En este capítulo se elabora una breve historia de la democracia directa en la Ciudad de México y se argumenta que las raíces de dicha democracia están en el conjunto de prácticas políticas y de participación que aparecieron ante la falta de una democracia representativa. Dichas prácticas derivaron, por un lado, en una sociedad altamente politizada e interesada en los asuntos públicos; y por otro, en mecanismos alternativos de participación, como el referéndum o la iniciativa ciudadana, por ejemplo. En síntesis, lo que se plantea como hipótesis es que en la Ciudad de México la participación directa en los asuntos comunes y las bases de los mecanismos institucionales para impulsarla, nacieron, paradójicamente, a partir de la supresión del municipio libre y de la falta de representación política; que a su vez generaron una forma peculiar de participación política (Loeza, 1995).

Para dar cuenta de lo anterior se propone un relato histórico breve en tres momentos. El primero es la supresión del municipio libre en 1928, con el que surgió una forma de participación política basada en la oposición al régimen y la participación directa —aunque mediada por organizaciones— en los asuntos públicos. El segundo es la reforma de 1977, cuando surgió el reclamo por una democracia representativa que, además, conjugará los mecanismos de democracia directa. El último es el proceso democratizador de 1988 a 1999, en donde sería, precisamente, un mecanismo de participación democrática directa, que abriría la posibilidad de que los ciudadanos de la capital pudieran elegir a sus representantes. El relato se basa en el estudio de las reformas políticas, de las leyes orgánicas del Distrito Federal, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de los *Diarios de Debates* del Congreso de la Unión y de la amplia bibliografía en torno a la historia política en la Ciudad de México.

### ► Primer momento: la supresión del municipio libre

La Ciudad de México siempre fue un lugar de difícil administración para los gobiernos nacionales. Desde que se fundó constitucionalmente el Distrito Federal —hoy Ciudad de México— en 1824, su gubernatura nunca resultó un cargo electivo (Rodríguez, 2010). En los hechos, la ciudad era administrada por el presidente, y con esto los problemas locales adquirirían una dimensión nacional, y los conflictos propios de la administración de la capital se convertían en factor de preocupación para la presidencia.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, que aún nos rige, se mantuvo la negativa de que la ciudadanía pudiera votar por su gobernante, con la importante salvedad de que los gobiernos municipales sí serían electos de manera democrática (Barbosa, 2012), lo que acentuó aún más los problemas de organización de la ciudad. Había una tensión natural entre la persona delegada por el presidente para gobernar y aquellas electas en los ayuntamientos. Además, no había suficiente claridad legal ni reglamentaria

para definir las acciones municipales; esto generaba mala coordinación administrativa, que solía causar que el gobernador excediera sus facultades y que la administración municipal no contara con los recursos económicos suficientes para la atención de los asuntos públicos (Miranda, 1998). Asimismo, que la capital fuera la sede de los poderes y que no existiera la posibilidad para competir por su conducción política y administrativa provocó que las disputas políticas, entre la fragmentada élite revolucionaria, se dieran en el ámbito municipal (Loeza, 1995).

Con todo esto, los conflictos nacionales invadieron la escena local, y los problemas ciudadanos pasaron a segundo término para los políticos, pero no para la ciudadanía. Las demandas por la mejora de los servicios públicos fueron una constante —como lo son en cualquier metrópoli— y se convirtieron en un importante factor de inestabilidad para un Gobierno federal que no sólo tenía que lidiar con los problemas de la edificación de un régimen, sino también con una clase política más concentrada en la distribución del poder que en conducir adecuadamente a la capital.

Así, en 1928 la ciudad tenía dos problemas, producto de que la ciudadanía no podía votar por su Gobierno, pero sí por sus representantes municipales: por un lado, la falta de una correcta organización legal, reglamentaria y administrativa que ayudara a la atención de los problemas públicos; y por otro, la imposibilidad del Estado de gestionar el conflicto que había entre los políticos revolucionarios, así como las demandas de una sociedad bastante politizada y que forjaba una cultura política<sup>3</sup> opositora.

El dilema de entonces es propio de cualquier democracia —aunque, como es bien sabido, ésta se encontraba en ciernes y tenía una expresión muy particular en la ciudad. Cualquier Gobierno democrático tiene el reto de conducir con eficiencia la administración pública, mientras lidia con los conflictos propios de la exigencia ciudadana y de la participación política de opositores (Dahl, 1993), aunque en ese entonces más que opositores eran facciones de una misma élite.

Sin embargo, para resolver este dilema se optó por reforzar el control político en manos del presidente y restarle derechos democráticos a los capitalinos. En 1928, en el Congreso de la Unión se discutió una iniciativa para reformar el artículo 73, fracción VI, de la Constitución, en la que se proponía la supresión del ayuntamiento: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República [...] el Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República” (artículos reformados XXXII Legislatura, 1928).

<sup>3</sup> Ariel Rodríguez (2010) da cuenta de una protesta en 1922 en la que se condensó el descontento de la ciudadanía contra el Gobierno, la acción colectiva y “autonomía relativa de la ciudad”, esto es, los objetivos y las estrategias en torno a la política de la ciudad, que eran medianamente independientes de la política nacional. Todo esto parece indicar el origen de una cultura política particular de la Ciudad de México.

El debate parlamentario en torno a tan importante cambio es de interés para este libro colectivo, ya que es posible ver en éste la preocupación sobre la democracia y sus métodos de participación. Además, sus discusiones tendrían influencia en la esencia de la Ley Orgánica del Distrito Federal (Rodríguez, 2012), que se publicó después y en la cual se estableció una nueva relación entre el Gobierno y la ciudadanía.

Hubo tres oradores a favor y tres en contra. Los que argumentaron de manera favorable explicaron que debido a que el Ejecutivo federal, el gobernador del Distrito Federal y los ayuntamientos convivían en un mismo lugar, resultaba muy complicada la coordinación y, por lo mismo, había una mala administración. Los tres planteaban que ésta era una condición excepcional de la ciudad y que, por ende, la supresión del municipio libre en la capital no afectaría al resto de los municipios del país, pero sí mejoraría la calidad de vida de los capitalinos. En palabras de un diputado: “Se busca, en una palabra, un bien general, y yo pregunto a los revolucionarios, a los que comprenden, a los que sienten, a los que aman a la revolución ¿qué cosa es más revolucionario?: ¿dejar una organización defectuosa y perjudicial para todas las clases sociales, o destruir esa organización en bien de la comunidad?” (Cerisola, 1928).

Por otra parte, los diputados en contra, liderados por Vicente Lombardo Toledano, argumentaron que se estaba atendiendo un problema técnico-administrativo —como la eficiencia en la organización de la ciudad— de acuerdo con supuestos políticos. Consideraban que era verdad que se debían solucionar los asuntos organizacionales de la ciudad, pero esto no podía significar cambiar el orden de una república representativa, democrática y federal, de la cual el municipio constituía la base y el primer lugar de contacto con la ciudadanía. Sostenían que los problemas de la democracia debían resolverse con más democracia y que, en todo caso, si además de los problemas técnicos-administrativos, se consideraba que había problemas políticos que entorpecían su funcionamiento, entonces había que darle más facultades y libertades al municipio. Así, proponían que mejor se reformara la ley para que la población pudiera participar y deliberar sobre los asuntos comunes y el destino de la ciudad. El diputado Lombardo pedía “la intervención del vecindario” en los asuntos públicos:

¿Por qué no se recurre al sistema de representación proporcional, por qué no se da intervención al obrero organizado [...] a los pequeños artesanos a domicilio, a los pequeños comerciantes, a los hombres que representan esta situación intermedia entre el asalariado y el pequeño rentista, por qué no se le da igual intervención a los elementos de la clase media y al gobierno mismo para presidir esta asociación?, y en esa forma se consigue no violar el principio del sufragio y, en cambio, se habrá mantenido incólume el principio revolucionario de la libertad municipal (Lombardo, 1928).

Finalmente, la votación fue muy favorable a la supresión del municipio, con 170 votos a favor y 22 en contra (Rodríguez, 2012). Sin embargo, el razonamiento de los opositores influyó en la redacción de la Ley Orgánica del Distrito Federal de finales de 1928.<sup>4</sup> En esta normativa se reglamentó que el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la república a través de un jefe de Departamento, quien, a su vez, administraría los territorios a través de encargados que serían conocidos como delegados. Pero, además, se estableció que tanto el departamento como las delegaciones estarían conformados por consejos consultivos. Dichos consejos estarían integrados por representantes de distintas organizaciones de la ciudad, incluyendo a las de madres de familia. Sus funciones serían proponer reglamentos, inspeccionar servicios locales, denunciar deficiencias de los servicios y revisar la cuenta anual del Departamento (Ley Orgánica General del Distrito Federal, 1928).

Los representantes de las organizaciones que conformarían los consejos serían elegidos por sus propios miembros y debían comprobar su residencia en la circunscripción correspondiente de, por lo menos, dos años, y en caso de que alguna organización tuviera el derecho de elegir a más de un consejero, éstos serían electos por representación proporcional. Así, la supresión del municipio libre trajo, paradójicamente, una participación más directa de la ciudadanía en los asuntos comunes. Sin la mediación partidista —gracias a que sin la posibilidad de tener cargo de representación no había incentivos para participar de forma política en la administración de la ciudad— fueron las organizaciones capitalinas, mucho más cercanas a la realidad local, las que intervenían en la resolución de conflictos y en la representación de intereses.

Desde luego, aunque se trataba de una participación más directa de la ciudadanía en los problemas de la ciudad, ésta se encontraba mediada por organizaciones que, además, establecerían durante las siguientes décadas una relación corporativa y clientelar con el Gobierno. Sin embargo, los ciudadanos tenían una relación mucho más cercana y de comunidad con esas organizaciones, lo cual sería todavía más evidente durante la expansión de la ciudad. Como explica Loaeza (1995), las personas que llegaron a la capital en las siguientes décadas encontraron en las organizaciones la forma de incorporarse a las comunidades y de que sus intereses fueran representados ante las autoridades.

Por otra parte, los capitalinos sólo podían participar en la democracia representativa a través de elecciones —que percibían como fraudulentas— para diputados federales y para presidente de la república. No obstante, encontraron en éstas la forma de hacer patente su descontento con el régimen expresando un voto opositor. En la Ciu-

<sup>4</sup> Cabe señalar que ésta y otras leyes orgánicas del Distrito Federal incluyeron cambios en la forma en que se distribuía la ciudad territorialmente. Sin embargo, en este capítulo se mencionan sólo los mecanismos institucionales vinculados con la participación política.

dad de México, el Partido Acción Nacional (PAN) encontró sus mejores resultados electorales, y candidaturas a la presidencia opositoras fueron bien recibidas (Servín, 2006; Rodríguez, 2012).

Así, en los años treinta, cuarenta y cincuenta, el Gobierno de la ciudad alcanzó la estabilidad, mientras que los capitalinos cultivaban su carácter opositor frente al Estado federal y abrazaban a las organizaciones de la ciudad y la participación más directa que les ofrecían, como la forma predilecta de hacer política.<sup>5</sup>

### ► Segundo momento: la reforma de 1977

En la década de 1960, la ciudad comenzó a perder la estabilidad que se había construido después de la supresión del municipio libre. Las razones fueron varias. En primer lugar, el control de la ciudad se basaba en la capacidad que tenía el Gobierno para satisfacer las necesidades que reclamaban las organizaciones en las que había depositado la gestión de ciertos problemas públicos. Sin embargo, ante el aumento acelerado de la población de la capital, su capacidad de resolución se limitó. Por ejemplo, la demanda de vivienda fue mayor, y con esto también aumentó la invasión de predios. Con el pasar de los años, la ciudad creció sin orden hacia el norte y el oriente, y el Gobierno ya no podía seguir satisfaciendo la demanda de vivienda (Loaeza, 1995).

En segundo lugar, tal crecimiento provocó que las organizaciones gremiales tuvieran más miembros y, además, se profesionalizaran gracias a la cantidad de manifestaciones que hubo a finales de los años cincuenta y durante la década de 1960 (Loaeza, 1995). Esto dificultó la negociación del Gobierno con ellas. Por último, la ciudad se convirtió en el espacio en que se manifestaban reclamos nacionales que, a su vez, repercutían localmente tanto en la configuración de las organizaciones ya descritas como en la gestión de los conflictos: los problemas locales se fundían con los nacionales y se volvían difíciles de enfrentar por parte del Gobierno ciudadano (Pellicer y Reyna, 1978).

Para corregir esta situación, en 1970 el Gobierno de Luis Echeverría modificó la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1940,<sup>6</sup> para que los consejos consultivos no estuvieran

<sup>5</sup> Cabe aclarar dos puntos: en primer lugar, los gobiernos capitalinos no adquirieron fortaleza inmediatamente. Algunos autores señalan que la fortaleza de los gobernantes de la ciudad se dio de 1940 a 1970. En segundo lugar, aunque sostengo que durante toda esta época se fue fortaleciendo la sociedad civil y debilitando paulatinamente el Gobierno, fueron tiempos de estabilidad y crecimiento económico. Sería a finales de los años cincuenta y durante la década de 1960 en que incrementaron los problemas y la acción colectiva (Loaeza, 1995; Rodríguez, 2012).

<sup>6</sup> En 1940 se publicó una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, que no tuvo demasiados cambios en comparación con la de 1928, salvo que incorporó a más organizaciones gremiales y sustituyó a la asociación de madres de familia por las de madres trabajadoras. *Cfr.*, Ley Orgánica del Distrito Federal (1940).



integrados por representantes de las organizaciones, sino por miembros de una nueva figura, denominada Juntas de Vecinos.<sup>7</sup> Con lo anterior se trataba de debilitar a las organizaciones ya establecidas y sustituirlas por otras más heterogéneas, compuestas por veinte ciudadanos, lo que en palabras del oficialismo era una reforma “realmente democrática” que ponía fin a la organización “corporativa y gremial” (Marván, 2012, p. 494). En tanto, las funciones del consejo consultivo serían las siguientes: proponer proyectos de leyes y reglamentos, informar sobre deficiencias administrativas, proponer actividades para el servicio público, emitir opiniones sobre los estudios de planeación urbana, también sobre las prácticas fiscales y “promover actividades de colaboración ciudadana y ayuda social a petición del jefe del Departamento del Distrito Federal” (Ley Orgánica del Distrito Federal, 1970, artículo 24).

De esta forma, el Gobierno buscaba mejorar el control sobre los asuntos de la ciudad, pero respetando la forma alternativa de participación ciudadana que había establecido a cambio de suprimir el voto. Incluso, ampliaba las facultades del consejo consultivo y dotaba a la ciudadanía de mayores facultades de participación y de deliberación, cuestión que fue reconocida por el Partido Acción Nacional (PAN) y por el Partido Popular Socialista (PPS), aunque con sus distintas objeciones (Marván, 2012). Por otra parte, es probable que en aras de que el cambio de organización no fuera tan brusco, y de comunicar que se trataba de una apertura democrática, el régimen pretendió satisfacer muchas demandas, sobre todo en torno a la vivienda. Lamentablemente, para sus intereses y los de la ciudad, fracasó de forma estrepitosa, pues provocó más invasiones de predios, imposibles de controlar (Loaeza, 1995). Por esta razón, en 1976 se decidió que se dejarían de satisfacer las demandas y que se ejercería una mano más dura contra los manifestantes. Aunque con esto se logró cierto orden, el asunto es que el país y la capital ya estaban inmersos en un sentido de época diferente; tanto en la izquierda como en la derecha se extendió la demanda por la democratización del régimen. Dicha demanda aumentó a raíz de la postulación única de José López Portillo a la presidencia, que derivó en la necesidad de una reforma política en 1977, con la que iniciaría la apertura del régimen y el proceso de transición a la democracia en México (Woldenberg, 2012).

Así, una sociedad capitalina con una cultura opositora, altamente participativa en los asuntos públicos, que veía aumentaba la represión, mientras que sus demandas dejaban de satisfacerse y que no tenía derecho a elegir a sus representantes, comenzó a radicalizar su postura hacia el Estado y a demandar la autonomía de la ciudad que había perdido en 1928. Aunque el Gobierno se negó a dar autonomía a la ciudad, a cambio profundizó los mecanismos de participación directa, impulsando el referéndum y la iniciativa popular. Marván (2012) argumenta que fue un planteamiento demagógico; sin embargo, quien

<sup>7</sup> También se incorporó la figura de comités de manzana. *Cfr.*, Ley Orgánica del Distrito Federal (1970).

suscribe sostiene que fue un hecho importante para la democratización de la ciudad y para las demandas que impulsarían posteriormente los capitalinos. Explico.

En primer lugar, como he insistido hasta el momento, la Ciudad de México había desarrollado una cultura política de interés en los asuntos públicos y de participación más directa en éstos. La eliminación de las organizaciones gremiales de los consejos consultivos no desmovilizó a la sociedad, ni tampoco la “individualizó”, sino que provocó que organizaciones de la sociedad civil, más profesionalizadas y con experiencia acumulada durante años, las sustituyeran (Ramírez, 1986). Esto provocó que nuevas organizaciones con más autonomía reclamaran otros mecanismos de participación política.

En segundo lugar, el referéndum y la iniciativa popular eran una consecuencia lógica —y pese a sus limitantes ciertamente democratizadora—, de la historia de la ciudad. Sin la democracia representativa, el Gobierno cedió la representación ciudadana a las organizaciones corporativas y basó en éstas la gestión de los problemas públicos. Lo anterior significó, como mencioné con anterioridad, que había una participación más directa de los ciudadanos en sus asuntos comunes. Sin embargo, los cambios en la Ley Orgánica de 1970 no sólo los dotaba de más autonomía organizativa, sino que también prometía mayor participación y deliberación. Ante esta inercia de la capital y de la demanda democratizadora de la época, el Gobierno intentó aumentar todavía más esa interacción, por lo que generó instrumentos de participación innovadores para el país.

Por lo anterior, la sociedad organizada, principalmente en las izquierdas, concibió la necesidad de que la democratización de la capital no podía darse en un solo sentido, sino que debía incorporar dos visiones de la democracia: por un lado, la de una auténtica democracia representativa basada en la autonomía de la ciudad; y por el otro, la del respeto y la ampliación de su forma tradicional de hacer política. Así, aunque el Gobierno lo propuso como una salida política para seguir negando el voto por sus representantes, los partidos opositores de izquierda y organizaciones ciudadanas abrazaron los mecanismos de democracia directa, en este caso el referéndum y la iniciativa popular, como propios y no abandonaron nunca la pretensión de consolidarlos, a la par de que buscaron impulsar la democracia representativa.

José López Portillo envió la propuesta del referéndum y la iniciativa popular como parte de la reforma política de 1977. En la exposición de motivos explicó que con esto se buscaba mejorar la vida política de la Ciudad de México e impulsar el consenso y la expresión popular, pues así la ciudadanía podría intervenir en la formación de los ordenamientos del Gobierno local y la administración de los servicios públicos:

El ejecutivo a mi cargo está convencido de que con estos mecanismos se alentarán las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal, de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos

que los atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones. (Exposición de motivos, Reforma Política, 1977.)

La diputada María Elena Álvarez Vicancio afirmó que el PAN estaba en contra de la propuesta porque la consideraba como insuficiente. Indicó que los mecanismos de democracia directa eran un complemento de la democracia representativa y que no podían implementarse ante la ausencia de ésta. Si el Gobierno de verdad tenía la intención de que dichos mecanismos se utilizaran, ¿entonces por qué no permitía la ratificación del jefe de Gobierno por referéndum?: “Es realmente triste que en esta reforma política que nos hizo abrigar tan grandes esperanzas se compruebe al final que no hay ninguna reforma que realmente ayude a solucionar los problemas del Distrito Federal” (Álvarez, 1977).

Por otra parte, los diputados del Partido Popular Socialista estaban a favor de la reforma, pero tenían sus objeciones. El diputado Héctor Ramírez Cuellar, en su voto razonado en las Comisiones Unidas de Asuntos Legislativos, señaló que reconocían la trascendencia histórica de las reformas, pero que manifestaban “con honestidad y espíritu crítico y constructivo, sus insuficiencias y limitaciones” (Ramírez, 1977). En tanto, el diputado Francisco Ortiz Mendoza fue quien explicó al detalle la postura del partido sobre estos mecanismos. En su opinión, la propuesta era positiva, pero no solucionaba los problemas de fondo. Mencionó que desde la década pasada ya se había advertido del crecimiento anárquico de la capital y de la necesidad de afrontar éste y otros problemas junto a los ciudadanos. Por eso, en ese entonces, se había propuesto una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal que contemplara que la solución a los problemas de la ciudad debía de ser con democracia: para la izquierda, según el diputado, más democracia significaba más y mejor participación política, así como mayor desarrollo económico para las clases populares. Nada de eso había pasado hasta ese momento:

Se nos dijo entonces, cuando subimos varias veces a la tribuna, al discutirse esas enmiendas, que ahora sí iba a tener opinión y voz el pueblo mexicano en el Distrito Federal y que dejarían de ser ciudadanos de tercera clase, porque iban a crearse los comités de manzana y las juntas de vecinos designados por los delegados. ¿Y cuál ha sido la realidad? Estamos a más de siete años de haber aprobado esa iniciativa [...] y el consejo consultivo, ni aconseja ni es consultado, ¿por qué? (Ortiz, 1977).

Según el diputado, la nueva propuesta buscaba solucionar esa falta de participación efectiva con métodos alternativos que su bancada iba a votar a favor. Sin embargo, afirmó, con esto no se atacaba el problema de representación, y por eso mismo eran más bien mecanismos de participación “semidirecta”. En el caso del referéndum, era así porque los capitalinos iban a votar por una ley en cuya elaboración no participarían representantes

elegidos por ellos. Por otra parte, la iniciativa popular, aunque importante, resultaba contradictoria. ¿Por qué los ciudadanos podían impulsar leyes juntando firmas, pero no votando para que sus representantes las elaboren?: “Se trata a los ciudadanos del Distrito Federal como si fueran ciudadanos de tercera, como si no tuvieran la capacidad de participar en la toma de decisiones de su ciudad”, sentenció (Ortiz, 1977). Por esta razón, el Partido Popular Socialista, como el resto de las izquierdas que habían participado en las consultas de la reforma, querían una propuesta todavía mejor. A la par de los instrumentos de participación directa proponían la creación de un Consejo de Participación Ciudadana que fuera elegido mediante el voto popular en el que pudieran participar los diferentes partidos políticos. Dicho consejo podría realizar:

Iniciativa constitucional; discutir y aprobar en su caso el orden normativo del gobierno del DF; dictaminar acerca de las acciones del órgano encargado del gobierno del Distrito Federal vigilando, entre otras cuestiones, la prioridad en la atención de las necesidades de la población, así como a proporcionar opiniones al Congreso de la Unión sobre las mismas y en relación a la legislación del Distrito Federal” (Ortiz, 1977).

Finalmente, la demanda de autonomía y de una cámara de representantes o de un consejo de participación no transitó y se aprobó tanto al referéndum como a la iniciativa popular de la siguiente forma (las cuales serían reglamentadas en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978):<sup>8</sup>

Esta reforma da vida a dos instituciones propias de la democracia directa: el referéndum y la iniciativa popular. Por *referéndum* se entiende el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos del gobierno. Si los habitantes del Distrito Federal carecen de legislatura local propiamente dicha, como la tienen las demás entidades federativas, justo es que puedan votar cierto tipo de ordenamientos legales, especialmente aquellos que tienen por objeto la organización o prestación de los servicios municipales y que, según la iniciativa, quedarán indicados en la ley secundaria, la que, por otra parte, reglamentará el procedimiento para ejercer la iniciativa popular. Es plausible la reforma en este aspecto, porque con estos medios de búsqueda directa del consenso popular, seguramente se alentarán las actividades cívicas y políticas de los ciudadanos del Distrito Federal (Reforma Política, 1977).

<sup>8</sup> De acuerdo con la ley, el referéndum sólo podía ser solicitado por el presidente, el jefe del Departamento y por el voto de dos de las terceras partes del Congreso de la Unión –cuestión prácticamente imposible de conseguir para la oposición–. Y la iniciativa popular sólo podía realizarse si se conseguían 100,000 firmas y se confirmaba que habían participado, al menos, 5,000 habitantes, como mínimo, de cada delegación.

Como se puede ver, ante la crisis de representación y de organización política en la ciudad, el Gobierno pretendió ampliar los mecanismos de interacción directa con la ciudadanía, mientras impedía que se eligieran a representantes locales. Esto muestra un atípico proceso democratizador, en el que la democracia directa se abrió paso sin que existiera democracia representativa. Las fuerzas políticas de ese entonces lo entendían así, pero lo consideraban insuficiente. Si bien es verdad que para que los mecanismos de democracia directa funcionen de manera adecuada se necesita que las instituciones representativas hayan alcanzado cierta madurez (García *et al.*, 2016), se trató de un precedente fundamental para la consolidación de dichos mecanismos que se daría en los años siguientes.

### ► Tercer momento: la democracia por asalto

No pasó mucho tiempo para que la realidad se impusiera y quedara claro que la organización establecida desde 1928 era insostenible. La reforma del 77 y la Ley Orgánica del 78 en los hechos cambiaron poco para la ciudad, pues en los años siguientes los mecanismos de democracia directa no se utilizaron —pues sus requisitos para impulsarlos eran de muy difícil acceso para la ciudadanía— y las demandas seguían sin satisfacerse. Luego, en 1985 ocurrió un terremoto que dejó en ruinas a la ciudad y que mostró que el Gobierno había sido rebasado por las necesidades de la ciudad y no tenía forma de hacer frente a sus demandas ni a su forma de organización. Mientras que el presidente Miguel de la Madrid tardó días en dar una respuesta a la tragedia, la ciudadanía fue la que salió en ayuda de la gente. La realidad saltaba a la vista de todos: el Gobierno estaba paralizado y la sociedad organizada gestionaba la crisis.

La rápida respuesta de la ciudadanía no surgió de la nada. Hasta el momento he señalado que durante años cultivó una cultura política de amplio interés en los asuntos públicos y profesionalizó las organizaciones en las que se desenvolvía. En los últimos años éstas adquirieron una esencia mucho más popular y se agruparon en torno a demandas específicas, como la vivienda o el agua (Ramírez, 1986). Al momento del sismo, las organizaciones ocuparon el vacío que el Gobierno dejó y surgieron todavía más asociaciones que pensaban aprovechar su nuevo lugar políticamente. A partir de entonces, dichas organizaciones se agruparon con la izquierda y sintetizaron sus demandas en la exigencia de mayor democracia y autonomía para la ciudad. El presidente Miguel de la Madrid trató de atajar el problema convocando en 1986 a unas audiencias sobre “posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica, como sede de los poderes”. La respuesta del bloque opositor compuesto por el PAN, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Revolucionario de los

Trabajadores (PRT) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) fue proponer la creación de un nuevo estado, con elección directa del gobernador del Distrito Federal, establecimiento de un Congreso local y “la conversión de las delegaciones en municipios” (Marván, 2012, p. 519).

La exposición con la que Miguel de la Madrid acompañó su propuesta de reforma celebraba el acto democrático de las audiencias e indicaba que en ésta se establecieron dos posturas de imposible reconciliación: la que buscaba mantener el estatus político y jurídico del Distrito Federal y los que buscaban la creación de un estado libre y autónomo en la ciudad. El Gobierno, claramente, se inclinaba hacia la primera, pues planteaba que, por la naturaleza histórica, jurídica y organizacional, no resultaba conveniente crear un nuevo estado y que lo mejor era que el Gobierno de la ciudad dependiera del federal: “La experiencia histórica del constitucionalismo mexicano ha descartado la posibilidad de que se haga coincidir en el mismo ámbito espacial a los poderes federales y a un gobierno local soberano” (Exposición de motivos, Reforma Política, 1987). De igual forma, argumentaba que esta experiencia histórica nunca había menoscabado los derechos de los ciudadanos, porque en realidad cuando votaban por el presidente, votaban, a su vez, por su jefe de Gobierno.

Por esta organización histórica, y sui géneris, tampoco consideraba como correcta que se reintrodujera la figura de los municipios, pues fragmentaría la coordinación y dificultaría su administración. Por eso se resaltaba lo pertinente y exitosa que fue su supresión para el orden citadino: “Su desaparición definitiva en 1928 tuvo por efecto que la ciudad se desarrollara como unidad”.

No obstante, para cumplir con el ánimo de lo expresado en las consultas y por considerar como “indispensable la democratización integral de la sociedad”, propuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual tenía cierta esencia del Consejo de Participación Ciudadana propuesto por el PPS años antes. La asamblea no podía elaborar leyes, pero sí ratificar magistrados, aprobar reglamentos y convocar a consulta pública, y estaría integrada por 66 diputados: 40 elegidos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional (Exposición de motivos, Reforma Política, 1987).

Además, para “mayor participación ciudadana” se fortalecía el derecho de iniciativa popular de las materias en que era competente la asamblea. Dicha iniciativa debería ser presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados. Con todo esto, según se lee, el pluralismo se fortalecía y se daba “al mismo tiempo expresión en el sentido de que las decisiones de gobierno, las toman las mayorías con la participación de las minorías” (Exposición de motivos, Reforma Política, 1987).

Claramente, la propuesta resultaba poco sólida en su argumentación para seguir negando la autonomía de la Ciudad de México, pero aun así cedía posiciones en las deman-

das por mayor democracia. Aunque no podía saberse, la Asamblea de Representantes sería muy importante para democratizar la ciudad: en menos de nueve años la ciudadanía tomaría la democracia por “asalto”.

El asalto se puede dividir en dos periodos. El primero fue de 1988 a 1992. Después del fraude electoral<sup>9</sup> que impuso a Carlos Salinas de Gortari como presidente, y mientras que en el ámbito federal se avanzaba con la creación del Instituto Federal Electoral, el regente Manuel Camacho Solís, quien quería ser el próximo presidente, estableció mesas de diálogo para la democratización de la ciudad. Tal como sus antecesores, aunque con mayor vocación para conversar y escuchar, no quería ceder en la demanda de que se eligiera por voto al jefe de Gobierno. Sin embargo, algunos diputados de la Asamblea de Representantes, incluyendo del PRI, decidieron impulsar una consulta pública para conocer la opinión de la ciudadanía en torno a la autonomía (Rodríguez, 2000). Dicha consulta, si bien no resultaba vinculante, sería nombrada plebiscito, y en su elaboración y organización participarían organizaciones de la sociedad civil, así como más de 12 mil voluntarios. Las preguntas a discutir, que se responderían con sí y no, serían sobre si los gobernantes del Distrito Federal deberían resultar electos por voto universal; sobre si la Ciudad de México debía tener una asamblea que elaborara sus propias leyes; y sobre si la capital debía ser un estado más. Los resultados fueron los siguientes: participaron alrededor de 300,000 ciudadanos, de los cuales 84.3% votaron que sí por la primera pregunta, 84.8% por la segunda y 66% por la tercera (Calva, 1990, p. 111).

Ante esto, el Gobierno tuvo que ceder una vez más, aunque sin entregar, nuevamente, el derecho a que los ciudadanos pudieran votar por sus representantes en el municipio y en la jefatura de Gobierno: la reforma de 1993 establecía que la Asamblea de Representantes tendría capacidad legislativa. Indudablemente, esto no hubiera sido posible sin la implementación de un mecanismo de consulta, al cual acudió una ciudadanía históricamente interesada en participar en los asuntos públicos. La exposición de motivos de la reforma que daba cuenta de esto:

El proyecto que se propone ha sido resultado de un largo proceso social y, en particular, fue producto de numerosas aportaciones de cada una de las fuerzas políticas de la ciudad de México [...] se fue construyendo una agenda común y puntos de acuerdo que han permitido encontrar una salida a un debate que parecía no tener solución [...]

<sup>9</sup> En 1988 se vivió una importante crisis política derivada de la percepción de que Carlos Salinas de Gortari había ganado vía fraude electoral. Al respecto, véase: Loaeza (1999) y Schedler (1999).

Se dan, por tanto, las condiciones nacionales y las condiciones propias a la ciudad, y la realización de los avances democráticos a los que han aspirado los habitantes de la ciudad de México. (Exposición de Motivos, Reforma Política, 1993.)

El segundo proceso va de 1994 al 2000. Para entonces, la capital volvió a ser una caja de resonancia de los problemas nacionales, en especial el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional —que demandaba más democracia y mejores condiciones de vida para las comunidades indígenas y que sería muy bien recibido en la Ciudad de México— y la demanda de democratización que seguía abriéndose paso pese a la nueva victoria electoral del PRI (Calvo, 2000).

Así, en 1996, el presidente en turno Ernesto Zedillo propuso que, si bien la Ciudad de México no se convertiría en estado, sí debía elegir a su jefe de Gobierno. Además, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1997 se estableció que el jefe de Gobierno podía convocar a plebiscito y que los ciudadanos podían presentar a través de la iniciativa popular proyectos de ley. De esta manera, quedaron establecidos los mismos mecanismos de 1977, pero ahora sí armonizados con la democracia representativa.

De este modo, Cuauhtémoc Cárdenas —líder de la izquierda que había perdido la presidencia ante Salinas de Gortari en 1988— se convirtió en el primer jefe de Gobierno electo en la Ciudad de México. Durante su Gobierno, y durante el tiempo en que Rosario Robles lo sustituyó para que pudiera competir nuevamente por la presidencia de la república, se impulsó la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se regularon el plebiscito y el referéndum, además de establecerse comités vecinales elegidos por voto directo y representación proporcional (Marván, 2012). Finalmente, en 1999 se terminó la injusta supresión del municipio libre y se permitió el voto por los delegados. Así fue como en un lapso de nueve años se tomó a la democracia por asalto.

#### ► Para concluir:

la Constitución de la Ciudad de México, síntesis de su historia

Durante los siguientes años, la ciudad tuvo avances importantes en cuanto a los métodos de democracia directa (Hernández y Fernández, 2013). Sin embargo, mantenía la organización sui generis de regir su ordenamiento a través de una Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, no por una Constitución. Hasta la reforma de 2016 por fin se le dotó a la capital de la tan anhelada autonomía. Con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México se llegó al final de un proceso histórico de largo aliento en el que la ciudadanía, pese a haber permanecido despojada de su derecho para votar por sus representantes, encontró métodos alternativos de participación y amplió los márgenes democráticos.



Sobre la democracia directa en la Ciudad de México que nos interesa en este trabajo colectivo es necesario señalar que para cuando se debatieron los mecanismos de innovación democrática para la Constitución en el mundo, ya había un importante avance en su establecimiento e implementación. Además, la izquierda latinoamericana había impulsado en sus constituciones instrumentos como el referéndum o la consulta ciudadana (Zovatto, 2015). Así que, en el imaginario político de las izquierdas, como en el de la consolidación y la profundización de la democracia, se consideraba que para la consolidación de la democracia era indispensable impulsar la democracia directa a la par de la democracia representativa.

Todo esto ayudó a que las fuerzas políticas capitalinas, en especial la izquierda, tuvieran más experiencias de las cuales echar mano y, además, pudieran explicar de mejor forma el proceso que ya habían vivido. Cómo he insistido durante todo este capítulo, la historia política de la Ciudad de México en el siglo XX puede entenderse a partir de los cambios en los mecanismos de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La historia tuvo tres *momentos* destacables. *El primero* fue la supresión del municipio libre que derivó, paradójicamente, ante la ausencia de una democracia representativa, en una participación más directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, a través de organizaciones políticas que negociaban con el Gobierno para gestionar los problemas comunes.

*El segundo momento* fue la reforma de 1977, que estableció los mecanismos de referéndum y de iniciativa popular. Estos mecanismos buscaban ampliar las posibilidades de participación ciudadana, ante la demanda de mayor democracia, sin ceder el control de las delegaciones, de la elaboración de leyes y de la jefatura de Gobierno. El resultado fue que las fuerzas políticas capitalinas exigieran una democracia que cumpliera con todos los elementos.

*El tercer momento* fue el que se dio entre 1988 y 1999, en que a raíz de la crisis de representación se consiguió votar por la jefatura de Gobierno, por una asamblea local y por las delegaciones, que recuperaban el estatus perdido originalmente por la supresión del municipio libre. En este proceso fueron fundamentales las organizaciones que surgieron producto de la forma de participación típica de la ciudad y la presión que se obtuvo producto de una consulta ciudadana impulsada por diputados y por la sociedad civil.

Durante todo este tiempo, la participación política de la ciudadanía y los mecanismos de democracia directa, aunque no estaban en pleno vigor, permitieron ampliar los márgenes democráticos. Así, los tres momentos descritos se sintetizaron en la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México. Con ésta no sólo se obtenía la autonomía y se iniciaba una nueva historia en la ciudad, sino que también se establecía un robusto apartado, titulado “De la Democracia Directa, Participativa y Representativa”. En dicho

capítulo se reconocen los tres elementos propios de la historia que se ha detallado aquí hasta el momento:

En primer lugar, se reconoce la importancia de la participación directa de la ciudadanía en los asuntos comunes y fomenta sus formas tradicionales de organización:<sup>10</sup>

En sus más variadas formas, ámbitos y mecanismos que adopte la población de manera autónoma y solidaria, en los distintos planos de la democracia participativa: territorial, sectorial, temática, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán respetar y apoyar sus formas de organización. (Constitución de la Ciudad de México, artículo 26.)

En segundo lugar, se reconoce la democracia representativa, en la que, además del derecho al voto y ser votado, y la participación de los partidos políticos, se establecen las candidaturas ciudadanas (Constitución de la Ciudad de México, artículo 27). Por último, se establece que la ciudadanía “tiene el derecho y el deber de participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa” (Constitución de la Ciudad de México, artículo 27). Dichos instrumentos son la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

Así, la Constitución de la Ciudad de México es la *síntesis* de toda una historia en la que el interés de los capitalinos por participar en los asuntos públicos fue una constante que se presentó de diversas formas y en respuesta a la limitación de sus derechos. Ahora corresponde a esa misma ciudadanía asegurarse de que esa lucha histórica realmente rinda frutos, y que lo que se ha establecido en la Constitución se cumpla y no se quede en letra muerta.

## Referencias

ÁLVAREZ, M. (1977). *Diario de debates de la Reforma Política L Legislatura*.

BARBOSA, M. (2012). “La política en la ciudad de México en tiempos de cambio”, en A. Rodríguez (ed.), *Historia Política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. El Colegio de México.

CALVA, E. (2000). *Participación y consultas públicas en México. Posibilitando un nuevo espacio público, 1993-1999* [Tesis para obtener el grado en maestría de Sociología Política.

<sup>10</sup> Y se establece el mecanismo del presupuesto participativo.

- Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora]. Repositorio institucional. <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/236/1/MOR000069014%20Participaci%C3%B3n%20y%20consultas%20p%C3%ABlicas%20en%20M%C3%A9xico.pdf>.
- CERIOSOLA, A. (1928). *Diario de Debates Reforma al Artículo 73 XXXII Legislatura*.
- Delgadillo, F. (2001). “La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado”. *Estudios políticos*, (28), 119-144.
- GARCÍA, A.; LISSIDINI, A.; WELP, Y.; ZOVATTO, D. (2016). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- HUNTINGTON, S. (1994). *La tercera ola*. Paidós.
- HERNÁNDEZ, J.; FERNÁNDEZ, L. (2013). “Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas”. *Análisis* (8), 3-23.
- LISSIDINI, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. CLACSO.
- LOAEZA, S. (1995). “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”. *Historia mexicana*, 45(1), 95-158.
- LOAEZA, S. (1999). La crisis electoral del 6 de julio de 1988. *Revista Mexicana de Sociología*, 61(3), 163-182.
- LOMBARDO, V. (1928). *Diario de Debates REFORMA AL ARTÍCULO 73 XXXII LEGISLATURA*.
- MARVÁN, I. (2012). “De la ciudad del presidente al gobierno propio (1970-2000)”, en A. Rodríguez (Ed.), *Historia Política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. El Colegio de México.
- MEDINA, A. (2009). “La transición democrática en la Ciudad de México. Las primeras experiencias electorales de los pueblos originarios”. *Argumentos*, 22(59), 11-41.
- MIRANDA, S. (1998). *Historia de la desaparición del municipio libre en el Distrito Federal*. Sábado Distrito Federal.
- ORTIZ, F. (1977). *Diario de debates de la Reforma Política L Legislatura*.
- PELLICER, O.; REYNA, J. (1978). *Historia de la Revolución Mexicana (1952-1960)*. El Colegio de México.
- PÉREZ, S. (2012). “Formas de gobierno local, modelos constitucionales y cuerpo electoral”, en A. Rodríguez (ed.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde la fundación hasta el año 2000)*. El Colegio de México.
- PÉREZ, T. (2010). “Historia, política e ideología en la celebración del Centenario mexicano”, *historia mexicana*, 60(1), 31-83.
- PUGA, A. (1988). “Gobierno, participación ciudadana y democracia en el Distrito Federal”, en *Estudios políticos*, 7(3), 19-23.

- RAMÍREZ, H. (1977). *Diario de debates de la Reforma Política L Legislatura*.
- RAMÍREZ, J. (1986). “Organizaciones populares y lucha política”, en *Cuadernos Políticos*, 45(enero-marzo), 38-55.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, O. (2000). “Gobierno, reformas y democratización en el Distrito Federal (1940-2000)”, en G. De la Garza (ed.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. El Colegio de México.
- RODRÍGUEZ, A. (2010). *Historia del desasosiego: la revolución en la Ciudad de México 1911-1922*. El Colegio de México.
- RODRÍGUEZ, A. (2012). “Ciudad oficial (1930-1970)”, en A. Rodríguez (ed.), *Historia Política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*. El Colegio de México.
- SCHEDLER, A. (1999). “Percepciones públicas de fraude electoral en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 8(14), 103-127.
- SERVÍN, E. (2006). *La oposición política*. Cide/FCE.
- WOLDENBERG, J. (2012). *Historia mínima de la transición a la democracia en México*. El Colegio de México.
- ZOVATTO, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 35-75.

### **Artículos reformados, Reformas Políticas y Leyes**

- ARTÍCULOS REFORMADOS, *Diario de debates de la XLIII Legislatura*, 1928.
- Constitución Política de la Ciudad de México, 2023.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1997.
- Exposición de motivos, Reforma Política de 1977.
- Exposición de motivos, Reforma Política de 1987.
- Exposición de motivos, Reforma Política de 1993.
- Ley Orgánica del Distrito Federal de 1928.
- Ley Orgánica del Distrito Federal de 1940.
- Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970.
- Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978.

## Parte III

# Aspectos jurídicos y de diseño institucional de los mecanismos de democracia directa en México

# Derecho a la consulta ciudadana y a la deliberación: su defensa a través de los tribunales

Carlos Patiño Gutiérrez

Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Sinaloa

## ► Introducción

El fenómeno de las consultas ciudadanas no se reduce sólo a depositar una boleta o expresar una opinión, encarna una posibilidad mayor que ésta. Resulta, aunque no siempre, una oportunidad para llevar a cabo un ejercicio deliberativo, y la premisa de la cual parte este capítulo es que la dimensión deliberativa constituye, precisamente, el núcleo del derecho a la consulta, el cual se protege incluso en tribunales. Como las legislaciones establecen cuáles asuntos deben someterse a consulta, se plantea la hipótesis de que, en casos de violaciones u omisiones a esos ejercicios deliberativos, los jueces han funcionado como un parteaguas para obligar a las autoridades a reponer procesos de consulta, corregir normatividades y obras públicas. Como veremos, las personas tienen derecho a participar y ser tomadas en cuenta cuando se emprenden medidas que las afectan.

La metodología llevada a cabo en este texto se basa en el estudio de caso. Específicamente, se analizan dos casos judiciales: el de una comunidad yaqui en Sonora (amparo en revisión 631/2012) y el de una comunidad maya en la península de Yucatán (amparo en revisión 609/2017). En ambos asuntos existió omisión de parte de las autoridades respecto a cumplir con su obligación legal e internacional de realizar consultas a poblaciones afectadas por medidas legislativas o por la toma de decisiones de políticas públicas. En los dos procesos judiciales, los tribunales reconocieron la omisión y, por lo tanto, la violación de este derecho y ordenaron realizar el procedimiento de consulta. El análisis de

ambos casos permite no sólo describir de manera inductiva una situación factual, sino también contrastarla con las teorías y, en su caso, confirmar ciertos aspectos teóricos y aportar nuevos datos. Debido a la formación profesional de quien esto escribe, la perspectiva que se ha adoptado es jurídica. Y, en virtud de que es la forma en que más claramente se expresa la labor de los jueces, es necesario mencionar que se analizan estos casos a través de sus sentencias.

El hallazgo principal se basa en que —más allá de que, en efecto, se ha judicializado la defensa de las consultas en México— los jueces han coincidido en aspectos que desde la academia habían sido previamente señalados por la teoría de la deliberación. En especial, son variables deliberativas que han destacado autores como André Bächtiger y John Parkinson (2019) y que —como se verá más adelante— han dado en denominar el “criterio de inclusión” y el “objetivo epistémico”. No se trata de una influencia de los académicos sobre los jueces, en el sentido de que los segundos estén trasladando a los tribunales las ideas de los primeros (no hay ninguna evidencia de esto), sino más bien de una concurrencia. Y, más aún, resulta una confirmación de las características que, efectivamente, supone la participación en ejercicios de consulta. De ahí que el análisis jurídico de estos dos casos pueda enriquecer la discusión teórica.

A manera de contexto se debe subrayar que el caso de la comunidad yaqui de 2011 muestra que la justiciabilidad de esta clase de asuntos lleva ya un camino avanzado. Diez años parecen poco, pero en la historia de la democracia mexicana la defensa de estos ejercicios deliberativos se ha materializado poco a poco mediante el litigio —un hecho que se ha dinamizado, en especial, en materia de consultas indígenas y ambientales—. Prueba de esto es la existencia de casos con mayor resonancia en el debate público, como el proyecto del actual Gobierno federal para construir un tren en la península de Yucatán, cuya consulta a pueblos indígenas —de acuerdo con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH, 2019)— no cumplió con los estándares ni con las formalidades correspondientes.

A pesar de la notoriedad del proyecto conocido como el Tren Maya, existe, por otra parte, un número importante de casos en que las comunidades han defendido su derecho a participar y decidir asuntos que los perjudican. Un ejemplo de esto es la controversia constitucional 69/2021 resuelta por la Suprema Corte, promovida por el municipio de Nahuatzen, en Michoacán, la cual declara como inconstitucionales varios artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 2021 por la omisión de la consulta a pueblos indígenas.

También es importante señalar que mi primer acercamiento a este tema ocurrió por charlas con abogados que en el sector privado se dedican a defender empresas que, a su vez, recurren —económicamente o, incluso, mediante engaños— a personas indígenas con el propósito de oponerse a medidas gubernamentales que afectan los intere-

ses económicos de dichas empresas y utilizan la ausencia de consulta previa de pueblos indígenas como estrategia de litigio. Casualmente, después, me incorporé al Seminario de Comunicación Política y Deliberación de la UNAM, cuyos integrantes cultivan el tema de las consultas y la deliberación, de tal manera que la aproximación jurídica me pareció inevitable.

No se quiere decir con esto que los dos casos seleccionados en este capítulo constituyan ejemplos de empresas que utilizan de mala fe a comunidades indígenas. Ni lo sugiero ni creo que haya el más mínimo elemento para pensar eso; por el contrario, son verdaderos casos de defensa de derechos de pueblos indígenas. No obstante, me parece importante señalar, con la finalidad de enriquecer la comprensión del tema y brindar un mejor contexto, que existen ambos tipos de casos judiciales: los auténticos y los espurios. Considero que esta distinción, aunque no profundizaré más en ésta, puede resultar de interés para la teoría de la deliberación, en el sentido de que no sólo existen —desde su organización— auténticas consultas ciudadanas y otras que son una simulación, sino que también hay una defensa auténtica y una falsaria del derecho a la consulta.

En cualquier caso, la práctica de la judicialización de derechos es un hecho y ha sido acompañada, naturalmente, de una amplia reflexión teórica. Al respecto, en el siguiente apartado ofreceré un breve marco teórico. Después, plantearé un panorama regulatorio en cuestión de consultas, con el propósito de comprender las referencias normativas a partir de las cuales los jueces han decidido los asuntos que les han sido planteados. Enseguida, procederé a analizar los dos casos seleccionados y, por último, trazaré algunas conclusiones.

### ► Aproximación teórica

De acuerdo con Habermas (2001), la democracia implica un paradigma de la argumentación, de la razón y del discurso. En ese sentido, el diálogo y el debate público es consustancial a la democracia, relación también defendida, entre otros, por Robert Dahl (2013). Por lo tanto, es posible afirmar que las democracias poseen, cuando menos en algún nivel, rasgos deliberativos tan sólo por los ejercicios de ponderación y de toma de decisión que implican. En suma, si bien no cualquier democracia se caracteriza por ser especialmente deliberativa, o bien no posee mecanismos deliberativos de participación, cualquier democracia que se precie de serlo se caracteriza por su debate público y por alguna forma de deliberación. De ahí que el carácter en particular deliberativo de las consultas ciudadanas, en los sistemas políticos que así lo prevén, sea central como ejercicio democrático.

Las consultas ciudadanas no sólo son, por sí mismas, un derecho, es decir, el denominado derecho a la consulta, sino que además el núcleo de ese derecho es la deliberación. Esta concepción basada en derechos nos obliga a considerar una característica adicional



de las democracias: las democracias modernas, como forma de Gobierno, defienden derechos. Así, pues, se debe destacar la relación entre la democracia y la defensa de derechos, en especial a través de los tribunales. Dicha relación no es, de ningún modo, nueva. Tocqueville (2000), por ejemplo, ya la había identificado con toda claridad en el sistema político estadounidense. Otros autores, como O'Donnell (2000, 2004), también han profundizado en ésta.

Existe una amplia bibliografía que estudia la función de los jueces y tribunales en los regímenes democráticos y autoritarios. En particular, la corriente denominada *judicial politics*, la cual se ha dado a la tarea de estudiar dicho desempeño, a pesar de contar ya con bastantes décadas de existencia, sigue gozando de vitalidad y vigencia. Los primeros estudios estuvieron enfocados en comprender el comportamiento de los jueces —cómo decidían los jueces, por qué decidían y qué incentivos existían para ello—. Los trabajos de Pritchett (1948) y Schubert (1965) son buenos ejemplos. Por otra parte, este campo de estudios de “política judicial”, que ya había tendido puentes entre la política, por un lado, y el derecho y los tribunales por otro, se extendió más allá de Estados Unidos y ofreció análisis comparativos. Así, una diversidad de autores, entre los que destaca Shapiro (1981), llevó a cabo estudios comparativos de las relaciones entre el derecho y los sistemas políticos en diferentes regímenes democráticos.

Si bien la expresión “política judicial” es correcta, pues hace referencia a los poderes judiciales como actores de los sistemas políticos, también resulta posible hablar —puesto que se trata de una correlación— de la judicialización de la política como otra cara de la misma moneda. De hecho, el análisis politológico de los poderes judiciales supone, en contextos democráticos, que la política se canaliza muchas veces por vías judiciales, o dicho en otras palabras, que se judicializa.

Las derivaciones del análisis de los poderes judiciales son tan disímbolas que resultan inabarcables. Se ha estudiado, por ejemplo, la independencia judicial como una variable central de los sistemas políticos democráticos. Esto es, la importancia de la construcción y fortalecimiento de la independencia judicial en la democracia. Brinks (2005) y Linzer y Staton (2015), entre otros, han explorado el tema de la independencia judicial en ese sentido.

Un aspecto importante de la judicialización de la política en regímenes democráticos es la progresión de derechos. Michael Addo (1994) expone la distinción entre exigibilidad y justiciabilidad de derechos. La primera sería ante cualquier autoridad, mientras que la segunda específicamente por medio de los tribunales. En el caso de México, Suárez Ávila (2014) ha identificado, en nuestra Suprema Corte, un punto de inflexión en la defensa de los derechos humanos, en especial hacia la mitad de los años 2000, en el periodo que de manera jurídica se conoce como la novena época del Poder Judicial de la Federación.

Es necesario, por otra parte, realizar la distinción entre la protección de derechos humanos en general y, como en el caso que nos ocupa, derechos indígenas y ambientales. La diferencia no es banal, pues en el caso de las consultas ciudadanas éstas pueden concebirse como un derecho político. Y, como tal, forman parte de los derechos civiles y políticos, es decir, parte de los derechos humanos de primera generación. Sin embargo, la protección del derecho a la consulta, en los dos casos judiciales que aquí examinaré, tiene también una perspectiva medioambiental y cultural, es decir, pertenecientes a los derechos económicos, sociales y culturales (los denominados DESC).

Como señalé con anterioridad, si bien el núcleo del derecho a la consulta es —podría decirse— la consulta en sí, también es posible observar rápidamente que su razón de ser está anclada, a su vez, en la prerrogativa de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Pero es aún más que eso: tanto en el marco jurídico como en las razones esgrimidas por los propios jueces en los casos aquí estudiados, el derecho a la consulta supone el reconocimiento de los ciudadanos como agentes que ponderan y toman decisiones. Los ciudadanos tienen derecho a participar y a ser tomados en cuenta cuando se llevan a cabo medidas que los perjudican, en suma, tienen derecho a deliberar y decidir.

Tratándose en especial de asuntos medioambientales e indígenas, en el centro del derecho a la consulta se encuentra la deliberación. Así lo señalan tanto las disposiciones jurídicas como los razonamientos de los propios jueces. Por ejemplo, el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece que los pueblos indígenas deben ser consultados cuando se prevean medidas legales o administrativas que puedan afectarlos, y que estas consultas deben, por un lado, resultar culturalmente adecuadas y de buena fe, y por otro, buscar el consentimiento o llegar a un acuerdo. El artículo 15 de ese mismo ordenamiento establece que tratándose de recursos naturales ubicados en espacios habitados por pueblos indígenas, los gobiernos deben consultarlos con el propósito de decidir si serán afectados y en qué grado, así como participar en los beneficios y recibir indemnización por los daños.

Como veremos, en el caso de la comunidad yaqui el órgano jurisdiccional advirtió que la autoridad no hizo llegar al pueblo indígena involucrado ningún documento que ponderara la viabilidad y las afectaciones de la construcción de un acueducto; fue omisa en realizar una consulta previa que permitiera tomar esa decisión y, según consideró la propia Suprema Corte, aunque la autorización de la obra aparentemente no implicaba una afectación directa, la ausencia de la consulta no podía permitir tener el conocimiento de la posible violación o no de derechos, pues ése es uno de los fines del procedimiento de consulta.

Para teóricos de la deliberación como Bächtiger y Parkinson (2019), en las democracias con rasgos deliberativos los ejercicios de deliberación tienen una serie de objetivos y criterios (como ya se ha planteado en la introducción y en el capítulo 1 de este libro). Respecto a los primeros podemos destacar, entre otros, el cometido de legitimidad,

el epistémico y el ético. Así pues, un proceso deliberativo puede buscar o inducir legitimidad, o bien brindar o generar conocimiento (objetivo epistémico). Entre los criterios, en cambio, se encuentran la inclusión y la representación.

En relación con los casos judiciales que han sido seleccionados para este capítulo resulta necesario detenerse en el criterio de la inclusión y del objetivo epistémico. La inclusión puede entenderse como la incorporación de los individuos afectados por la toma de una decisión, además de la incorporación de sus conocimientos y experiencias. En cuanto al objetivo epistémico, éste haría referencia, de nueva cuenta, a integrar conocimientos en la toma de decisión derivada de una consulta. De hecho, una vez más, como señalé líneas arriba, veremos más adelante que las disposiciones jurídicas y los razonamientos de los jueces en los casos yaqui y maya lo estipulan en ese sentido: los pueblos indígenas no deben ser excluidos de las decisiones gubernamentales que los dañen, sino que deben ser consultados; además, las consultas sirven tanto para que las comunidades obtengan conocimientos que les permitan tomar una mejor decisión como para que ellos incorporen sus propios conocimientos.

En resumen, respecto al marco teórico, el presente capítulo dialoga con la extensa bibliografía jurídica sobre la justiciabilidad de los derechos humanos a través de los tribunales, y de una manera más amplia se inscribe en la corriente de estudios que analizan el desempeño de los tribunales en las democracias. Por otra parte, al margen de la perspectiva jurídica también dialoga con la teoría de la deliberación.

A continuación, se presenta un marco jurídico de las consultas, no con la intención de distraer ni embrollar al lector con cuestiones legales, sino para ofrecer el fundamento jurídico con que los juzgadores resuelven casos como los que aquí se presentan y analizan.

## ► Marco jurídico

El derecho a la consulta está relacionado también con el derecho a la participación. Esta prerrogativa a la participación está consagrada, en el ámbito internacional, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23).

En cuanto al derecho de los pueblos indígenas a que sean propiamente consultados, cabe destacar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (artículos 6, 7 y 15), que establece la obligación de los Estados a consultar a los pueblos indígenas antes de aplicar medidas que los afecten, ya sean éstas decisiones legislativas o administrativas. El artículo 6 (fracción 1, inciso a) señala que los gobiernos deben: “a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se

prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

El artículo referido señala (en la fracción 2), además, una característica (la buena fe) y una finalidad (la obtención del consentimiento o llegar a un acuerdo) que debe tener consulta:

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

Por otra parte, el artículo 15 (fracción 2) indica que cuando los recursos naturales pertenezcan al Estado:

los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales).

El artículo 22 señala que los gobiernos deberán incluir la participación de pueblos indígenas en programas de formación profesional, así como la elaboración de programas especiales, también mediante su participación, cuando aquéllos no respondan a sus necesidades.

Por otra parte, aunque no constituyan normas jurídicamente vinculantes, también debe destacarse el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual establece, en el mismo sentido que el Convenio 169, que los Estados requieren celebrar consultas de buena fe antes de aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a pueblos indígenas, con la finalidad de obtener su consentimiento previo, libre e informado.

Otro caso de normas no vinculantes son las Directrices de Akwé: Kon, que derivan del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas. Éstas consagran también el derecho a la participación y establece la necesidad de realizar evaluaciones del impacto de proyectos de desarrollo en espacios habitados por pueblos indígenas. Un principio, que tampoco es vinculante, es el número 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que establece el derecho de los ciudadanos a participar

en asuntos ambientales, a formar parte en la toma de decisiones y a tener procedimientos legales y administrativos de defensa y de resarcimiento de daños.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe señalarse el caso *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, a propósito de las obligaciones de los Estados de consultar a los pueblos indígenas, en especial cuando se trate de planes de desarrollo o inversión (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], *Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C. No. 172). Otro caso importante es el del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, relativo a la violación del derecho a la consulta y a la propiedad comunal indígena por parte de empresas petroleras (Corte IDH, *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia del 27 de junio de 2012. Serie C. No. 245).

Respecto a la regulación del derecho a la consulta nacional, destaca la figura de la consulta popular, la cual se estableció en la Constitución mexicana en 2012, en el artículo 35, fracción VIII. La consulta popular puede realizarse a solicitud de los ciudadanos (2% de la lista nominal de electores), del legislativo (33% de cualquiera de las cámaras) o del titular del Ejecutivo. En el ámbito local, los estados de la república también han introducido la consulta popular en sus respectivas legislaciones de participación ciudadana. Sin embargo, por la premisa planteada en este texto, el fundamento jurídico que debe subrayarse no es el de la consulta popular (artículo 35), sino otro: el artículo 2, apartado B, fracciones II y IX, de la Constitución, relativo a los pueblos indígenas.

Dichas disposiciones señalan que los programas educativos deben implementarse en consulta con los pueblos indígenas, así como consultarlos en la elaboración de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. Como puede observarse, estas fracciones no se refieren al derecho a la consulta previa respecto de obras de infraestructura, proyectos de desarrollo ni medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos, sino solamente a programas educativos y a los instrumentos, conocidos como planes de desarrollo, que redactan los gobiernos al inicio de sus mandatos. Sin embargo, dichas disposiciones han sido interpretadas no de forma restrictiva, sino amplia, y han sido utilizadas —como veremos— como fundamento jurídico para resolver los casos aquí analizados.

## ► El caso de la comunidad indígena yaqui

El 19 de abril de 2011, las autoridades tradicionales de la comunidad indígena yaqui presentaron una demanda de amparo en contra del proyecto denominado Acueducto Independencia, planeado para efectuarse en los municipios de Hermosillo, Mazatán, Villa Pesqueira, Ures y Soyopa, en el estado de Sonora, el cual consistía en la construcción y operación de una obra de toma vertical en la presa “El Novillo”, un cárcamo de bombeo,

un acueducto de acero para la distribución de agua nacional y una línea de transmisión eléctrica.

En la demanda de amparo se señalaron como autoridades responsables al director General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por la emisión de la resolución en materia de impacto ambiental, del 23 de febrero de 2011, la cual autorizó el proyecto antes mencionado; y al delegado en Sonora de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente por ser responsable de la vigilancia respecto de los actos materiales de ejecución de la construcción y operación de las obras que afectaron a los demandantes.

Éstos promovieron el amparo al estimar que se violaron —en perjuicio de su comunidad— los artículos 2, apartado A, fracción V, apartado B, fracción IX, así como 14, 16 y 27 de la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Lo anterior lo respaldaron al señalar que la ejecución del Acueducto Independencia lesionaba los derechos humanos de la comunidad indígena que representaban, al sustraer aguas del Río Yaqui, cuyo caudal les pertenece al 50%; derecho contenido en un decreto que restituye el territorio a su etnia, emitido por el presidente Lázaro Cárdenas el 30 de septiembre de 1940 y publicado el 30 de octubre de dicho año. La violación de su derecho se materializó en virtud de que no fueron consultados sobre el particular y hacer valer sus derechos sobre el agua a su disposición, con lo cual se transgredieron sus derechos fundamentales, entre otros, la garantía de audiencia.

En este sentido, los quejosos adujeron que al autorizarse la solicitud del Fondo de Operación de Obras Sonora SI, que implicaba el uso del agua correspondiente a la comunidad, se omitió la elaboración de estudios que respaldaran que no se les afectaría y se ignoró dar respuesta a la oposición a dichas obras, lo que violó los artículos 14 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como el artículo 2 constitucional.

En la resolución que autorizó la construcción del Acueducto Independencia, si bien se añadió la elaboración de una consulta pública, no contenía el llamamiento a ésta para hacer valer la garantía de audiencia de la comunidad indígena yaqui. Los demandantes del amparo también advirtieron que en la emisión de la resolución que autorizó el proyecto que les causaba afectación, la autoridad responsable no observó la normatividad en materia ambiental, como los artículos 88 y 89 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los cuales obligan al Estado y a la sociedad a la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los sistemas naturales que intervienen en el sitio hidrológico. Tampoco hubo constancia de que las autoridades responsables hayan notificado a la tribu yaqui sobre las diversas afectaciones o el impacto ecológico que la

construcción de estas obras podrían tener sobre su entorno biocultural, ni se les hizo llegar el documento que justificara, con base en estudios medioambientales, la viabilidad del proyecto, respecto de los desequilibrios que pudiera ocasionar en el ecosistema, lo cual contraviene lo ordenado por el artículo 28, fracción XIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Al analizar la demanda de amparo de los promoventes, así como las pruebas anexas, el juez de distrito dio cuenta de que los quejosos no acreditaban de manera fehaciente su personalidad como autoridades tradicionales de la tribu yaqui. Sin embargo, pese a esto, dicho juez reconoció su interés legítimo para interponer el amparo, pues “cualquier miembro que forme parte de una comunidad indígena podrá, en defensa de sus derechos y de la colectividad a la que pertenece, iniciar los procedimientos legales correspondientes con el fin de asegurar el respeto efectivo a tales derechos” (amparo en revisión 631/2012). Esto en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2 constitucional, el artículo 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el artículo 1 de la Constitución Política del Estado de Sonora y en los artículos 6, 7, 10, 11, 12 y 15 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora.

Tanto el coordinador del Fondo de Operaciones de Obras Sonora SI (en su calidad de tercero perjudicado) como el director General de Impacto y Riesgo Ambiental adscrito a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (autoridad responsable) sostuvieron que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, la cual se refiere a la improcedencia del juicio de amparo cuando los actos que se reclaman no afectan los intereses jurídicos del quejoso.

Sin embargo, el juzgador indicó que en este caso particular sí había una afectación a los intereses de los quejosos, ya que la inminente construcción del proyecto del acueducto ponía en riesgo la disposición del recurso natural al que los promoventes tienen derecho por decreto presidencial emitido en 1940 por Lázaro Cárdenas, el cual ordena que la tribu yaqui podía disponer cada año hasta de la mitad del caudal que se almacena en la presa “La Angostura” para fines de riego de sus propias tierras.

De esta forma, en la audiencia constitucional celebrada el 17 de febrero de 2012, en apoyo a las labores del órgano jurisdiccional, el juez cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al realizar el estudio de fondo del asunto, concluyó que lo reclamado por los quejosos en la demanda de amparo era fundado. Estimó que fueron violados los derechos humanos de la comunidad yaqui, pues no fueron consultados respecto de un proyecto que repercute en sus integrantes de forma directa, al contemplarse la extracción de un recurso natural almacenado en una presa de la cual la comunidad yaqui posee los derechos de disposición de hasta 50%.

Por lo tanto, el juez de distrito determinó que la autoridad fue omisa en observar las disposiciones constitucionales y convencionales antes señaladas que tutelan el derecho de los quejosos a que sean consultados previamente en asuntos que puedan interferir con su territorio, entorno natural y acceso a recursos naturales esenciales para su supervivencia como etnia. En consecuencia, concedió el amparo con la finalidad de que la autoridad responsable, el director General de Impacto y Riesgo Ambiental adscrito a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, dejara sin efectos la resolución en materia de impacto ambiental emitida el 23 de febrero de 2011, en la que autorizó al Fondo de Operación de Obras Sonora SI para la construcción del acueducto en Hermosillo, Mazatán, Villa Pesqueira, Ures y Soyapa, en Sonora.

Después de la resolución del juez de distrito, el agente del Ministerio Público federal, adscrito al Juzgado Décimo de Distrito en el estado de Sonora, y el director de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, interpusieron respectivamente recursos de revisión en contra de la sentencia, quienes, en términos generales, señalaron en sus agravios que los quejosos no se encontraban legitimados como era debido para promover el juicio de amparo, pues no acreditaban su carácter como autoridades tradicionales para representar a dicha comunidad, ni acreditaban una afectación directa e inmediata derivada del acto reclamado.

Después de la interposición de dichos recursos de revisión, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo uso de la denominada facultad de atracción para que fuera esa instancia la que resolviera los recursos. Así, el caso se turnó para su estudio a la Primera Sala de la Suprema Corte, con la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.<sup>1</sup>

En sesión celebrada el 8 de mayo de 2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, confirmó la resolución recurrida por las autoridades. El máximo tribunal de justicia de nuestro país decidió, de ese modo, que se concediera el amparo a los quejosos miembros y representantes de la tribu yaqui del pueblo de Vícam, en el estado de Sonora, en contra de los actos reclamados ya descritos en párrafos anteriores, con el argumento de que, si bien no se trata de un acto privativo de derechos a la comunidad indígena de manera directa e inmediata, la sola posibilidad de afectación que implica la autorización del proyecto de construcción del Acueducto Independencia, respecto a la disposición de 50% del almacenamiento de la presa “La Angostura”, al que por decreto presidencial tienen derecho, obliga a las autoridades a respetar el derecho de audiencia y consulta previa a la expedición de la resolución de impacto ambiental que autoriza la ejecución de la obra, pues será hasta entonces que

<sup>1</sup> Para fines de consulta, quedó registrado con el número de amparo en revisión 631/2012.



la autoridad podrá tener conocimiento de la posibilidad o no de trastocar los derechos de la comunidad yaqui.

La sentencia de la Suprema Corte pone especial énfasis en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual establece, como ya se ha señalado, en los artículos 6, 7 y 15, que las autoridades tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados de acuerdo con los lineamientos que incorpora en lo específico el numeral 6, consistentes en que la consulta debe ser previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, con el propósito de conseguir su consentimiento cada vez que se prevean medidas, ya sean de carácter legislativo o administrativo, susceptibles de que los afecten de manera directa. Cabe resaltar, como reconoce la propia Suprema Corte, que los parámetros anteriores fueron incorporados, a su vez, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.

De este modo, nuestra Suprema Corte, a partir del contenido de las anteriores disposiciones, estimó lo siguiente:

El deber por parte del Estado a la consulta para los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados (amparo en revisión 631/2012).

Asimismo, la Corte señaló que en caso de que la autoridad realice la consulta a la comunidad indígena correspondiente, pero no consiga su aprobación al proyecto objeto, no necesariamente tendrá que suspender la ejecución de la obra, esto dependerá de la injerencia que pueda tener el funcionamiento u operatividad de ésta sobre el medioambiente de su territorio.

En cualquier caso, la operatividad del proyecto Acueducto Independencia pone en peligro inminente la subsistencia de la tribu yaqui, pues se dispone de un recurso natural indispensable como el agua, al cual tienen derecho por decreto presidencial. Por lo tanto, a juicio de la Corte resultó innegable la susceptibilidad de afectación a esta comunidad por parte de la autoridad responsable, pues al no cumplir con su deber constitucional y convencional de consultar a este grupo social, los dejó en estado de indefensión e incertidumbre, y con la concesión del amparo se reiteró la obligación de consultarlos para efectos de la operación del acueducto.

Derivada de esta sentencia, emanó —por ejemplo— la tesis aislada con registro digital 2004170, titulada “Comunidades y pueblos indígenas. Todas las autoridades, en el

ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses”. La sentencia dictada por la Suprema Corte fue fundamental porque no sólo supuso un reconocimiento del derecho a la consulta, sino que también abrió camino y constituyó un precedente para casos futuros en la materia.

### ► El caso de la comunidad indígena maya

El 7 de diciembre de 2010, los titulares del Poder Ejecutivo de los estados de Quintana Roo, Campeche y Yucatán celebraron un Acuerdo General de Coordinación sobre el Cambio Climático de la Península de Yucatán, con el propósito de establecer un marco de cooperación interestatal para adoptar, en términos generales, medidas y estrategias de mitigación y prevención del deterioro medioambiental y del cambio climático en la península de Yucatán.

El Acuerdo General de Coordinación entró en vigor el 10 de diciembre de 2016 y contemplaba, específicamente, el desarrollo agropecuario sustentable; el reconocimiento y promoción de los conocimientos tradicionales mayas; el control de las selvas, conservación de los ecosistemas, del agua y de la gestión sustentable en las zonas costeras; la regulación de la pesca; el fomento de mercados verdes para promover el consumo de especies nativas en la dieta de las comunidades locales y zonas urbanas; la recuperación y mantenimiento de la agrobiodiversidad; y el fortalecimiento del turismo y de la economía sustentable en la zona.

Sin embargo, indígenas de la comunidad maya, pertenecientes a dicha región, promovieron un juicio de amparo el 20 de enero de 2017 en contra del acuerdo mencionado, al considerar como transgredidos en su perjuicio derechos fundamentales contenidos en disposiciones constitucionales y en tratados internacionales, tales como el derecho a la consulta pública, a la información, medioambiente sano, garantía de audiencia y no discriminación. Asimismo, al difundirse únicamente en castellano, no en su lengua originaria, así como que fueron excluidos de participar en el proceso de creación del instrumento al omitir las autoridades responsables la realización de la consulta pública a dichos grupos poblacionales; éstos se vieron afectados de manera directa, pues las medidas medioambientales contenidas en el acuerdo interestatal comprenden los territorios donde se encuentran los asentamientos en los que desarrollan usos, costumbres y tradiciones ancestrales propias de su etnia.

El juicio de amparo fue turnado al Juzgado Sexto de Distrito del Vigésimo Séptimo Circuito, con residencia en Chetumal, Quintana Roo.<sup>2</sup> El 16 de junio de 2017, el juez dictó

<sup>2</sup> Para fines de consulta, a dicho caso se le asignó el número de expediente amparo indirecto 57/2017.

el sobreseimiento del juicio, es decir, la conclusión de éste, sin resolver el fondo del asunto; adujo, esencialmente, que carecían de “interés legítimo” para promoverlo, pues no tenían interés en el caso en tanto no resentían ninguna verdadera afectación a sus derechos.

En consecuencia, el 3 de octubre de 2017 los quejosos interpusieron un recurso de revisión en contra de la resolución pronunciada por el juez, el cual fue turnado a la ponencia del magistrado Juan Ramón Rodríguez Minaya, adscrito al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, ubicado en la ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.<sup>3</sup>

El 6 de junio de 2018 se publicó la sentencia en la cual, por mayoría de votos, el Tribunal Colegiado de Circuito aprobó revocar la resolución recurrida y conceder el amparo a los promoventes, con la determinación de que las autoridades responsables dejaran sin efectos el Acuerdo General de Coordinación, lo cual las condicionaba a realizar la consulta pública a las comunidades indígenas a través de medios idóneos en su lengua originaria; se agregó que, sólo una vez realizada la consulta, estarían en la posibilidad de resolver sobre la emisión de dicho acuerdo. Además, de ser el caso, estarían obligadas a publicarlo —previo a su entrada en vigor— en el periódico oficial en lengua maya y en castellano.

El fundamento jurídico en el que se apoyó la sentencia del tribunal fue, entre otros, el derecho humano de los pueblos indígenas a la consulta, previsto en el artículo 2, apartado B, fracciones II y IX, de la Constitución. Asimismo, en el ámbito jurídico internacional, el tribunal se apoyó en el derecho fundamental a la consulta pública de los pueblos indígenas contemplado en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en los artículos 6, 15 y 22, relativo a la obligación de consultar a los pueblos indígenas cuando medidas legislativas o administrativas puedan afectarlos, o bien cuando los recursos naturales existentes en sus tierras resulten perjudicados. De la misma manera, el tribunal hizo referencia a la sentencia emitida por la Corte IDH Pueblo Saramaka vs. Surinam, relativa a la obligación de consultar a los integrantes de pueblos indígenas en los planes de desarrollo o inversión que se realicen dentro de su territorio.

A partir de esos fundamentos jurídicos, el tribunal planteó las razones por las cuales consideró que, efectivamente, se violaba el derecho a la consulta previa de los demandantes. En particular, el tribunal señaló que pese a la obligación y al legítimo propósito gubernamental (contemplados en la legislación nacional y en los tratados internacionales suscritos por México) de elaborar instrumentos de regulación para la conservación de los ecosistemas, esto no significa que, con el afán de alcanzar dichos objetivos, se justifique la violación de otros derechos en perjuicio de ciertos grupos poblacionales, pues en una sociedad democrática e incluyente, y de acuerdo con el nuevo paradigma que supuso la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011,

<sup>3</sup> Al cual se le asignó el número de expediente amparo en revisión 609/2017.

la soberanía del individuo y el respeto a sus derechos fundamentales están por encima del llamado “bien común”. Esto es, no se puede alcanzar lo segundo transgrediendo lo primero.

Así, el acuerdo contemplaba medidas que repercutían en la comunidad indígena maya, pues las acciones medioambientales mencionadas con anterioridad implicaban la modificación del territorio en el que esta etnia desarrolla sus tradiciones, usos, costumbres, ritos, espiritualidad y demás aspectos cotidianos inherentes a ella, intrínsecamente relacionados y determinados por su entorno natural, por lo cual las decisiones gubernamentales que se tomen respecto a estos espacios tendrán consecuencias directas en su sustentabilidad, acceso a los recursos naturales, alimentación y supervivencia.

Si bien el objetivo del Acuerdo General de Coordinación era cumplir con las disposiciones nacionales e internacionales en la materia, éste no puede elaborarse sin atender la obligación constitucional e internacional de consultar a los pueblos originarios que habitan dentro del territorio regulado, pues dichas medidas afectarían sus derechos.

En este sentido, el Estado mexicano, al tomar decisiones de políticas públicas, como en el caso que nos ocupa, debe llevar a cabo consultas públicas a los pueblos indígenas que se vean afectados por éstas, las cuales deberán realizarse de acuerdo con los siguientes estándares mínimos: a) La consulta debe ser previa al acto; b) La consulta debe ser culturalmente adecuada; c) La consulta debe ser informada; d) La consulta debe llevarse a cabo de buena fe.

De las pruebas ofrecidas en el juicio, el Tribunal Colegiado que conoció del asunto en última instancia no advirtió que se hubiera dado cumplimiento al derecho humano a la consulta previa mediante el procedimiento adecuado. Como se señaló líneas arriba, antes de que el asunto llegara al Tribunal Colegiado, por medio del recurso de revisión, el amparo había sido resuelto de manera inicial por un juzgado que sobreseyó el caso. El argumento que implementó el juzgado fue que los promoventes del amparo carecían de interés legítimo, pues desde su perspectiva no resentían una afectación directa que supusiera una transgresión a algún derecho. No había, presuntamente, una afectación al no configurarse aún ningún acto de aplicación, pues sólo se trataba, a su parecer, de la manifestación de la voluntad política de las autoridades firmantes de los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo de trabajar de manera conjunta y coordinada en temas y problemáticas comunes a futuro. De tal suerte que, según el juzgador, la simple firma del acuerdo no generaba acciones inmediatas que vulneraran derechos de la comunidad y pueblos indígenas mayas, formas de aprovechamiento de sus recursos, la propiedad o posesión de las tierras, ni la explotación de los recursos del subsuelo.

Contrario a lo argumentado en la sentencia pronunciada por el juez de origen, respecto a la falta de interés legítimo de los demandantes para promover el juicio de amparo, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito consideró que la omisión de las

autoridades responsables de realizar los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas no sólo constituye una violación directa al derecho humano a la consulta pública en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten, sino que también transgrede, limita y obstaculiza el ejercicio de otros derechos, tales como la integridad cultural, al no considerarse sus usos y costumbres en la realización del acuerdo impugnado; el derecho a la igualdad, al no tomar en cuenta la situación especial de vulnerabilidad en la que se encuentran estas etnias; el derecho a la información, al no brindarles acceso a los estudios y datos otorgados por las partes interesadas y que resultan necesarios para la debida toma de decisiones durante los procesos de consulta, así como haberlo emitido sólo en español, no en su lengua originaria; el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, al no permitir su participación en decisiones políticas y gubernamentales que pueden afectarlos; y, por consecuencia, a su patrimonio ancestral cultural y social.

En este tenor, el tribunal argumentó que los indígenas quejosos, en efecto, poseían interés legítimo para promover el juicio de amparo contra el acuerdo impugnado, ya sea de forma individual o colectiva, pues debe recordarse que el interés legítimo es aquel interés personal —individual o colectivo— que si llegara a concederse el amparo puede traducirse en un beneficio jurídico en favor del quejoso, por encontrar sustento en un derecho (en este caso, el derecho humano a la consulta pública, no discriminación, autodeterminación de los pueblos indígenas, medioambiente, etc.), cuya afectación amplia puede ser de índole no sólo patrimonial, sino también económica, personal, de salud pública o cualquier otra.

En este asunto, los peticionarios del amparo se autodescribieron como miembros de la etnia maya y, por lo tanto, se reconoció el interés legítimo a su favor, al transgredirse en su contra las prerrogativas citadas en párrafos anteriores, pues estaba claro que las autoridades responsables fueron omisas en procurar los mecanismos de participación democrática y diálogo entre las instituciones y dependencias de Gobierno a cargo de la elaboración del acuerdo y de las comunidades indígenas.

En proyectos de tal magnitud, como lo fue el acuerdo interestatal impugnado, resulta primordial, a juicio del tribunal, que a dichas comunidades les sea respetado su derecho de participación ciudadana. En especial, debe ser así cuando se trate de procedimientos de discusión, elaboración y aprobación de proyectos que contemplen la conservación de la diversidad biológica, la modificación de su entorno natural y sociocultural, pues al ser precisamente dichos grupos poblacionales quienes habitan estos territorios su conocimiento y experiencia contribuirían a la implementación de prácticas que permitan avances, pero respetando el espacio natural y la identidad cultural de las etnias en la región.

La relevancia de consultar a las comunidades étnicas reside —que además es un derecho inherente a sus miembros— en que, como se mencionó en líneas anteriores, son los pobladores quienes conocen el ecosistema de la zona, por lo cual sus aportaciones a los

proyectos con impacto en su territorio serán valiosas desde una perspectiva “biocultural”.

Con ese panorama, el Tribunal Colegiado determinó que las autoridades responsables tenían la obligación de consultar a las comunidades indígenas que podrían resultar afectadas, en tanto que la firma entre las diversas entidades federativas de Campeche, Yucatán y Quintana Roo causaría una repercusión significativa en los integrantes de las comunidades indígenas que habitan en esas áreas.

En este entendido, los magistrados Juan Ramón Rodríguez Minaya y Jorge Mercado Mejía, adscritos al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, determinaron revocar la sentencia recurrida, con la finalidad de otorgar el amparo. Mientras que la magistrada Selina Haidé Avante Juárez emitió su voto particular a favor de lo resuelto por el juez sexto de distrito de ese mismo circuito; señaló que la sentencia pronunciada por el juzgador de origen debía ser confirmada, por lo que no tenía que concederse el amparo a los quejosos.

Así, por mayoría de votos se otorgó el amparo en contra del Acuerdo General de Coordinación sobre el Cambio Climático de la Península de Yucatán, dejándolo sin efectos, apegándose a diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se argumenta que no es necesaria la existencia de un acto de aplicación de una norma jurídica o disposición administrativa para que se vulneren derechos fundamentales de los ciudadanos, pues su sola elaboración y entrada en vigor pueden generar afectaciones en individuos o comunidades, lo cual los dota de personalidad e interés para promover juicios de amparo que los respalden y protejan ante posibles omisiones y transgresiones a su esfera de derechos.

## ► Conclusiones

Luego de haber analizado los dos casos judiciales aquí planteados es necesario destacar el papel que tuvieron los tribunales en la protección de los derechos de las personas a ser consultadas. El caso de la comunidad yaqui surgió a partir del proyecto de construcción de un acueducto en Sonora que afectaría las aguas que les habían sido asignadas a esa comunidad indígena con motivo de un decreto presidencial de 1940. Debido a la titularidad de ese derecho sobre las aguas y el menoscabo que suponía disponer de ellas sin consulta previa, los representantes de dicha comunidad interpusieron un amparo indirecto. El juez de distrito les concedió la razón y ordenó, entre otras cuestiones, llevar a cabo la consulta indígena. No obstante, luego de que la autoridad interpusiera un recurso en contra de la decisión del juez de distrito, el asunto llegó a la Suprema Corte, la cual confirmó la sentencia y resolvió nuevamente a favor de la comunidad yaqui.

En cambio, el caso de la comunidad maya se originó con un acuerdo de cooperación firmado por los gobernadores de Quintana Roo, Yucatán y Campeche, el cual tenía como

propósito la protección medioambiental y la mitigación del cambio climático. Sin embargo, dicho acuerdo se llevó a cabo sin considerar a los pueblos indígenas de la región, quienes serían, a la vez, habitantes, actores e involucrados en las medidas medioambientales adoptadas por los gobiernos estatales.

En cuanto al fundamento jurídico utilizado por los jueces para resolver ambos casos, cabe señalar que la aplicación del artículo 2 constitucional, apartado b, relativo a la consulta de los pueblos indígenas, ha sido amplia —incluso demasiado amplia—, pues dicha disposición jurídica solamente hace referencia a la consulta de pueblos indígenas en cuestión educativa y en el establecimiento de instrumentos gubernamentales, relativamente intrascendentes, como lo son los planes municipales, estatales y nacional de desarrollo. De ahí que el fundamento jurídico más importante haya sido, más bien, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, cuyos artículos 6 y 15 establecen que los gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas en caso de emprender medidas legislativas o administrativas que los afecten; que estas consultas deben ser de buena fe, apropiadas a las circunstancias y buscar un acuerdo o lograr el consentimiento; asimismo, que en caso de tratarse de recursos naturales ubicados en espacios habitados por comunidades indígenas, los gobiernos deben realizar consultas antes de emprender o autorizar cualquier actividad de exploración o explotación; asegurar que sean partícipes de los beneficios de esas actividades; y otorgar una indemnización por cualquier daño generado.

Por otra parte, al contrastar las teorías que fueron referidas en el presente texto con los casos judiciales analizados destacan dos cuestiones. La primera, desde una perspectiva jurídica, es el desempeño de los jueces —como ya se adelantó— en la defensa de derechos humanos y, en especial, en la protección del derecho a la consulta. Aunque pueda parecer demasiado obvia esta relación entre poderes judiciales, por un lado, y derechos humanos y democracia, por otro, no resulta tan evidente, menos aún en un país como México, caracterizado por una democracia incipiente y una violación sistemática de derechos humanos. De ahí que sea importante subrayar el trabajo de los tribunales en favor del derecho a la consulta previa de pueblos indígenas.

El segundo aspecto a destacar está relacionado ya no con una perspectiva jurídica, sino con la teoría de la deliberación. Ésta pone énfasis en algunos criterios y objetivos que persiguen los procesos deliberativos, y de los cuales en este texto se ha hallado una confirmación empírica a través de los dos casos judiciales seleccionados, en específico, el denominado criterio de la inclusión y el objetivo epistémico.

Para André Bächtiger y John Parkinson (2019), un proceso deliberativo debe incluir a los individuos involucrados o afectados por la situación que se pretende decidir; además, la inclusión también se da al incorporar sus conocimientos y experiencias. Por otro lado, en cuanto al objetivo epistémico, un proceso deliberativo asimismo debe permitir

plantear y generar conocimientos que sirvan de ayuda a quienes participan tomando la decisión para llevar a cabo una mejor ponderación.

Llama la atención que en los casos yaqui y maya las acciones gubernamentales perseguían, en apariencia, intereses nobles: la construcción de un acueducto y un acuerdo para combatir el cambio climático, respectivamente. Sin embargo, ambos casos se caracterizaron por excluir a los principales interesados y afectados por esas medidas.

Por lo tanto, un ejercicio de consulta no sólo presupone, en contextos democráticos, la incorporación de los actores involucrados o afectados (en un sentido prescriptivo o ideal), sino que la realización de una consulta —y su defensa jurídica— puede desencadenar y forzar la materialización de la inclusión. Así, el caso yaqui constituyó, sin duda, un precedente para casos futuros en materia de derecho a la consulta.

Este planteamiento en favor de la inclusión, o dicho de otro modo, de la participación, revela una naturaleza más compleja del derecho a la consulta. La consulta equivale, al parecer, a inclusión o participación. Sin embargo, como hemos visto, ésta no se agota en la inclusión o participación, sino que se extiende —de acuerdo con las disposiciones jurídicas, los razonamientos de los jueces y, en general, de conformidad con los dos casos aquí analizados— a la idea propia de decidir. Se convoca a un pueblo indígena a consulta no para desoír su decisión, sino para obtener, como señala el Convenio 169, “su consentimiento” o, cuando menos, “llegar a un acuerdo”, lo cual supone algún tipo de negociación, de manera que el núcleo del derecho a la consulta es, como hemos visto, la deliberación.

En ambos casos, los jueces advirtieron que la comunidad yaqui y la comunidad maya habían sido excluidas en la medida que las autoridades habían sido omisas respecto de su derecho a que fueran consultadas, cuando en realidad eran los actores centrales, afectados e involucrados en las medidas adoptadas por los gobiernos. Además de la relevancia de la inclusión, los jueces reconocieron que la consulta debía ser previa, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y que debían, por un lado, incorporar los conocimientos de los pueblos indígenas y, por otro, otorgarles acceso a los estudios con antelación para tomar una decisión. En suma, debido a que tienen derecho a participar y a ser consultados cuando se toman medidas que los afectan, es posible afirmar que son actores con derecho a deliberar y decidir.

## Referencias

- Addo, M. K. (1992). “Justiciability re-examined”, en R. Beddard, R.; D. M. Hill (ed.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 93-117. Palgrave Macmillan.
- Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford University Press.



- BRINKS, D. M. (2005). "Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: The Beginning of a New Millennium?". *Texas International Law Journal*, 40(3), 595-622.
- DAHL, R. A. (2013). *La poliarquía*. Editorial Tecnos.
- HABERMAS, J. (2001). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.
- LINZER, D. A.; STATON, J. K. (2015). "A Global Measure of Judicial Independence, 1948-2012". *Journal of Law and Courts*, 3, 223-256.
- O'DONNELL, G. (2000). "The Judiciary and the Rule of Law". *Journal of Democracy*, 11(1), 25-31.
- O'DONNELL, G. (2004). "Why the Rule of Law Matters". *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- ONU-DH. (1 de agosto de 2022). *El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia/>
- PRITCHETT, H. (1948). *The Roosevelt Court: A Study in Judicial Politics and Values, 1937-1947*. Macmillan.
- SCHUBERT, G. (1965). *The Judicial Mind: The Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946-1963*. Northwestern University Press.
- SHAPIRO, M. (1981). *Courts: A Comparative and Political Analysis*. University of Chicago Press.
- SUÁREZ ÁVILA, A. A. (2014). *La protección de los derechos fundamentales en la novena época de la Suprema Corte*. Editorial Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- TOCQUEVILLE, A. (2000). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.

## **Sentencias nacionales e internacionales**

- Amparo en revisión 631/2012, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de un amparo indirecto interpuesto por una comunidad yaqui en Sonora y turnado al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa.
- Amparo en revisión 609/2017, resuelto por Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, ubicado en la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, derivado del amparo indirecto interpuesto por una comunidad maya y turnado al Juzgado Sexto de Distrito del Vigésimo Séptimo Circuito, con residencia en Chetumal, Quintana Roo.
- Controversia constitucional 69/2021, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Corte IDH. Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia del 27 de junio de 2012. Serie C. núm. 245.

Corte IDH. Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C. núm. 172.

### *Declaraciones y tratados internacionales*

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 22 de noviembre de 1969.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. 27 de junio de 1989.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 13 de diciembre de 2007.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 3 al 14 de junio de 1992.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948.

Directrices voluntarias Akwé: Kon. Derivadas del Convenio sobre Diversidad Biológica. 2004.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de diciembre de 1966.

## Parte IV

# Metodologías para la investigación acerca de las consultas ciudadanas y sus aspectos deliberativos

# Transdisciplinarietà metodológica para la investigación sobre las consultas y su función en la deliberación

Gabriela Edith Morales Martínez

Universidad Nacional Autónoma de México,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Por un lado, las consultas a la sociedad se han convertido en parte de la caja de herramientas democráticas tanto para identificar problemas públicos como para atenderlos. Por otro, sus procesos y resultados han sido ampliamente cuestionados. En el ámbito internacional se tienen casos paradigmáticos, como el Brexit,<sup>1</sup> que se refiere al proceso de salida de Reino Unido de la Unión Europea, y el referéndum constitucional de Chile, en septiembre de 2022, que se llevó a cabo con el propósito de determinar si la ciudadanía estaba de acuerdo con la propuesta de la Nueva Constitución Política de Chile desarrollada por la Convención Constitucional.<sup>2,3</sup> En México se han cuestionado las

<sup>1</sup> Arnorsson, A. y Zoega G. (2018). "On the causes of Brexit", *European Journal of Political Economy*, vol. 55, 301-323. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268016302701>

<sup>2</sup> La Convención Constitucional fue creada en 2020 con el encargo de redactar y aprobar la propuesta de una Nueva Constitución, lo que fue habilitado por el plebiscito del 25 de octubre de 2020. Su trabajo sería sometido a un plebiscito con voto obligatorio para que se apruebe o rechace. Información disponible en: Convención Constitucional. Recuperado de <https://www.chileconvencion.cl/que-es-la-convencion-constitucional/>

<sup>3</sup> En octubre de 2020 casi 80% de los electores en Chile votó a favor de cambiar la Constitución y hacerlo a través de una Convención Constitucional. En septiembre de 2022, con 99,4% de las mesas escrutadas y una participación de 13 millones de personas, el "rechazo" obtuvo casi 62% de votos por 38% del "apruebo". BBC, News Mundo (5 de septiembre de 2022). Triunfo del "rechazo" | Las celebraciones en Chile tras el voto en contra de la nueva Constitución". Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62794933>

consultas realizadas en el contexto nacional; la respecto el “Tren Maya”<sup>4</sup> es un ejemplo de esto.

En el Proyecto PAPIIT IA 304121, “Procesos de diálogo y deliberación. Prácticas comunicativas y cualidades deliberativas de las consultas ciudadanas en Ciudad de México”, se integraron distintas perspectivas, y para éstas se implementó la metodología correspondiente con el afán de ubicar los términos u objetivos sustantivos de las diversas consultas analizadas, los procedimientos institucionales utilizados y los resultados.<sup>5</sup>

Este capítulo propone una aproximación metodológica para estudiar a las consultas ciudadanas en el ámbito nacional y local (en este caso, Ciudad de México). La discusión sobre los tipos de métodos que deben emplearse en las ciencias sociales es permanente. La complejidad de los problemas públicos que analizan e intentan resolver demanda la necesidad de tomar en cuenta diversos enfoques, con un afán de transdisciplinariedad en que se entienda a cabalidad y recuperen las distintas visiones que ofrece, entre otras, el derecho, la sociología, la ciencia política, la administración pública y la comunicación, para que sea posible explicar un objeto de estudio.

Éste es el caso de las consultas públicas que operan de forma paralela a la democracia representativa en la que, a través del voto, la ciudadanía elige a las personas que la gobernarán y, por ende, tomarán decisiones por ésta. Las consultas públicas en la democracia y sus procesos deliberativos asociados buscan dar a la ciudadanía la posibilidad de decidir junto con las autoridades gubernamentales.

Contribuyen a solventar en una medida la permanente tensión en la toma de decisiones públicas al constituirse en herramientas útiles para la posible colaboración entre autoridades y sociedad o acciones de simulación, respectivamente. Desde un pensamiento ecléctico, que trata de reunir y conciliar componentes y valores diversos y permite una aplicación a distintos casos de estudio pretendo aportar una metodología de análisis útil para las consultas nacionales y de las entidades federativas.

Concretamente, en este capítulo se presentan la metodología y resultados de dos casos de estudio, uno local en la Ciudad de México, que es la Consulta del presupuesto

<sup>4</sup> Convocatoria y Protocolo para el Proceso de Consulta Indígena sobre el Proyecto de Desarrollo “Tren Maya”. Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya>.

<sup>5</sup> El trabajo de investigación fue realizado por un grupo de investigadores especializados en diversas disciplinas. Se buscaba conocer cuál era el timbre deliberativo de la democracia directa, específicamente en ciertos mecanismos, como las consultas ciudadanas del presupuesto participativo de la Ciudad de México. Respecto al tema de la deliberación partimos del análisis del libro *Mapping and Measuring Deliberation* (Bächtiger, A. y Parkinson J., 2019). Como parte del proyecto se desarrollaron diversos análisis sobre consultas ciudadanas y se consideró la pertinencia de ampliar el análisis para el rubro nacional (ya no sólo de la Ciudad de México).

participativo 2019, y la Consulta Nacional del 1 de agosto de 2021, sobre el esclarecimiento de hechos de importancia histórica y política en México<sup>6</sup> que hayan causado daños graves al país, a la cual coloquialmente se denominó la “consulta popular para enjuiciar a expresidentes”.

## ► Procesos y contextos de los casos analizados

### *Enfoque deliberativo de los procesos políticos*

Ante la evidencia de lo que varios autores han llamado crisis de representación (Monsiváis, C. *et al.*, 1991; Ramírez, A., 2014), se ha planteado la necesidad de construir explicaciones que exploren los procesos democráticos a partir de su diversidad y complejidad. Valorar los procesos políticos desde los procesos deliberativos que derivan de la democracia electoral fue un método utilizado para evaluar los mecanismos democráticos.

En este sentido, los resultados generales del análisis realizado en el mencionado PAPIIT, tanto en el contexto nacional como en la Ciudad de México, muestran que no siempre se cumplen las expectativas de la participación. Incluso, lo que termina llevándose a votación, por lo menos en la Consulta Nacional del 1 de agosto de 2021 que analizo en este capítulo, no tuvo efectos sobre la parte sustantiva o materia de lo que se ponía a consideración a los ciudadanos, en tanto se sometieron a consulta temas cuyo tratamiento estaba consagrado constitucionalmente. Es decir, se puso a consideración de la opinión pública un asunto que quedaba resuelto por el marco jurídico de mayor jerarquía normativa nacional.

Como parte del citado proyecto del que se desprende este capítulo, que tuvo como base el análisis de diversas perspectivas sobre la deliberación, retomo el concepto de democracia deliberativa de Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019), como “la práctica democrática que le otorga a la deliberación un papel central”. Dichos autores afirman que la deliberación es un concepto en el que su contenido depende de varios objetivos: epistémicos, éticos, con orientación a la legitimidad, emancipatorios, transformadores y de clarificación o transparencia.

Por resultado epistémico recupero que en las democracias todos los individuos deben poder participar como si fueran expertos; por ética se considera el valor que personalmente le otorgan los ciudadanos que deciden participar de forma individual en

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral (2021). Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la consulta popular del 1 de agosto de 2021. Recuperado de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118928/CGex202104-06-ap-06-a.pdf>

esta acción; por legitimidad se tiene el reconocimiento de la validez de la intervención de la ciudadanía participante. Como resultados emancipatorios se espera, en un sentido, la liberación de las personas de la imposición de las decisiones que les pueden afectar de forma positiva o negativa y que representaría un cambio, es decir, ser transformadoras. La deliberación también tiene como propósito clarificar los procesos. Como resultado de transparencia se pretende que la información sea puesta a disposición del público por parte de las autoridades, sin necesidad de que las personas tengan que preguntar por ésta.

Finalmente, incorporo las dimensiones de la deliberación que conceptualizo de la siguiente manera: 1) Como un proceso de comunicación que implica esencialmente dar razones y escuchar. Esto, según Bächtiger, A. y Parkinson, J. (2019), sería el núcleo de lo deliberativo y conduce a entender los procesos deliberativos desde la comunicación política;<sup>7</sup> 2) A partir de sus metas u objetivos, a saber: epistémicos, éticos, con orientación a la legitimidad, emancipatorios, transformadores y de clarificación o transparencia, categorías que se explican con anterioridad.

Por otra parte, retomo la definición de la democracia deliberativa como un modelo normativo de la política que aspira a profundizar la democracia con base en un principio de razonamiento público entre ciudadanos (Monsiváis, A., 2006, p. 1).

### *Aspectos contextuales de los casos analizados*

A partir de la respuesta del Gobierno mexicano al movimiento del 68, se ha hablado de una crisis de representación y del desprestigio de la clase política mexicana (Aguayo, 2015). Autores como Benito Nacif (2007) afirman que la transición de un régimen autoritario a uno democrático en México fue paulatina y tuvo lugar entre 1988 y 2000. Sin embargo, existen ciertos elementos que han mantenido la mencionada percepción de desconfianza hacia la clase política.<sup>8</sup> En ese sentido, resulta útil traer al análisis de la democracia deliberativa, la observación del marco jurídico nacional y de la Ciudad de México, incluyendo el diseño institucional que se revisa en las siguientes páginas. El marco

<sup>7</sup> En el capítulo “La deliberación como proceso de comunicación política”, por Manuel Arellano, parte de este libro, se puede tener más información sobre tal análisis.

<sup>8</sup> En la edición 2021 del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, México mantuvo una calificación de 31 puntos (en una escala de cero a 100, donde 100 sería la mejor calificación posible). México sigue siendo el país peor evaluado de los 38 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el G20, México ocupa la posición 18 de 19 países evaluados. Por otra parte, en el Informe México: Anatomía de la Corrupción, 2ª edición, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) se señala textualmente: “De manera paradójica, México está dentro de las primeras 20 economías del mundo y dentro de los 20 países con servidores públicos más corruptos”. Recuperado de [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia\\_Corrupcion\\_2-Documento.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf)

normativo no sólo considera la parte abstracta y conceptual, sino que también establece conductas obligatorias para los actores sociales involucrados, como son el Gobierno y la ciudadanía. La consulta pública se inserta en el derecho a la participación, que como componente de la libertad de expresión forma parte de los derechos humanos. El impulso internacional es, de esta forma, significativo. Las variables deliberativas que el presente proyecto se planteó observar en los casos seleccionados están determinadas en gran medida por el diseño institucional derivado del marco legal y procedimental.

### ► Protección jurídica internacional del derecho a la participación ciudadana

Los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se protegen a través de las garantías individuales y su correspondiente desarrollo normativo en las legislaciones, permiten la posibilidad de deliberación, entendida ésta como una condición que habilita a la ciudadanía para tomar decisiones de forma colaborativa con las autoridades gubernamentales o, por lo menos, la expectativa de hacerlo. El artículo 1º constitucional establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos y sus garantías reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano forme parte, así como de las garantías para su protección, lo cual favorece en todo momento la más amplia protección.

De esta manera, se reconocen en la CPEUM los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Los derechos humanos pertenecen a todas las partes, sin ninguna discriminación, no se pueden separar y se entienden como un bloque, ya que ningún derecho es más importante que el otro. Tener o no la posibilidad de ejercer un derecho puede permitir o anular el ejercicio libre y pleno de otros derechos. Uno de los ejemplos más claros es el derecho de acceso a la información. Si no se tiene conocimiento de los mecanismos que existen para proteger la salud, no es posible solicitar los servicios públicos disponibles para este propósito. Más aún, si no se conoce que debe existir un determinado tipo de protección para salvaguardar dicha prerrogativa, no es posible exigirlo para que existan instrumentos que le den cumplimiento. Siguiendo esta narrativa, si tal derecho no se ve protegido, podría resultar afectado, entre otros, el derecho a trabajar y su posibilidad de hacerlo.

### ► Regulación del derecho a la participación ciudadana en el caso mexicano

La consulta popular se introdujo en la Constitución mexicana en 2012. De acuerdo con el artículo 35, fracción VIII, de la Carta Magna, la consulta popular debe realizarse a



petición del presidente de la república, del 33% de cualquiera de las cámaras o de 2% de la lista nominal de electores. Se requiere una participación de 40% para que sea vinculatoria y existe una serie de asuntos que no son objeto de la consulta popular, como los derechos humanos y los impuestos.

Asimismo, en 2014 se creó la Ley Federal de Consulta Popular. En 2019 se realizó una reforma constitucional en materia de consulta popular, que introdujo la prohibición de elaborar consultas relativas a obras de infraestructura en ejecución y estableció la figura de revocación de mandato. Más tarde, en 2021, se llevó a cabo una reforma a la Ley Federal de Consulta Popular, en la que se incluyó, entre otras cuestiones, la prohibición ya referida sobre consultar obras en ejecución.

Los mecanismos legalmente determinados de democracia directa son seis: iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación del mandato. Los instrumentos de democracia participativa también son seis: colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas, coordinadora de participación comunitaria y presupuesto participativo. Los instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública son ocho: audiencia pública, consulta pública, difusión pública, rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y silla ciudadana.

## ► Caso de estudio 1.

### Presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2019

El presupuesto participativo permite a la ciudadanía decidir el uso de recursos para mejorar su entorno público inmediato. El monto de los recursos equivale a 4% del presupuesto anual de la demarcación. La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México establece criterios de distribución del recurso, la organización para la presentación de propuestas, las convocatorias, las asambleas de diagnóstico y deliberación en torno a problemáticas y prioridades en las asambleas ciudadanas, el registro de proyectos, la validación técnica, jurídica, ambiental y financiera, la elección, la designación de proyectos ganadores, el comité de ejecución y vigilancia y la ejecución del proyecto.

#### *Metodología para valorar las consultas del presupuesto participativo*

Considerando lo anterior, la metodología desarrollada para valorar las consultas del presupuesto participativo por el equipo de investigación del PAPIIT se aplicó al núcleo de la deliberación, que está integrado por los componentes: 1) Dar razones; 2) Escuchar de manera abierta y recíproca; y especialmente en el último, 3) Actividad comunicativa distinguible con miras a producir beneficios democráticos. Existe una diferencia entre

los actos deliberativos que corresponden a procesos de dar razones y escuchar y las funciones deliberativas, muchas veces asociadas a las consecuencias de la deliberación.

Considero que el proceso institucional coordinado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)<sup>9</sup> y las alcaldías para definir los presupuestos participativos colocan el marco para la actividad comunicativa con beneficios democráticos, pero que éste únicamente opera cuando la ciudadanía se entera, además decide participar dando razones y siendo receptivo a los motivos de otras personas. De otra forma, este marco es sólo un espacio de comunicación sin ocuparse.

¿Cómo se calculan los beneficios democráticos en las consultas populares del presupuesto participativo? El enfoque está en revisar qué tantas son las propuestas presentadas por los ciudadanos en relación con las alternativas que se toman en cuenta para la asignación de presupuesto. Propongo un Modelo de Medición de la Deliberación en tanto Medio o Proceso del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México 2019. En este caso, se revisaron las actas de las consultas ciudadanas, con la finalidad de ubicar los argumentos que existieron en las asambleas ciudadanas y cuántos de éstos se toman en cuenta en esta parte del proceso deliberativo.<sup>10</sup> Dicha condición se considera con un valor positivo como parte del modelo. En los siguientes párrafos se detallan las especificaciones.

El artículo 124 de la Ley de Participación Ciudadana (LPC) dispone que son autoridades en materia de presupuesto participativo las siguientes: I. La Jefatura de Gobierno; II. La Secretaría de Administración y Finanzas; III. La Secretaría de la Contraloría; IV. El Instituto Electoral; V. El Tribunal Electoral; VI. El Congreso; y VII. Las alcaldías.

Por otro lado, conforme con lo dispuesto en el artículo 126, párrafo primero, de la LPC, para efectos de determinar la factibilidad de los proyectos de presupuesto participativo, las alcaldías deben crear un órgano dictaminador conformado por las siguientes personas con voz y voto: a) Cinco especialistas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictaminar, provenientes de instituciones académicas, que serán propuestos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México. El Órgano Electoral realizará el procedimiento para seleccionar a las personas especialistas mediante insaculación en su plataforma, las cuales estarán en cada uno de los órganos dictaminadores; b) La persona concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana, o en caso de no existir dicha comisión será el concejal que el propio concejo determine; c) Dos personas de mando superior administrativo de la alcaldía, afín a la naturaleza de

<sup>9</sup> El Instituto Electoral de la Ciudad de México tiene como mandato la función estatal de organizar las elecciones en la Ciudad de México y los procedimientos de participación ciudadana. Información disponible en: <https://www.iecm.mx/>

<sup>10</sup> El proceso cuenta con protección jurídica y de operación institucional que lo coordinan. Es decir, se encuentra regulado, y a partir de esta regulación se articulan diversas instituciones a las que se hace referencia posteriormente.

proyectos presentados; d) La persona titular del área de Participación Ciudadana de la Alcaldía, quien será la que convoque y presida las sesiones.

Desde el momento de la instalación del órgano dictaminador, con voz y sin voto, también forman parte del órgano dictaminador: a) Un contralor ciudadano, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México; y b) La persona contralora de la alcaldía. El órgano colegiado multinivel, con al menos cinco especialistas de diversos sectores relevantes, elige la decisión a implementar, una vez escuchada la selección de la persona representante de la Comisión de Participación Comunitaria y el individuo proponente.

Los integrantes del órgano dictaminador están obligados a realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo con las necesidades o problemas a resolver; su costo, tiempo de ejecución y la posible afectación temporal que de éste se desprendan, en concordancia con el Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, los Programas de Gobierno de las Alcaldías y los Programas Parciales de las unidades territoriales, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes y los principios y objetivos sociales establecidos en esta ley. Al finalizar su estudio y análisis, deberá remitir un dictamen debidamente fundado (sustentado en disposiciones jurídicas) y motivado (explicación de las razones que le colocan en los supuestos jurídicos) en el que se expresen clara y puntualmente la factibilidad y viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público.

Una vez determinados y publicados los dictámenes se tiene la posibilidad de impugnarlos a través de la vía jurisdiccional, como se explica a continuación. De conformidad con el artículo 26 de la LPC, con excepción del referéndum, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México será competente para resolver los medios de impugnación suscitados en el desarrollo de los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, relacionados con irregularidades probables en el desarrollo, o fuera de estos procesos, cuando se consideren violentados los derechos de participación de las personas, existan conflictos entre las Comisiones de Participación Comunitaria o entre sus integrantes; así como para verificar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana se ajusten a lo previsto por la Constitución y la LPC.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos en materia de participación ciudadana, la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México contempla medios de impugnación que cuestionan la validez o legalidad de los hechos de autoridad tendentes a modificar o revocar la decisión y que darán definitividad a las distintas etapas de los procesos de democracia directa y de participación ciudadana (se tienen por terminadas) y garantizará la protección de los derechos de participación comunitaria.

## ► Análisis de datos del presupuesto participativo de la Ciudad de México, 2019

Se analizaron 317 actas circunstanciadas de las Asambleas de Diagnóstico y Deliberación (así nombradas por el IECM) de distintas unidades territoriales de las 16 alcaldías de la Ciudad de México que conforman su totalidad.<sup>11</sup> Se escogió una alcaldía de cada uno de los puntos de la ciudad, sin tomar en cuenta el partido que gobernaba.; la muestra corresponde a 15% de las 2,092 actas levantadas. En este artículo presento los resultados de cuatro alcaldías de las regiones norte,<sup>12</sup> sur,<sup>13</sup> oriente<sup>14</sup> y poniente.<sup>15</sup> Se escogieron éstas con la finalidad de evitar sesgos respecto a las diversas condiciones socioeconómicas y políticas de las diversas divisiones territoriales administrativas.

Los indicadores aplicados fueron: el número de mujeres y hombres asistentes con derecho a voto. Esto es, la cantidad de personas, desagregado por sexo, que acuden a la consulta y pueden emitir una opinión que se tomará en cuenta porque tienen legitimidad para votar.

Se consideró también como indicador si existió congruencia entre las problemáticas expresadas por las personas asistentes a las asambleas vecinales de las consultas del presupuesto participativo y las prioridades establecidas por las autoridades como resultado de estas expresiones.

A través del análisis muestral aleatorio de las actas que documentan la opinión de las personas participantes en las asambleas comunitarias ubico que los resultados sobre la similitud o diferencia entre problemáticas planteadas por los hombres y mujeres asistentes, y las opciones resultantes, en algunos casos no corresponden a los esperados por los ciudadanos que, pienso, buscarían ver reflejadas sus preocupaciones con una asignación presupuestaria y acciones planificadas. Este último punto es el que se refiere a las prioridades. Tal incongruencia o diferencia no necesariamente forma parte de un intento deliberado por manipular creencias y emociones con la finalidad de influir en la opinión pública, sino corresponde, en este caso, a una pretensión de equilibrar la carga de responsabilidades entre la sociedad participativa y las autoridades obligadas por el marco jurídico. Es decir, se intenta aclarar, por una parte, a qué autoridad corresponde realizar los servicios y obras públicas que la ciudadanía que participa refiere necesitar. Por otra parte,

<sup>11</sup> Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

<sup>12</sup> Gustavo A. Madero.

<sup>13</sup> Tlalpan.

<sup>14</sup> Venustiano Carranza.

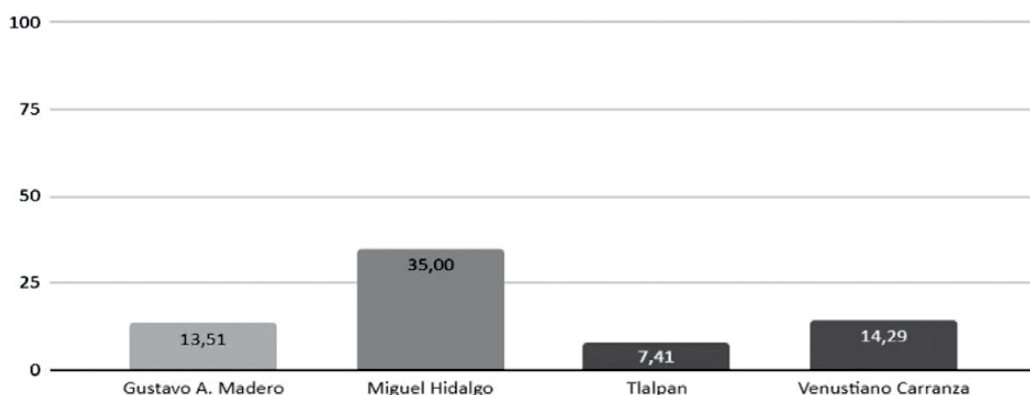
<sup>15</sup> Miguel Hidalgo.

hasta dónde ya no pueden llegar las autoridades y se requiere la intervención operativa de esta ciudadanía que participa en las asambleas.

### ► Hallazgos sobre el presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2019

Del análisis realizado a los procedimientos implementados en cuatro alcaldías se observa que, al menos, en 7.41% no existió congruencia entre las problemáticas identificadas en las asambleas comunitarias y las establecidas como prioridades en las actas. Esta diferencia puede explicarse a través del propósito del mecanismo como tal, así como de forma procedimental.

Figura 1. Porcentaje en el que las problemáticas presentadas fueron consideradas para la asignación del presupuesto participativo



**Fuente:** elaboración propia, a partir de datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Asambleas de Diagnóstico y Deliberación de la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 de la Ciudad de México.<sup>16</sup>

El presupuesto participativo es el instrumento de democracia mediante el cual la ciudadanía busca decidir sobre la aplicación de los recursos que otorga el Gobierno de la Ciudad de México a las alcaldías para que sus habitantes optimicen su entorno. Los recursos se destinan para mejoramiento de espacios públicos, equipamiento e infraestructura, obras y servicios, actividades recreativas, actividades deportivas y actividades culturales. Estos recursos son independientes de los que el Gobierno de la Ciudad de México o las alcaldías contemplan por acciones gubernamentales. El presupuesto participativo se orienta al desarrollo comunitario,

<sup>16</sup> Disponible en: <https://aplicaciones.iecm.mx/ConvocatoriasAsambleas2019/>

la convivencia, la acción comunitaria, la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre personas vecinas. Existen proyectos cuya duración por su alcance pueden planearse para dos años o ejercicios fiscales.

**Tabla 2.** Número de actas en las que la problemática y la prioridad fueron iguales (congruentes) o diferentes (incongruentes)

Alcaldías	Congruencia entre problemática y prioridad (1: es congruente; 0 no es congruente)				
	Registros con valor de 1	Registros con valor de 0	Sin datos	Total de registros	Porcentaje de registros con valor de 0
Gustavo A. Madero	31	5	1	37	13,51
Miguel Hidalgo	13	7		20	35,00
Tlalpan	27	2		29	7,41
Venustiano Carranza	21	7	1	29	14,29

**Fuente:** elaboración propia, con datos del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Asambleas de Diagnóstico y Deliberación de la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 Ciudad México.<sup>17</sup>

Los proyectos registrados en cada colonia, pueblo y barrio originario son evaluados por el Órgano Técnico Dictaminador de cada una de las dieciséis alcaldías, para determinar la viabilidad técnica, jurídica y financiera de las propuestas, y aquellas que sean dictaminadas de manera favorable son difundidas por los promoventes, como se refiere en páginas anteriores de este capítulo. Cada propuesta de proyecto específico contiene un anexo técnico en el que se colocan los datos del responsable y del proyecto en los rubros: espacio físico, material y personal; así como el plan de trabajo que describe todo el proceso de ejecución del proyecto. La siguiente parte es la que regula el artículo 126, párrafo primero, de la LPC, en la que el comité determina cuáles serán los proyectos con asignación presupuestaria descrita a partir de la página nueve.

<sup>17</sup> Disponible en: <https://aplicaciones.iecm.mx/ConvocatoriasAsambleas2019/>

## ► Caso de estudio 2. Resultados de la consulta popular, agosto de 2021

El análisis de este caso no sigue la estructura del anterior, ya que los niveles de Gobierno son diferentes. El 15 de septiembre de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó ante la Mesa Directiva del Senado de la República la solicitud de una consulta popular. Ese mismo día, el Senado de la República remitió tal solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26, fracción I, de la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) expedida el 14 de mayo de 2014.

El 19 de mayo de 2021 se promulgó el decreto que reforma la LFCP.<sup>18</sup> En el artículo 4 se define a la consulta popular como el instrumento de participación por el cual los ciudadanos a través de la emisión del voto “libre, secreto, directo, personal e intransferible toman parte de las decisiones de los poderes públicos, respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional de competencia de la Federación”. El artículo 5 dispone que el resultado de la consulta popular es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes cuando la participación total corresponda, al menos, a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de las entidades federativas que correspondan.

Se determina que aplicarán la LFCP, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en sus respectivos ámbitos de competencia, es decir, de su atribución para conocer sobre un asunto determinada en el marco jurídico. El proceso de implementación es bastante claro.

El artículo 12 de la LFCP dispone que los ciudadanos en un número equivalente, al menos 2% de las personas inscritas en la lista nominal de electores podrán solicitar una consulta popular. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 16 de la LFCP, respecto a las peticiones de consulta popular formuladas por los legisladores, serán objeto de la convocatoria aquellas que sean admitidas por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión, sin que puedan admitirse a más de una.

Se restringen del cometido de la consulta popular los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los respectivos tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la permanencia o continuidad en el cargo de las personas servidoras públicas de elección popular, la materia electoral, el sistema financiero y el Presupuesto de Egresos de la Federación; tampoco podrán ser votados por la ciudadanía a través de

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5618794&fecha=19/05/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618794&fecha=19/05/2021). Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2021

consulta popular las obras de infraestructura, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

El 11 de junio de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo del INE mediante el cual se aprobó el diseño, la impresión, la plantilla braille y el sello de la papeleta de la consulta popular.<sup>19</sup> Se describe el tema de trascendencia nacional, que fue el siguiente:

Esta consulta tiene como objetivo conocer tu opinión acerca de si se deben esclarecer o aclarar hechos de importancia histórica y política ocurridos en México, con la finalidad de que las autoridades competentes, en su caso, determinen cómo actuar y los mecanismos a implementar respecto a las y los posibles responsables y víctimas.

El 1 de octubre de 2020, la SCJN emitió la declaración de constitucionalidad de la materia de la consulta popular y determinó reformular la pregunta presentada por el presidente. El 1 de agosto de 2021 se llevó a cabo la primera Consulta Popular, así definida en México. Los resultados fueron los siguientes, conforme con los criterios estadísticos y operativos para la realización del Conteo Rápido para la Consulta Popular del 1 de agosto de 2021 y Protocolo de selección de la muestra aprobado por el Consejo General del INE.<sup>20</sup>

El conteo rápido de la consulta popular se basa en un diseño muestral estratificado, cuyas capas son los distritos estatales federales, con la finalidad de tener una cobertura geográfica nacional. Cabe destacar que el conteo rápido se desarrolló conforme con las medidas preventivas del protocolo sanitario de la pandemia por COVID-19. La consulta popular del 1 de agosto fue la primera que realizó el INE, por lo cual establece la línea base, ya que no existen precedentes.

En cada mesa receptora se estableció un acta en la que constaban las respuestas: SÍ, NO, NULOS y TOTAL, con letra y número. Posteriormente, se vertieron estos datos en el formato para recopilación de resultados por opinión. A partir de la aplicación de un protocolo de dictado, se consolidaron los datos en el sistema informático de la consulta popular.

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación*. “Extracto del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el diseño y la impresión de la papeleta, la plantilla braille y el sello de la papeleta para la Consulta Popular del 1 de agosto del 2021”. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5620983&fecha=11/06/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620983&fecha=11/06/2021)

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*. “ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la realización del Conteo Rápido para la Consulta Popular del 1° de agosto de 2021, así como los Criterios estadísticos y operativos para la realización del Conteo Rápido para la Consulta Popular del 1° de agosto de 2021 y Protocolo de selección de la muestra”. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/2021/INE/INE\\_260721.pdf](https://www.dof.gob.mx/2021/INE/INE_260721.pdf)



La lista nominal tenía un total de electores de 93,671,697. El total de opiniones de la consulta popular fue de 6,663,208. La totalidad de actas computadas<sup>21</sup> fue de 57,077, lo que representó únicamente 7.11. Es decir, 33% de participación ciudadana respecto a la lista nominal. Por lo anterior, los resultados de la consulta popular no fueron vinculantes, y son los siguientes:

Tabla 3. Resultados no vinculantes de la consulta popular de agosto 2021

Número de votantes que opinaron que SÍ	Porcentaje de votantes que opinaron que SÍ	Número de votantes que opinaron que NO	Porcentaje de votantes que opinaron que NO	Número de votos nulos	Porcentaje de votos nulos
6,511,385	97.72%	102,945	1.54%	48,878	.73%,

**Fuente:** elaboración propia, con datos del Instituto Nacional Electoral. Estos resultados corresponden a los emitidos por el INE el 2 de agosto a las 21:30 horas, tiempo del centro.<sup>22</sup>

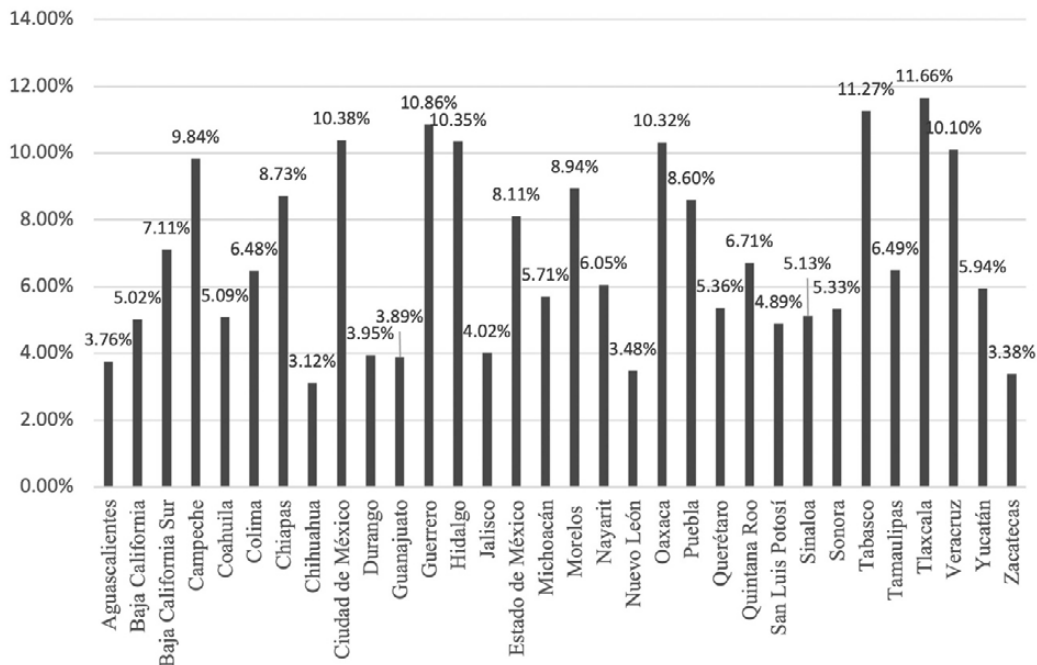
Por entidad federativa se conoce que:

La Ciudad de México tuvo una participación de 10.38%, ya que de la lista nominal de electores con 7,768,687 votaron en la consulta popular 806,693 personas. 787,558 votantes opinaron que SÍ era la respuesta a la pregunta de la consulta, lo cual representa 97.62%, lo cual la coloca sólo un punto porcentual debajo del mencionado promedio nacional de 97.72%. 14,717 votantes opinaron que NO era la respuesta, lo que representa 1.8243%. Existieron 1.82% votos nulos. Lo que equivale a 0.54%, como proporción del total de votos. La panorámica de los resultados de la consulta popular en términos de la participación es la siguiente:

<sup>21</sup> Instituto Nacional Electoral. Resultados de la Consulta Popular 2021. Recuperado de <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>. El INE también publicó la base de datos a la que se puede tener acceso en: <https://computos.cp2021.ine.mx/base-de-datos>

<sup>22</sup> Información recuperada de <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

Figura 2. Resultados de la participación ciudadana en la Consulta Popular 2021



**Fuente:** elaboración propia, con datos del Instituto Nacional Electoral. Información disponible en: Parcero, L. M. (2021).<sup>23</sup>

En la figura 2 podemos ver que existieron más de nueve entidades federativas en las que la participación de la población participante respecto a la lista nominal fue superior a 8.9% hasta 11.66% en el estado de Tlaxcala, que junto con el estado de Tabasco resultaron los únicos en que la participación fue superior a 11%. La mayoría de las personas que acudieron a votar expresaron como respuesta SÍ a la pregunta de la consulta, mientras los votos nulos se colocaron en todos los casos por debajo de 1%, como muestra la siguiente tabla:

<sup>23</sup> Recuperado de <https://analisiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/128>, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Tabla 4. Resultados de la Consulta Popular 2021

Entidad federativa	Participación ciudadana	Lista nominal	Total de opiniones	SÍ	NO	VN
Aguascalientes	3.76%	1,023,134	38,474	97.5385%	1.7370%	0.7303%
Baja California	5.02%	2,930,779	147,144	98.6244%	1.0601%	0.3153%
Baja California Sur	7.11%	563,914	31,428	98.6795%	1.0372%	0.2831%
Campeche	9.84%	669,841	65,879	98.8266%	0.7984%	0.3749%
Coahuila	5.09%	2,276,476	115,873	98.4957%	1.1124%	0.3918%
Colima	6.48%	558,717	36,220	98.7023%	0.9414%	0.3561%
Chiapas	8.73%	3,663,779	319,738	97.0885%	1.9156%	0.9958%
Chihuahua	3.12%	2,908,443	90,606	97.9504%	1.6488%	0.4006%
Ciudad de México	10.38%	7,768,687	806,693	97.6279%	1.8243%	0.5476%
Durango	3.95%	1,341,701	53,050	97.3496%	1.7587%	0.8916%
Guanajuato	3.89%	4,605,553	179,026	97.53%	1.8204%	0.6490%
Guerrero	10.86%	2,579,551	280,126	97.8434%	1.2137%	0.9427%
Hidalgo	10.35%	2,252,555	233,079	97.9028%	1.3162%	0.7808%
Jalisco	4.02%	6,229,624	250,608	97.8077%	1.5709%	0.6212%
Estado de México	8.11%	12,400,467	1,005,074	97.4944%	1.8525%	0.6529%
Michoacán	5.71%	3,583,329	204,693	98.0903%	1.2941%	0.6155%
Morelos	8.94%	1,498,307	133,953	97.3445%	1.0832%	1.5721%
Nayarit	6.05%	896,692	54,278	98.6126%	0.9967%	0.3905%
Nuevo León	3.48%	4,202,726	146,056	97.7029%	1.7842%	0.5128%
Oaxaca	10.32%	2,997,840	309,365	97.6516%	1.4267%	0.9215%
Puebla	8.60%	4,759,751	409,226	97.0783%	1.6404%	1.2811%
Querétaro	5.36%	1,744,378	93,532	98.1172%	1.3824%	0.5003%
Quintana Roo	6.71%	1,328,062	89,147	98.5282%	0.9534%	0.5182%
San Luis Potosí	4.89%	2,074,340	101,374	97.0021%	2.1050%	0.8927%
Sinaloa	5.13%	2,260,563	115,997	98.5542%	1.0672%	0.3784%
Sonora	5.33%	2,196,722	117,016	98.5412%	0.8426%	0.6161%

## Resultados de la Consulta Popular 2021 (continúa)

Entidad federativa	Participación ciudadana	Lista nominal	Total de opiniones	SÍ	NO	VN
Tabasco	11.27%	1,759,522	198,270	98.2881%	0.8629%	0.8488%
Tamaulipas	6.49%	2,744,953	178,254	98.0179%	1.5713%	0.4106%
Tlaxcala	11.66%	976,357	113,854	98.4989%	1.0241%	0.4769%
Veracruz	10.10%	5,989,973	604,881	97.3660%	1.6594%	0.9744%
Yucatán	5.94%	1,668,641	99,158	98.0253%	1.3634%	0.6111%
Zacatecas	3.38%	1,216,320	41,136	97.8121%	1.8013%	0.3865%

Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Nacional Electoral.

### Alcances y límites de la deliberación a través de los mecanismos de la Consulta Popular Nacional de agosto de 2021

La decisión, que puede inferirse fue tomada, es sobre la importancia del contenido de la pregunta como tal y la necesidad de resolver la problemática presentada. Es decir, sobre el ejercicio de las facultades de las autoridades competentes, para determinar cómo actuar y los mecanismos a implementar respecto a los posibles responsables y las víctimas de hechos importantes que hayan repercutido de manera negativa en la población. No hay claridad de por qué la aplicación de los mecanismos para proteger los derechos constitucionales se tiene que decidir mediante una consulta. La ciudadanía demostró interés en el esclarecimiento de hechos históricos y de que se llevaran a cabo los procesos conducentes sobre las personas responsables. La respuesta NO a la pregunta de la consulta solamente fue elegida por un porcentaje superior a 2% en la entidad federativa de San Luis Potosí. Sin embargo, lo que mayormente afectó los pretendidos alcances de la consulta fue el abstencionismo de los votantes, por lo que no se pudo concretar la obligatoriedad de los resultados. En realidad, ¿cuál sería esta obligatoriedad si las autoridades ya tienen la obligación? El nivel de abstencionismo es un indicador del desinterés en la participación por parte de la ciudadanía. No obstante, para quienes deciden participar, en algunos casos, el nivel de expectativas puede resultar amplio, lo cual se expone más adelante.

Por otro lado, considerando la perspectiva de los representantes políticos, tendrán a veces una reticencia al ver limitada su posibilidad de decisión, de acuerdo con Casas E. (2009). El autor sugiere que existe una tensión entre el mandato e independencia de los representantes respecto de los electores, al existir una posibilidad de impacto de la participación no electoral en la resolución de conflictos. En el caso de las consultas nacionales

de la presidencia actual, más que reticencia se observa interés en que la población pueda confirmar la validez de determinados asuntos.

## ► Alcances y límites de la deliberación en el presupuesto participativo de la Ciudad de México

Como se mencionó, es posible advertir que las consultas pueden tener un componente de expectativas amplio para algunas de las personas participantes sobre qué se hará o qué consecuencias tendrá su participación. No es posible cubrir estas pretensiones mediante los mecanismos procedimentales derivados del marco jurídico, pero la expresión de las opciones que manifiestan sirve para retroalimentar a las autoridades sobre las necesidades y exigencias ciudadanas respecto a los que se identifican como los principales problemas públicos.

En el caso del presupuesto participativo, esto es así porque la cercanía cotidiana de la ciudadanía con los servicios u obras públicas permite ubicar necesidades que a través de los procesos de consulta se transmiten a las autoridades, las cuales a veces tendrán limitada su capacidad de actuación. De esa forma es como las pretensiones de los ciudadanos pueden entenderse como limitadas.

## ► Conclusión

A partir del modelo planteado, es posible observar al menos dos componentes distintos en las consultas por entidad federativa y las nacionales. En las primeras, los planteamientos a decidir, como fue en el presupuesto participativo en la Ciudad de México, serán aportados por la propia ciudadanía participante, quien busca que se consideren sus posturas con base en el marco jurídico y procedimental establecido por las autoridades competentes.

En el segundo caso es posible advertir que las consultas nacionales son mucho más abstractas, y lo que se va a decidir se encuentra definido de antemano por los poderes de la Unión, tal es el caso de la pregunta propuesta por el Ejecutivo y revisada por los poderes Legislativo y Judicial en la consulta de agosto de 2021. Las alternativas se estrechan para la población, y las consecuencias son limitadas *a priori*, pues para que algo suceda se deben desplegar diversos mecanismos jurídicos preestablecidos para que las autoridades competentes actúen contra los responsables de hechos históricos y políticos que generaron víctimas conforme al marco jurídico existente.

## ► Referencias

AGUAYO, S. (2015). *De Tlatelolco a Ayotzinapa. Las violencias del Estado*. Ediciones Proceso.

- BÄCHTIGER, A.; PARKINSON, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Democracy*. Oxford University Press.
- CAMPOS SAAVEDRA, L. F.; RODRÍGUEZ MORILLA, A. C. (2017). “Los ‘Bienes Democráticos’ en la Economía del Bien Común: cuatro vías para su delimitación conceptual”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 90, 223-252.
- CASAS, E. (2009). “Representación política y participación ciudadana en las democracias”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51(205), 59-76. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182009000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100004&lng=es&tlng=es)
- MONSIVÁIS, A. (2017). *La desafección representativa en América Latina*. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v14n35/1870-0063-anda-14-35-00017.pdf>
- MONSIVÁIS, C.; PAREDES, B.; VILLANUEVA, L. F. A.; LAMAS, M. (1991). ¿De quién es la política?: Crisis de representación: los intereses de las mujeres en la contienda electoral. *Debate Feminista*, 4, 3-98. <http://www.jstor.org/stable/42623997>
- NACIF, B. (2007). “Para entender las instituciones políticas del México democrático”. Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 194, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- RAMÍREZ, A. (2012). *Crisis de la representación, crisis económica e ideología alternativa: Los conceptos de ruptura estática y ruptura dinámica*. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/239/376>

### **Fuentes legales**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (12 de agosto de 2019). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley Federal de Consulta Popular (14 de marzo de 2014). *Diario Oficial de la Federación*.

## Parte V

Casos estudiados relativos al rol  
de la deliberación en mecanismos  
de democracia directa

## Entre técnica y democracia. El estándar deliberativo en la gobernanza de los megaproyectos de desarrollo

Alejandro Aguilar Nava

Estudios del Desarrollo, Instituto Mora

Gobernar significa, en buena medida, tomar decisiones para la comunidad y en nombre de ésta. Un Gobierno será pensado, en adelante, como un sistema colectivo, pero especializado, de toma de decisiones. En este sentido, me atrevo a hablar de gobernanza. Esta definición tiene especial aplicación cuando tratamos de la política institucionalizada. En particular, mi interés se centra en los megaproyectos de desarrollo. Al reflexionar sobre este tópico notamos de inmediato el núcleo problemático: la dificultad de procesar la complejidad y reducir la incertidumbre, difícilmente compaginables con los reclamos democráticos.

Puesto que mi intención es sugerir que la incorporación del “estándar deliberativo” a la gestión de los megaproyectos de desarrollo permite tender puentes entre la técnica y la democracia, me dedicaré en un primer apartado a caracterizar los desencuentros entre los ámbitos. Planteada la naturaleza del escollo, en el segundo analizaré la forma en que en megaproyectos de desarrollo se suelen conjuntar ambas dimensiones de manera insatisfactoria, en arreglos que combinan rasgos democráticos con la gobernanza tecnocrática de la implementación de los proyectos. Utilizaré ejemplos extraídos de la historia reciente del tren en la península de Yucatán (mejor conocido como “Tren Maya”) para ilustrar la cuestión. En el tercer apartado introduciré el “estándar deliberativo” como criterio ético-político de gobernanza que pueda conciliar la legitimidad democrática con las necesidades técnicas de obras de esta magnitud.



## ► Las dos culturas de la gobernanza: técnica y democracia

### *Los problemas de la gobernanza*

El proceso de toma de decisiones es relativamente simple si se postulan sujetos racionales, unitarios, con opciones discernibles y conocimiento completo. En la medida en que la escala aumenta, la complejidad de la toma de decisiones se vuelve mayor. En consecuencia, en las sociedades de hoy día, si las decisiones pretenden ser provechosas, los encargados deben contar con la capacidad para procesar información para reducir de forma eficiente la complejidad (en otras palabras, convertir la información en conocimiento). Entiendo este proceso como la selección de una decisión dentro de una gama de posibilidades mediante el procesamiento de información del entorno. Esta visión metateórica de los sistemas sociales de Luhmann es útil en la medida en que considera que los sistemas continuamente realizan esta tarea en el proceso de autopoiesis. Así, pone énfasis en la necesidad de información para cualquier proceso social. Por otra parte, la interesante crítica de Innerarity da cuenta de cómo el argumento de Luhmann se vuelve circular, pues este último considera que los sistemas sociales procesan la complejidad al adaptarse de manera constante a su entorno. Desde este reduccionismo en última instancias no hay disyuntivas, sino tiempo necesario (o no) para la toma de decisiones (Innerarity, 2020, pp. 54 y ss; Luhmann, 1998, p. *passim*).

Desde un punto de vista de los sistemas sociales de la teoría social de Niklas Luhmann, “la complejidad de una unidad indica el hecho de que no todos los elementos de dicha unidad pueden estar simultáneamente en relación con ellos mismos” (De la entrada sobre “complejidad” de Claudio Baraldi. Corsi *et al.*, 1996, p. 55). Esto significa que, en sistemas complejos, las opciones posibles varían sobre un rango dilatado, que comprende un abanico amplio, y producen a cada paso altos niveles de incertidumbre, puesto que la información no está siempre disponible ni es ponderable. En las sociedades contemporáneas, la complejidad procede de la diferenciación funcional, las restricciones y nuevos desafíos que provienen de la globalización y de la expansión del conocimiento (Innerarity, 2020, p. 57).

Las disciplinas científicas han fungido como las instituciones sociales privilegiadas para procesar la complejidad y reducir la incertidumbre. La profesionalización de las ciencias naturales, primero, y de las ciencias sociales, después, ha fomentado un proceso de racionalización tecnocientífica de la toma de decisiones en, prácticamente, todos los contextos de la vida social. No es de extrañar, por ejemplo, que la física mecánica, la reina de las ciencias naturales, haya exportado sus preceptos a la economía, ahora dominante en la investigación social (Farmer *et al.*, 2005).

Al descrito con anterioridad *imperativo tecnocientífico* de tomar decisiones se opone otro de carácter sociohistórico: el *imperativo de la legitimidad democrática*. En dichos

términos, las decisiones a tomarse tienen carácter de (presumiblemente) emanar de la colectividad. En el ámbito de la teoría política, la tradición contractualista es la que mejor expresa esta condicionante. Para Rousseau, por poner un ejemplo bien conocido, hay un cambio cualitativo cuando se transita de la voluntad de todos a la voluntad general (Rousseau, 2012). En otras palabras, la colectividad es más que la suma de las partes, resulta un cuerpo autónomo, entendiéndose por esto último que puede dotarse a sí mismo de reglas (la dimensión constituyente del poder soberano es enfatizada para el ginebrino), *ergo*, puede tomar decisiones.

Empero, no es necesario recurrir a disertaciones de teoría política para entender este fenómeno. Más importante, la necesidad de respaldar la toma de decisiones sobre un cierto acuerdo democrático se trata de un hecho cada vez más extendido entre la población mundial. Salvo algunas excepciones, marcadas generalmente por culturas políticas patriarcales, autoritarias o excluyentes, las personas solemos compartir la creencia de que los mejores arreglos son las que nos incluyen a todas las personas. La expansión de la legitimidad democrática es cada vez más una tendencia constatable, a la cual los colectivos pueden apelar en casos de importancia.

Sin embargo, esto presupone un problema de fondo: la contradicción entre los criterios de legitimidad popular, núcleos de la noción de la democracia y los diversos criterios de racionalidad tecnocientífica. En situaciones complejas y apremiantes, como el tipo de decisiones de política pública que trataré más adelante, se produce un *trade off* entre ambos, lo cual produce un sacrificio de un ámbito en favor del otro. A continuación, ahondaré en dicho desencuentro.

## ► Las fachadas de la gobernanza técnica

Cuando llega la hora de tomar decisiones, ambos imperativos, el de la legitimidad democrática y los que se presentan como necesidades tecnocientíficas, se enfrentan. En las controversias que se suscitan, el encuentro entre posiciones suele conformar lo que Callon, Lascoumes y Barthe llaman “foros híbridos”: espacios donde se encuentran una variedad de agentes (Capítulo 1 “Hybrid Forums”, Callon *et al.*, 2011). Además de los expertos y ciudadanos de a pie, de modo notorio tienen intereses políticos, empresarios y una amplia gama de colectivos que en México solemos agrupar con la etiqueta de “sociedad civil”.

Con frecuencia se asume que la distribución desigual de conocimientos dificulta la toma productiva de decisiones democráticas; por lo tanto, es menester construir alguna “fachada”. En las sociedades actuales se recurre cada vez con mayor frecuencia a la tecnocracia, entendida como acudir a “grupos de expertos” que, de acuerdo con criterios tecnocientíficos, tomen decisiones sobre asuntos complejos.

La tecnocracia como forma de reducir la complejidad apela a una racionalidad técnica (legal-burocrática, en la tipología de Weber), pero circunscrita a un contexto cerrado y como una forma de dominación: la técnica como ideología (Habermas, 1970b, pp. 81-122). En el proyecto weberiano que hereda de Hegel, la burocracia es la clase universal por dos razones: se erige por encima de todas las clases para el servicio público y encarna la idea de racionalización social que el capitalismo había originado.

Desde una perspectiva crítica, la burocracia tecnócrata no tiene tal inocencia. Como bien recuerda Habermas, para Marcuse la “tecnología es siempre un proyecto histórico-social” (Habermas, 1970a, p. 82) destinado a servir a la dominación racional y, en tanto, una ideología. La relación de dominación que se establece según Marcuse no se subsume a la organización social, sino que va más allá, como a la naturaleza. La nueva tecnología “en vez de tratar a la naturaleza como un objeto de posible control técnico [tendría que] encontrarla como una contraparte [*oposing partner*] en una posible interacción”. La personificación de la naturaleza extiende el *motto* de Marx y Engels de tratar al ser humano siempre como fin, nunca como medio, al que Marcuse le reconoce la posibilidad de imputarle subjetividad (Habermas, 1970b, p. 88).

Puesto que, de acuerdo con Habermas, la tecnocracia establece una relación privilegiada con la racionalidad instrumental, se encuentra gobernada por reglas técnicas y conocimiento empírico. En línea con la reflexión que vengo desarrollando, tiene preferencia por una visión positivista del conocimiento, donde sujeto y objeto pueden separarse convenientemente en favor del primero. Esta forma de interacción se opone, en la tipología de Habermas, a una interacción comunicativa y acciones simbólicas que son gobernadas por normas consensuales vinculantes (Habermas, 1970a, p. 91), que constituirá la justificación filosófica del estándar deliberativo.

Para Habermas, esta forma de dominación tiene dos raíces: la permanente expansión de los sistemas de acción racional-intencional (lo cual podría etiquetarse como la racionalización o modernización de la sociedad) y la legitimación económica de esta forma de interacción que adapta al sistema político a sus fines; en otras palabras, el capitalismo domoñando a los gobiernos (Habermas, 1970a, pp. 97, 102). Esta caracterización de la tecnocracia refiere profundas implicaciones epistémicas y políticas. Desde el punto de vista del conocimiento, en tanto forma de dominación ideológica, la tecnocracia es una perversión de la ciencia. Como Habermas argumenta: “La hoy en día cuasitransparente ideología de fondo, que hace de la ciencia una fetiche, es más irresistible y de más largo alcance que las ideologías de viejo cuño” (Habermas, 1970a, p. 111).

En el terreno de lo político, la tecnocracia busca transformar la sociedad “al traerla a su control de la misma forma que la naturaleza para reconstruirla de acuerdo con patrones de sistemas autorregulados de acción racional-intencional” (Habermas, 1970a, p. 117). Este horizonte distópico se encuentra en las antípodas de la perpetua construcción

de la sociedad a través de la deliberación, pues considera a la sociedad como un proyecto finito y unidireccional. No es necesario generar conocimiento colectivo sobre la sociedad por venir, pues desde esta perspectiva las personas poco tienen que opinar al respecto, y la solución es bien conocida por unas élites burocráticas.

Desde un punto de vista sociológico, el proceso de colonización de la gobernanza por la racionalidad tecnocrática es una consecuencia natural de la forma en que la propia ciencia se practica en su interior y hacia las sociedades en su conjunto. Callon, Lascoumes y Barthe han enfatizado en el proceso de “traducción”, mediante el cual se realiza la investigación tecnocientífica. Primero, traducción al reducir un conjunto de aspectos del macrocosmos al microcosmos que se pretende estudiar. La identificación de una partícula física o un comportamiento económico, por ejemplo. Segundo, la traducción realizada al operar el objeto abstraído mediante teorías e instrumentos. Verbigracia, lo que es observable mediante un microscopio electrónico o lo que es identificable desde la perspectiva de la acción racional aplicada a sistemas políticos. Tercero, la traducción de vuelta al macrocosmos de maneras tan diversas como productos o formas de entender el mundo. La teoría de la relatividad en la física, pero también una revolución economicista en la práctica de la administración pública sirve de ilustración (Callon *et al.*, 2011, pp. 36 y ss).

Señalar el tortuoso proceso de traducción sirve a los autores para identificar un rasgo sustantivo de la práctica científica: el aislamiento (*secluded research*). Esto tiene importantes consecuencias políticas. Bruno Latour expresó que “la ciencia es la continuación de la política por otros medios” (Callon *et al.*, 2011, p. 68) puesto que apuntan a la misma consecuencia, reorganizar la forma en que las sociedades se organizan. Sin embargo, resulta notable cómo a pesar de su importancia una multiplicidad de decisiones técnicas es tomada detrás del velo del laboratorio, fuera de todo escrutinio de las comunidades que serán afectadas por éstas.

En términos macropolíticos, el auge de la dominación tecnocrática ha sido identificado como el vehículo del proyecto político neoliberal. Dos conceptos críticos se han acuñado para dar cuenta de esta situación: por posdemocracia se entiende la sujeción de la soberanía política de la democracia a las instituciones de la globalización capitalista; por pospolítica, el cambio de los partidos de izquierda a posiciones procapitalistas, con lo cual se vacía el espectro político de opciones (Crouch, 2004; Mouffe, 2011, 2014). Así, en ambos, la toma de decisiones no deriva de la producción e intercambio de conocimiento, sino de la despolitización de temas y la oclusión de procesos colectivos de generación de conocimiento.

El recurso a fórmulas populistas como forma de reducir la complejidad en situaciones sociotécnicas presenta un caso particular, razón por la cual identifico este tipo de estrategias como una segunda fachada, en buena medida emparentada con la tecnocracia. Remitiendo a una definición clásica, un liderazgo populista es aquel en el que la legitimidad

de los actos emanados proviene del liderazgo carismático, en la tipología de Max Weber (Weber, 2004, bk. 34 y ss). Sin importar las diversas conceptualizaciones que se hagan del populismo, la centralidad del líder es indiscutible como articulador de un proyecto político (Cfr., Knight, 1998). Esto presupone dos posibles ejercicios de la democracia que es interesante examinar al detalle.

Por una parte, los apólogos del populismo, como Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, proponen que el populismo sirve como medio de representación de un conjunto de demandas insatisfechas que, articuladas en una cadena de equivalencias, son promovidas por un liderazgo en la búsqueda y ejercicio de poder político (Laclau, 2006, 2009; Mouffe, 2009, 2018). Para esta tendencia, los regímenes populistas constituyen la forma de movilización política por excelencia en los regímenes democráticos. Para efectos de lo que vengo argumentando, el populismo se caracterizaría por la entronización de la legitimidad democrática por encima de otros criterios, como la efectividad. Esta posición ha ganado popularidad entre las izquierdas como una forma de contestación política de regímenes cerrados, en donde se promueve la inclusión de sectores marginados. Mientras que realiza una acertada descripción de movilizaciones populistas enfrentando al Estado, tiene poca facultad explicativa para entender gobiernos que usan estrategias populistas en el poder.

Cuando se trata de “gobiernos populistas”, por su parte, algunos autores críticos del populismo consideran que, aunque la presupone, la legitimidad democrática brilla por su ausencia. En la medida en que la toma de decisiones depende y está centrada en un líder carismático, constituye una forma de desmovilización en tanto que el líder se arroga todo poder decisorio en nombre del pueblo (Müller, 2016; Taggart, 2000). En la práctica, quienes detentan un discurso populista tienden a tomar decisiones personalistas, en algunos casos autoritarias que en mucho recuerdan el aislamiento de la “torre de marfil” de las burocracias tecnocráticas —con las que suelen establecer alianzas, dicho sea de paso—. La razón de Estado que promueven los liderazgos fuertes, la necesidad de transformaciones y cambios rápidos no hacen sino introducir, de nueva cuenta, un horizonte “eficientista” que se impone a reclamos populares (como examinaré más adelante).

En consecuencia, contamos con dos visiones sobre el populismo que constituyen un espectro lleno de grises. En el mejor de los casos, el líder populista tiene un acceso privilegiado a las demandas de los ciudadanos y las interpreta de manera correcta, dándoles voz y representación. En el peor de los casos, se distorsiona el clamor popular y manipula a sus conciudadanos para hacerse del poder. Sea cual sea el caso, la toma de decisiones en regímenes populistas se produce a expensas de la voluntad del líder, no de un proceso colectivo. Incluso, en el escenario optimista se trata sólo de una amplificación virtual de la democracia, mediada siempre por el líder, no de una democratización real.

Ambos, tecnocracia y populismo, son distorsiones de la democracia, ya que sacrifican el imperativo de la legitimidad democrática en aras de la toma efectiva de decisiones complejas.

Como argumentaré en la tercera sección, conciliar de forma más satisfactoria los criterios de legitimidad democrática con los del ámbito tecnocientífico será una tarea fundamental de la democracia deliberativa, cuestión imperiosa para el ámbito del desarrollo.

### ► ¿Puede el estándar deliberativo renovar la gobernanza democrática?

En mi opinión, la respuesta a la anterior pregunta es afirmativa. Introducir el estándar deliberativo renovaría la gobernanza democrática. La cuestión que aquí trataré con mayor extensión es la aparente incompatibilidad entre la tecnociencia y la legitimidad democrática. Aunque no creo que se trate del único escollo de las democracias contemporáneas, sí es un problema central que una vez desanudado allanará el camino para los demás.

Las decisiones en el ámbito público-político del Gobierno suelen ser acciones racionales orientada a ciertos fines. En consecuencia, busca producir efectos con cierta racionalidad instrumental y suele evaluarse con criterios fácticos. Esto es innegable: cuando se planea una política pública, se busca que mitigue un problema público concreto. En un contexto de recursos públicos escasos, éstos tienen que usarse de forma provechosa. En este sentido, de acuerdo con Innerarity, podemos rechazar la salida fácil de pensar que la democracia sea más importante que la verdad, como Rorty proponía (Innerarity, 2011. Introducción). La presuposición de fondo que sostengo no es, tampoco, que una verdad tecnocientífica sea incompatible con la legitimidad democrática, sino que debemos prestar atención al proceso colectivo, democrático y deliberativo, en el que se pueden generar conocimientos. La capacidad de discernir entre decisiones mejores y peores se vuelve un imperativo de cualquier mecanismo de acción colectiva, para el cual el estándar deliberativo ofrece una perspectiva refrescante.

Para dilucidar qué entiendo por estándar deliberativo hace falta desenredar un entuerto epistémico: la creencia de que la producción de conocimiento está enfrentada a las multitudes. El lector estará al tanto de una infinidad de textos académicos que se sustentan en la “irracionalidad de las masas”. Este prejuicio ha sustentado, en buena medida, posturas políticas tecnocráticas y populistas, puesto que —afirman— como el pueblo es muy ignorante, hay que alejarlo de los asuntos públicos. Contrariamente a lo que de forma intuitiva pudiera creerse, la verdad tiene importancia por sí misma para la colectividad. De acuerdo con Bernard Williams, ésta obedece a la necesidad de constituir un “fondo común de información” (Williams, 2006, p. 52), a través de lo que el autor denomina *ventajas posicionales*, esto significa que dependiendo de su perspectiva diversa en el mundo distintos autores podrán recabar información diferente que podría resultar complementaria o contrastante. En términos deliberativos propongo entender que las ventajas posicionales se expresan como *lugares de enunciación* diferenciados, que refieren a discursos con criterios y racionalidades distintos, pero, en teoría, complementarios.

De este imperativo se presupone que en las colectividades se concreta una “división del trabajo epistémico” (Williams, 2006, p. 52), en la medida en que distintos individuos se especializan en producir información y conocimiento de forma diferenciada. Una consecuencia de especial importancia que es posible extraer de este planteamiento es que ningún agente social puede contar con un acceso privilegiado al conocimiento que haga superflua la participación de los demás.

Adicionalmente, el uso público del conocimiento debe contrar con dos características fundamentales para la toma efectiva de decisiones: la precisión en el contraste de hechos con aserciones y la sinceridad que se relaciona, en su mayoría, con la espontaneidad (en el sentido en que no acepta manipulaciones) (Williams, 2006, p. 54). En la medida en que se acepte que en las democracias el bien común no puede ser prefigurado, la toma de decisiones deberá orientarse casuísticamente por las dos características de la verdad y del fondo común de conocimientos de la colectividad.

Podemos aceptar como axioma que el conocimiento se encuentra repartido de forma diferencial en el conjunto de la población en grados variables y, en ocasiones, con perspectivas encontradas (aquí es particularmente útil la noción de “ventaja posicional” de Williams). Tomar decisiones legítimas implica producir conocimiento de forma colectiva de forma que las justifique, si consideramos al conocimiento como creencias justificadas sobre la realidad (Villoro, 1996), y sea considerado como valioso para la diversidad de intereses que participan en la sociedad política.

Asimismo, en democracias liberales opera cierto principio de indeterminación en dos sentidos. Por un lado, los ideales del bien común no pueden definirse *a priori* de acuerdo con la guía de alguna noción metafísica ni de algún valor supremo. En cambio, se encuentran polemizados, en continua definición por los miembros de la colectividad. Por el otro lado, la decisión que se toma también está vaciada de contenido previo y se “llena” al momento de realizarse, sin que sea necesaria una coherencia, en la cual una decisión puede tomarse en algún sentido y luego revertirse. Por ejemplo, en países con tradición de referéndum una consulta puede resultar corregida por otra posterior. La aceptación de la decisión es, al mismo tiempo, coyuntural y consensual. Aunque la decisión muchas veces se encuentra mediatizada por algún tipo de representación o delegación política, no significa un demérito de ésta. El consenso se entiende como elemento sustancial de la democracia.

Esto implica considerar la aceptación del proceso generador de conocimiento orientado a la decisión. Un cambio cualitativo de semejante naturaleza es el argumentado por Eraña y Barceló, a propósito de la producción, uso y transmisión de conocimiento:

El conocimiento entonces involucra acuerdos, es decir, aceptaciones colectivas. Éstas hacen posible el desarrollo de procesos y prácticas en tanto que son compromisos a

actuar de cierta manera para alcanzar algún fin específico (por ejemplo, avanzar en la investigación para comprender cómo es la realidad). Dichos procesos son generalmente deliberativos y casi siempre forman la base para la acción colectiva. (Eraña y Aspeitia, 2016, pp. 26 y 27.)

En esta defensa de la epistemología colectiva, la aceptación como una praxis grupal produce conocimiento. Ésta completa la ontología política del contractualismo con una ontología epistémica colectiva. El reto teórico es articular dichas reflexiones en una teoría de la democracia deliberativa, mientras que el reto práctico es establecer instituciones y socializar ciudadanos que permitan tomar en conjunto decisiones provechosas para la colectividad, sin importar la dimensión de la dificultad técnica.

Considero que la concepción de la democracia deliberativa que sostienen André Bächtiger y John Parkinson (2019) busca resolver el reto teórico que esboqué líneas arriba. De acuerdo con los autores, el proceso deliberativo puede conducir a cinco desenlaces favorables del proceso político: metas epistémicas, metas éticas, metas transformativas y de clarificación, metas legitimadoras y metas emancipatorias.

Las metas epistémicas parten del supuesto de que las partes comprometidas en la deliberación poseen conocimientos diferentes y relevantes que, en conjunto, resultarían en la mejor respuesta posible a una problemática. Dependiendo de la interpretación que se le dé a la dimensión epistémica significaría dos cuestiones: el proceso deliberativo permite alcanzar una verdad que existe independientemente de éste, o el proceso deliberativo va a producir por su dinámica de intercambio de argumentos el conocimiento adecuado a las necesidades del contexto. En términos generales, me decanto por esta segunda opción, en la medida en que refleja con mayor claridad la veta antiautoritaria de la justicia epistémica (Fricker, 2017).

Las metas éticas refieren a la generación de respeto entre los participantes. Como bien señalan Bächtiger y Parkinson, éstas implican que en el intercambio se aprecie una serie de actitudes en pro del diálogo: mutuo reconocimiento, confianza y orientación por lo común (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 32). Por su parte, las metas transformativas y de clarificación aducen a la posibilidad de que los deliberantes clarifiquen sus posiciones e, incluso, cambien de opinión a la luz del intercambio de argumentos. La posibilidad de agregación de intereses en torno a una decisión estriba, en buena medida, en la disposición de las partes de abandonar posiciones insostenibles en el proceso de toma de decisiones.

Las metas legitimadoras son aquellas que giran en torno a la aceptación colectiva de las decisiones tomadas, tanto desde el punto de vista del proceso de toma de decisión como de la decisión en sí. Tal como Chambers lo menciona, "*legitimacy is at least as much about doing things right as doing right things*" (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 34). Desde una perspectiva discursiva, la legitimidad se desprende de la capacidad de justificar am-



bas (proceso y resultado) como parte de una concepción de bien común ampliamente aceptada por las partes. La disputa de los beneficios o perjuicios de los megaproyectos, de modo normal, se enmarcan en disputas más profundas sobre lo deseable para la sociedad donde, como afirmé anteriormente, la imposición unilateral de criterios de este tipo por parte de la coalición promotora constituyen en sí abusos del poder.

Las metas emancipatorias son, quizá, las que vinculan de forma más directa a la deliberación con la cuestión del abuso del poder. El carácter emancipatorio de la deliberación estriba en la inclusión de puntos de vista comúnmente subalternizados en el proceso de toma de decisiones. El carácter emancipatorio de la deliberación no depende por entero de su diseño normativo o institucional, pues siempre es posible que un interlocutor nuevo aparezca y demuestre su interés legítimo en el proceso. En el tecnocrático mundo de los procesos de desarrollo, en donde solamente se considera a la coalición promotora como un agente activo de la implementación de interlocutores, el estándar deliberativo implica la inclusión en el proceso de al mayor número de jugadores de oposición.

Tabla 5. Metas de la deliberación

<i>Epistémica</i>	Parten del supuesto de que las partes comprometidas en la deliberación poseen conocimientos diferentes y relevantes que, en conjunto, pueden resultar en la mejor respuesta posible a una problemática. Dependiendo de la interpretación que se le dé a la dimensión epistémica puede significar dos cosas: el proceso deliberativo permite alcanzar una verdad que existe independientemente de él o el proceso deliberativo va a producir por su dinámica de intercambio de argumentos el conocimiento adecuado a las necesidades del contexto. En términos generales, me decanto por esta segunda opción, en la medida en que refleja más claramente la veta antiautoritaria de la justicia epistémica (Siguiendo a Fricker, 2017).
<i>Ética</i>	Generación de respeto entre las partes enfrentadas: reconocimiento, confianza y orientación por lo común. Como bien señalan Bächtiger y Parkinson, éstas implican que en el intercambio se aprecien una serie de actitudes en pro del diálogo: mutuo reconocimiento, confianza y orientación por lo común (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 32).
<i>Transformativa y de clarificación</i>	Aducen a la posibilidad de que los deliberantes clarifiquen sus posiciones e, incluso, cambien de opinión a la luz del intercambio de argumentos. La posibilidad de agregación de intereses en torno a una decisión estriba, en buena medida, en la disposición de las partes de abandonar posiciones insostenibles en el proceso de tomas de decisiones.

---

### Metas de la deliberación (continuación)

---

<i>Legitimadoras</i>	Giran en torno a la aceptación colectiva de las decisiones tomadas, tanto desde el punto de vista del proceso de toma de decisión como de la decisión misma (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 34). Desde una perspectiva discursiva, la legitimidad se desprende de la capacidad de justificar ambas (proceso y resultado) como parte de una concepción de bien común ampliamente aceptada por las partes. Los beneficios o perjuicios de los megaproyectos normalmente se enmarcan en disputas más profundas sobre lo deseable para la sociedad donde, como afirmé, la imposición unilateral de criterios de este tipo por parte de la coalición promotora constituyen en sí abusos del poder.
<i>Emancipatoria</i>	El carácter emancipatorio de la deliberación estriba en la inclusión de puntos de vista comúnmente subalternizados en el proceso de toma de decisiones. El carácter emancipatorio de la deliberación no depende por entero de su diseño normativo o institucional, pues siempre es posible que un interlocutor nuevo aparezca y demuestre su interés legítimo en el proceso. En el tecnocrático mundo de los procesos de desarrollo, en donde solamente se considera a la coalición promotora un agente activo de la implementación de interlocutores, el estándar deliberativo implica la inclusión en el proceso de al mayor número de jugadores de oposición.

---

Hasta el momento he señalado una serie de cuestiones que permite delinear visos de solución al desencuentro entre complejidad tecnocientífica y legitimidad democrática. Sostengo que, para salir del escollo, es necesario contemplar:

1. Una epistemología que permita pensar en procesos colectivos de generación de conocimiento, aprovechando las ventajas posicionales, el uso y la actualización del fondo común de información y los mecanismos de aceptación colectiva del conocimiento generado (producir consenso epistémico). Esto nos permitirá pensar los procesos de generación de conocimiento como procesos colectivos vinculados a su dimensión social.
2. Una teoría política que otorgue función central al diseño de espacios de deliberación que cumplan con las dimensiones mínimas planteadas por Bächtiger y Parkinson. Esto permite conectar la dimensión epistémica de la deliberación con el conjunto de metas e ideales que caracterizan a las democracias (respeto, transparencia, legitimidad e inclusión).

### ► La no-democrática gobernanza de los megaproyectos: el “Tren Maya”

No es frecuente que se observen los estándares de la democracia deliberativa en el ámbito de los megaproyectos de desarrollo.<sup>1</sup> Las coaliciones promotoras conciben normalmen-

<sup>1</sup> De un gran cúmulo de bibliografía al respecto, me permito referir a los trabajos compilados por Domínguez y Lucatello sobre experiencias de desplazamiento forzado, el trabajo de Dolutskeya sobre una obra

te que la mejor forma de llevarlos a cabo consiste en mantenerlos lo más lejanos de la politización, fuera del ojo público. No obstante, el campo de la productividad social del conflicto, por tomar la afortunada expresión de Patrice Melé (Melé, 2013), ha probado que es una importante plataforma mediante la cual las sociedades aprenden y se vuelven reflexivas. La democracia deliberativa pretende llevar este principio a una instancia de institucionalización del conflicto y su resolución a partir del intercambio de argumentos.

### *Marco analítico del déficit deliberativo*

No pareciera concebible que los megaproyectos de desarrollo se mantengan aislados de esta tendencia. Sin embargo, el caso del “Tren Maya” ilustra lo contrario. En el breve estudio de caso que presento pondré énfasis en el déficit deliberativo, con las fachadas de la gobernanza, populista y tecnocrática, en el momento de su gestación y en el de su implementación. Como trataré de mostrar, las consecuencias van más allá de la supresión de puntos de vista, tienen consecuencias materiales que implican el infortunio de miles de personas.

Con la finalidad de organizar y analizar la información, a continuación presento una propuesta de estrategias que los agentes poderosos suelen usar para evitar deliberar a propósito de los proyectos que promueven. Como el lector notará, está basada en las cinco metas de Bächtiger y Parkinson, aunque pensadas en negativo. ¿Mediante cuáles estrategias se busca en megaproyectos de desarrollo que las metas deliberativas se cumplan?

**Tabla 6.** Estrategias antideliberativas

<i>Negación epistémica</i>	Se parte de la suposición de que las comunidades potencialmente afectadas por los megaproyectos no cuentan con la capacidad técnica ni el conocimiento para que sean considerados en el proyecto de diseño e implementación. En términos más generales, se asume normalmente que las concepciones deseables del desarrollo o el bienestar de dichas poblaciones deben ser planeados por agentes externos (gobiernos, comités expertos, agentes del desarrollo, académicos, empresarios).
<i>Propensión a la violencia</i>	En lugar de buscar respeto y confianza, el proceso de toma de decisiones está marcado por hechos de violencia física o simbólica que impiden la plena participación en el proceso de alguno de los interesados. Por consecuencia, la conflictividad social no es encauzada e incrementa.

---

vial en la Ciudad de México y el de Bebbington y Bebbington sobre las tensiones por la explotación de hidrocarburos en Bolivia (D. H. Bebbington, 2012; Dolutskaya, 2017; Domínguez y Lucatello, 2017).

---

### Estrategias antideliberativas (continuación)

---

<i>Oscurecimiento</i>	El intercambio de información durante el proceso de toma de decisiones es intencionalmente oscurecido en la medida en que se utiliza información tendenciosa o sesgada con miras a menoscabar la posición de algún agente.
<i>Dominación</i>	En lugar de que el resultado de la decisión sea percibida como emanada de la colectividad y aceptada democráticamente (legitimidad), la decisión que lleva al megaproyecto es percibida más bien como un acto de dominación en el que una voluntad externa se impone a las expectativas y deseos de las comunidades afectadas.
<i>Exclusión o marginación</i>	En el proceso de toma de decisiones en torno a un megaproyecto, los participantes con menos capacidad de incidir en el diseño y la implementación pueden ver sus puntos de vista totalmente obliterados (exclusión) o verse relegados a posiciones de condicionamiento o subordinación (marginación). Esto comúnmente tiene repercusiones palpables en la repartición de beneficios y perjuicios a causa del megaproyecto.

---

Aunque en la propuesta analítica de Bächtiger y Parkinson se pone acento en las metas, es decir, lo que se consigue a través de la deliberación, las mismas categorías también son procesuales. La emancipación, la clarificación, el respeto, la generación del conocimiento y la legitimidad también ocurren por y para las prácticas deliberativas. En ese tenor, el conjunto de indicadores que señalan el déficit deliberativo opera en el mismo sentido: como indicios tanto del proceso como de su resultado.

En otros textos se han denunciado los posibles impactos socioambientales que una obra de tal magnitud podría causar (*Carta de Relatores DDHH ONU Al Gobierno de México Sobre “Tren Maya”*, 2020; Ceceña *et al.*, 2020; Gasparello y Nuñez-Rodríguez, 2021; *VV.AA.*, 2019). En lo que sigue me remitiré a presentar un breve análisis del proyecto desde la óptica del estándar deliberativo. El proyecto del tren de la península de Yucatán emergió de manera pública durante la campaña de AMLO en 2018. En la línea de tiempo, que es de conocimiento general, fue presentado a los gobernadores del sureste desde el 10 de septiembre de dicho año. El 13 de agosto de 2018 se anunció el trazo completo. Desde diciembre de 2018 se empezó su construcción, de forma simbólica, a partir de una ceremonia en la que se anunció la colocación de la primera piedra en Palenque para que pudiera comenzar a operar en 2024. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) ha encabezado la coalición promotora como el principal representante en el proyecto del Gobierno federal. Lo acompañan grupos empresariales dedicados a la construcción y el turismo y autoridades locales, así como algunas otras dependencias gubernamentales.

En el presente texto me he dedicado a argumentar en el carácter sociotécnico de los megaproyectos de desarrollo y cómo, de la necesidad de procesar la complejidad y reducir la incertidumbre, surgen fachadas antidemocráticas. Cuando realizamos el análisis del

proceso del “Tren Maya”, aunque el déficit deliberativo es patente en todos los niveles, en ámbitos relacionados con el desarrollo es a través de la negación epistémica lo que legitima formas menos democráticas de gobernanza.

### *La negación epistémica como justificación antideliberativa*

¿Cómo observamos la negación epistémica en casos como el del “Tren Maya”? De entrada, no hay nada en el proceso de gestación del megaproyecto que proporcione luces de la inclusión de otras perspectivas que la de los desarrolladores. Desde el inicio de la construcción, cuando el presidente entrante anunció el proyecto, no se ponía en duda su realización. En cambio, en un conjunto de actos rituales, el principal llevado a cabo en Palenque el 16 de diciembre de 2018 (*AMLO coloca la primera piedra del “Tren Maya”, 2018*), se inició el proyecto con una ceremonia folclorizada al estilo maya, que buscaba otorgarle un cariz autóctono. Al día siguiente se comenzaron a realizar obras sin que se tuvieran permisos ni ninguna clase de documentación que avalara la posible repercusión ambiental, lo que constituye una violación a reglamentos nacionales.

No sorprende que este tipo de estrategias se realicen de forma común para promover megaproyectos, en que las identidades locales son instrumentalizadas como fuente de legitimidad.<sup>2</sup> En un texto pionero, Albert Hirschman promovía la utilización del principio de la “mano que oculta” (*hiding hand*) (Hirschman, 2015), lo cual suponía legítimo que las coaliciones promotoras ocultaran algunos posibles riesgos para sacar los proyectos adelante. Si éstos fueran completamente publicitados, afirma Hirschman, entonces probablemente ningún proyecto sería realizado, pues sería muy difícil generar un estado de ánimo positivo ante la opinión pública. Existe la esperanza de que los riesgos, en todo caso, sean resueltos de manera creativa ante el apremio del momento.

Esta lógica de estructuración e implementación de megaproyectos tiene consecuencias perversas en varios sentidos, pues desvirtúan la pretensión de aumentar el beneficio que con frecuencia dicen perseguir. En términos epistémicos, conlleva previsiblemente la negación de otras racionalidades y criterios de valoración que no sean los de la coalición promotora. La justificación, como expuse en el apartado anterior, es que, en grandes obras como los megaproyectos de desarrollo, las colectividades no tienen la capacidad de generar y procesar conocimiento que permita tratar con cuestiones complejas y reducir la incertidumbre. En todo caso, tendrá que ser un grupo de expertos el que planea desde ambientes aislados.

<sup>2</sup> Esta estrategia es usada de manera asidua en megaproyectos orientados a servicios turísticos. A lo largo y ancho de la península de Yucatán, la iconografía y la nomenclatura maya han servido para cobijar toda clase de intervenciones de gran calado: complejos hoteleros, como Mayan Palace, o parques de diversiones, X-Caret, precedieron al “Tren Maya”.

El “Tren Maya” brinda un ejemplo claro: para la conformación de la “Manifestación de Impacto Ambiental” (MIA), documento clave que valida la viabilidad ecológica de los proyectos, carece de un análisis integral que reúna diversas perspectivas y puntos de vista; se reduce a observaciones técnicas sobre la construcción del proyecto, con desdén de repercusiones indirectas desde una óptica social y cultural, primordialmente (Ceceña *et al.*, 2020). Sobra decir que aun donde la MIA señala fuertes riesgos, como la fragilidad del suelo, de forma contradictoria también avala intervenciones de gran calado.

Mientras tanto, el diseño del proyecto del tren y los documentos que lo respaldan reflejan una visión técnica centrada, en primer lugar, en el carácter constructivo, seguido de los impactos económicos que se pretenden obtener de la intervención a mediano y largo plazo (Fonatur, 2020; ONU-Habitat, 2020). Esto corresponde, estrictamente, a una perspectiva clavada en una sola posición, de técnicos y planificadores del desarrollo, que no ha entrado en diálogo con las ancladas en otros lugares de enunciación. El proyecto del “Tren Maya” demuestra cómo en ámbitos como en la gobernanza de los megaproyectos de desarrollo la pluralidad de posiciones no es aprovechada para la generación de conocimiento, sino, por el contrario, resulta asumida como un impedimento para la realización de las obras.

En términos generales, durante el proceso del tren han sido negados dos lugares de enunciación que podrían aportar a la construcción colectiva del conocimiento desde sus respectivas ventajas: por un lado, los pueblos indígenas y comunidades rurales; por el otro, los colectivos ambientalistas. En lo que sigue analizaré de manera breve la interacción con los primeros.

Los pueblos indígenas, históricamente, han sido los grandes excluidos del discurso público. El ámbito de la gobernanza del desarrollo no es la excepción. Aunque se les reconoce con derecho sobre su territorio, no se les entiende como sujetos de conocimiento con un lugar de enunciación válido para producir conocimiento sobre lo que al final se realizará en el espacio. Por ejemplo, mientras que en el multicitado “Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” se reconoce por principio:

las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven (OIT, 2014, p. 16).

Sin embargo, el reconocimiento que se ofrece es marginal, uno subordinado a la premisa de que los pueblos y comunidades que habitan dichos territorios tendrán, a lo más, ciertos derechos que sean garantizados cuando se llegue al consenso sobre cómo, a dónde y cuándo se les podrá reubicar:

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno

conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación (OIT, 2014, pp. 39 y 40)

El convenio antes citado es ilustrativo porque representa los límites del reconocimiento otorgado a las posiciones de enunciación de los pueblos indígenas, los cuales han sido adoptados en multitud de casos, incluido el mexicano, como el paradigma legal: “La participación de los pueblos y comunidades indígenas es imprescindible para tomar decisiones. Se trata de alcanzar en conjunto el bienestar y desarrollo sobre la base del respeto de sus derechos fundamentales” (Fonatur, n.d.). La noción de consulta, esbozada en el convenio y reconocida por el Estado mexicano, es la muestra más clara de la instrumentalización de espacios que, en otras condiciones, podrían ser deliberativos.

Algunos críticos han señalado, con justa razón, que el proceso de consulta establecida no ha cumplido con los estándares mínimos: previa al inicio del proyecto, libre de cualquier clase de coacción, informada y culturalmente adecuada (ONU-DH, 2019; Pedraza Ramos, 2020). Desde una perspectiva comprometida con la gobernanza deliberativa, el problema de fondo es que en tanto los pueblos y comunidades indígenas no son percibidos como sujetos de conocimiento y, por lo tanto, sólo son excluidos de la toma de decisiones centrales (¿qué clase de proyecto podemos impulsar en el territorio? Un tren, una red de carreteras, un fondo de apoyo a la pequeña empresa, etc.) y marginados a cuestiones de mucha menor circunstancia (ya decidido que será un tren, ya decidida su ruta y otros pormenores técnicos ¿qué clase de acuerdos podemos implementar para que cedan las tierras?).

De acuerdo con estas circunstancias, la negación de las competencias epistémicas de los pueblos y comunidades indígenas opera en contra para su inclusión en la gobernanza de los megaproyectos de desarrollo. Frente a éstos, la coalición gobernante ha puesto en acción las fachadas antes mencionadas. Mientras que en la publicitación del proyecto entra en juego la fachada tecnocrática, en el cual la comunicación es unidireccional, del grupo de expertos en desarrollo a los beneficiarios, ante la disidencia ha habido la necesidad de echar mano a la fachada populista: el presidente de la república y altos funcionarios han señalado de manera constante que el tren se construye con la anuencia del pueblo (“*Tren Maya se construye con respaldo del pueblo*”: Javier May, 2022), concebido como un colectivo pasivo y homogéneo, de la que ellos son voceros autorizados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> El diálogo público con los grupos ecologistas ha exhibido algunos de los rasgos que se aprecian en la interacción con los pueblos y comunidades indígenas. Aunque su reconocimiento como sujetos de cono-

### *Violencia, oscurecimiento, dominación y exclusión*

De la negación epistémica se pasa con frecuencia a una multiplicidad de factores que ocurren cuando el diálogo no se establece, puesto que se parte de la concepción de que las comunidades no tienen nada que aportar al proceso de toma de decisiones en torno a megaproyectos. Para ilustrar algunos de los efectos he tomado las categorías antes definidas en “espejo inverso” frente a las metas de la deliberación de Parkinson y Bächtiger.

En primer lugar, en esta clase de interacciones, en donde el actor preponderante juega a un “diálogo de sordos”, es frecuente que, en lugar de generar respeto, la interacción lleva a la propensión a la violencia. En los megaproyectos de desarrollo esto es evidente puesto que las repercusiones de las obras suelen resultar de gran magnitud, lo que ocasiona que el conflicto no encauzado suba de temperatura. En lo relativo al “Tren Maya” se han documentado violencias de distintos tipos. Además, el hecho de que el Ejército se haya convertido en el principal brazo ejecutor del proyecto no supone las mejores condiciones para que éste se implemente de modo pacífico.

A pesar de la poca cobertura mediática que han tenido, una serie de eventos puede ser señalada al respecto. Testimonios recuperados en el Seminario Universitario de Sociedad, Medio Ambiente e Instituciones (SUSMAI) de la UNAM dan cuenta de desalojos, como el de Sara López: “Nos da una rabia e impotencia al ver cómo las máquinas destruyen el patrimonio de las personas, lo que con muchos esfuerzos lograron tener” (Frabes, 2022). Las denuncias incluyen las amenazas por quejarse de las prácticas prepotentes y promesas sin garantía de cumplirse.

Las agresiones contra opositores han resultado un mecanismo habitual para lograr la aquiescencia en territorios afectados, estrategia funcional a la coalición promotora que levanta suspicacias, puesto que la mayoría de las agresiones identificadas provienen de agentes gubernamentales (CEMDA, 2022). El fenómeno está lejos de que sea casual, en tanto datos de 2020 del CEMDA documentaron 65 ataques a ambientalistas y defensores del territorio, de los cuales ocho estaban vinculados al tren, lo que marca un claro aumento respecto a 2019 (Pérez, 2021). Con datos de dicha institución se puede observar que las agresiones durante 2021 ascendieron a 108, con 22 en la zona del proyecto (CEMDA, 2022). En algunos casos, la violencia ha llegado a tener consecuencias fatales, como menciona el V Informe Anual de la Relatoría Especial Sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

---

cimiento no ha sido puesto en duda como con los segundos, su incidencia real en el proceso de toma de decisiones ha resultado muy limitado; se ha llegado, en todo caso, a tener una participación subordinada a la aceptación del proyecto.



Recibió información de posibles muertes asociadas a estas actividades, tomando especial nota de la muerte de un joven en el Ejido Samuel en Campeche. De lo que se tiene conocimiento, el Estado no ha abierto ninguna investigación, pese a existir una denuncia presentada por los familiares de la persona que falleció (García Muñoz, 2022, para. 1158).

En segundo lugar, la interacción promovida desde la coalición promotora ha sido de oscurecimiento de las condiciones de acceso a la información, con lo cual se deja de lado la posibilidad de clarificación argumentativa. Además de la ya mencionada parcialidad de documentos clave, como la Manifestación de Impacto Ambiental, que tenían como finalidad generar conocimiento sobre los posibles impactos del tren y hacerlo accesible a todos los interesados, hubo otros actos de Gobierno que claramente pervirtieron el espíritu de diálogo diáfano e informado.

El más notorio, aunque no el único, fue la caravana informativa “El Tren que nos une”, cuya finalidad era promover los beneficios que traería a la región (“*Caravana El Tren Que Nos Une*” *recorre municipios de Yucatán*, 2019). Ésta era la expresión más notoria de la puesta en marcha de un aparato publicitario que transmitía una versión idealizada del proyecto, con expectativas no realizables sobre la protección del medio ambiente o la incorporación de las comunidades al desarrollo social, la cual cumplió un rol propagandístico, no informativo. Un aspecto en que lo anterior resulta claro es la importancia que se otorgó a Fideicomisos para infraestructura y Bienes Raíces (Fibra), ofrecida como una solución milagrosa para obtener las tierras por las que pasaría el tren. La idea detrás del instrumento era que los poseedores del terreno fueran algo parecido a “accionistas” del proyecto, aunque en los hechos se abre camino por terreno desconocido, donde los principales perdedores podrían ser las comunidades afiliadas (Núñez-Rodríguez, 2020).

La posibilidad de participar en el diálogo con información transparente a propósito del proyecto tampoco fue propiciada por la coalición promotora. En un documento tan sensible como la generación del Plan Maestro, adjudicado<sup>4</sup> a la compañía inglesa Steer Davies & Gleave México, la información relevante se encuentra fuera del ámbito público:

[el] programa maestro [...] forma parte de los alcances del contrato C-TM-003/2019, celebrado con la empresa Steer Davies & Gleave México; sin embargo, la información de dicho contrato de conformidad con los dispuesto en el artículo 99, párrafo segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), fue reservada por un periodo de 5 años (INAI, 2021, citado en Gasparello y Núñez, “Introducción” en Gasparello y Núñez-Rodríguez, 2021, p. 16).

<sup>4</sup> Lo cual es ya sospechoso y abona en poco a la transparencia. Véase el historial de la empresa en Cervantes, 2019.

Las consultas tampoco cumplieron el prerrequisito de que fueran espacios de diálogo informado, como apreció un informe en el terreno de ONU-DH: “La Oficina observó que la convocatoria, el protocolo y la información presentada sólo hacían referencia a los posibles beneficios del proyecto y no a los impactos negativos que pudiera ocasionar” (ONU-DH, 2019). El testimonio de María Hernández, SUSMAI, resume de manera sucinta el grado de desinformación promovido y aprovechado para impulsar el proyecto: “Se dio por realizada la consulta este día, sin que supiéramos que era una consulta indígena. No se habló de ningún impacto, se habló simplemente del desarrollo” (Frabes, 2022).

En tercer lugar, en la medida en que la toma de decisiones no proviene de un consenso deliberativo, el resultado del proceso de toma de decisiones se aprecia más como un acto de dominación que como una decisión legitimada de forma colectiva. A pesar de la intensa campaña que ha emprendido la coalición promotora por legitimar el proyecto haciendo uso de fachadas tecnocráticas o populistas, la disidencia y la conformidad se ha hecho evidente. Frente a los pueblos y comunidades indígenas, la estrategia de la coalición promotora ha sido invisibilizar sus demandas, asumiendo que no ha habido mayor oposición, pues respaldan homogéneamente el proyecto (Orozco, 2022). De parte de los colectivos ecologistas, con mayor visibilidad y acceso a medios de comunicación, la estrategia ha consistido en utilizar el marco discursivo populista para construir en ellos un enemigo en contra de los intereses del pueblo (*“Tren Maya”: AMLO califica de «pseudoambientalistas» a críticos de la obra*, 2022).

Por último, encontramos la exclusión en contraposición a la emancipación que de manera normativa debería producir el proceso deliberativo. En este caso es posible distinguir claramente, con fines analíticos, entre la exclusión o marginación en el proceso de toma de decisiones, o en el resultado de las decisiones. Si bien ambas están relacionadas de forma estrecha, puesto que un actor que se vea marginado en el primer momento seguramente lo será en el segundo, también es posible encontrar casos que ocurran de otra manera.

Cuando colocamos la lupa en el proceso de la deliberación, apreciamos diversos mecanismos que dificultan que las partes interesadas se integren al proceso deliberativo. Derivado de la negación de los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos que pueden aportar conocimiento, las barreras de espacio y tiempo han sido una constante. El poco tiempo con que fueron preparadas las consultas y su distribución geográfica se suman a las críticas antes mencionadas. Como resultado, no todas las comunidades se vieron representadas, y algunos grupos en especial, como las mujeres indígenas, constataron su participación negada (ONU-DH, 2019).

El resultado del proceso dista, a todas luces, de constituir un acuerdo en el cual las partes interesadas puedan reconocerse emancipadas. La mayoría de los estudios críticos destacan los efectos negativos que tendrá el tren sobre las comunidades: subordinación a

un modelo de desarrollo turístico en que sean incorporados como fuerza de trabajo mal pagada, destrucción y degradación del patrimonio biocultural, desplazamientos de los núcleos poblacionales con el consiguiente aumento de la pobreza y la desigualdad (Azamar Alonso y Rodríguez Wallenius, 2020; Gasparello y Núñez-Rodríguez, 2021; De entre la multiplicidad de estudios al respecto, recomiendo los siguientes: Macías-Everardo *et al.*, 2019). En pocas palabras, existe un riesgo tangible de que, a fin de cuentas, la construcción del tren acentúe las condiciones de marginación y exclusión de los colectivos en nombre de los cuales ha sido promovido.

### ► Para concluir:

¿qué significa insertar el estándar deliberativo en la GDMD?

La pregunta que resuena después del análisis del caso es: ¿podría haber sido de otra forma? El megaproyecto del “Tren Maya” sirve como ejemplo debido a que es reciente, aunque casi cualquier otra gran obra de infraestructura construida en América Latina podría haber ilustrado los mismos puntos. La tendencia y la generalidad nos predisponen a pensar que, en efecto, la complejidad y la incertidumbre debidas a grandes intervenciones no son compatibles con ninguna forma de control democrático.

Por el contrario, me encuentro convencido de que ciertas vías nos llevarían por un camino diferente, aunque eso implique repensar totalmente la forma en que se practica el desarrollo. A continuación, presentaré mis reflexiones en dos rubros: las prácticas deliberativas de los gestores del desarrollo y la infraestructura institucional que lo permita. No pienso que sean soluciones definitivas, pero ayudarán cuando menos como atisbos de una gobernanza democrática deliberativa.

Tabla 7. Condiciones para la gobernanza deliberativa en megaproyectos de desarrollo

<i>Condiciones institucionales</i>	Interlocución real en condiciones de igualdad, no coacción y preparación en todas las fases del proceso. Responsividad para avanzar puntos de acuerdos y volverlos vinculantes.
<i>Prácticas de los agentes</i>	Adquisición de competencias sociotécnicas para intervenir en procesos deliberativos. Disposición a la deliberación entendida como apertura de las partes para llegar a acuerdos (dialéctica), sin menoscabo de la voluntad de las partes de diferenciarse (dialógica).

### *Condiciones institucionales*

Al pensar la deliberación como un proceso es pertinente atender a una estructura explicativa dual: los agentes y las instituciones. En cuanto a las condiciones institucionales que promueven espacios deliberativos en la gestión de los megaproyectos de desarrollo son frecuentes dos puntos problemáticos: el piso disparaje a la hora de la interlocución y la falta de estructuras que vuelvan vinculantes los acuerdos y obliguen a las partes involucradas a responder por ellos. Las características básicas pueden condensarse de la siguiente manera: 1) Posibilidad de interlocución real, lo cual significa que ambas partes puedan encontrarse en un mismo contexto, en condiciones de igualdad, para presentar e intercambiar argumentos informados sin la posibilidad de que sean coaccionados; 2) Responsividad, es decir, mecanismos institucionales que propicien puntos de acuerdos, establezcan condiciones de avance y, llegado el punto, se tornen vinculantes.

El primero es un problema complejo que se gesta desde diversas dimensiones. Una de éstas, como señalé anteriormente, podría verse subsanada en la medida en que todas las partes interesadas generen las capacidades sociotécnicas para involucrarse en debates muy complejos. Así, la principal asimetría en la posibilidad de interactuar se resuelve en cierta medida. No obstante, en la gobernanza de los proyectos del desarrollo existen “vicios de origen” que, emanados de ciertos arreglos institucionales, impiden que haya un piso parejo para participar aun dando por descontado el problema de las competencias. Son las ya ilustradas barreras de tiempo y de reconocimiento. El reconocimiento condicionado y desigual no propicia la interlocución productiva. Tampoco la inclusión tardía o *a posteriori* de las partes opositoras que se encuentran en condiciones muy difíciles para apreciar la dimensión del proyecto, discutirlo y, en su caso, oponerse. La ausencia de espacios de encuentro debido a estas barreras conduce inevitablemente a enfrentamientos violentos entre promotores y opositores.

Para resolverlas es menester entender la deliberación como una dimensión central del proceso propio de planeación de políticas públicas. En algunos extraños casos, aunque cada vez con mayor frecuencia, se practica el diseño comunitario participativo. Éste tiene como finalidad que las comunidades receptoras o beneficiarias tengan injerencia directa en la conformación, planeación y control de la implementación de políticas públicas. Contrariamente a las fachadas que con normalidad se utilizan, donde son agentes externos los que deciden cómo se resolverá un problema (e, incluso, ¿qué es un problema?), el diseño comunitario participativo implica la constitución de foros híbridos que deliberen públicamente, donde multiplicidad de posiciones sean posibles, no todas guiadas con los mismos entendidos y expectativas. Es decir, la planeación ocurre dialógica y localmente.

De manera adicional, introducir el estándar deliberativo también implica involucrar la mayor cantidad de puntos de vista para eliminar las barreras de conocimiento.

Institucionalmente, éstas se encuentran prefiguradas en una multiplicidad de normativas que establecen tratos diferenciados y dificultan o impiden la interlocución entre todos los agentes. La organización de asambleas ejidales, por ejemplo, separadas por completo de las consultas indígenas o de los consejos empresariales, además de que fungen la mayoría de los casos como ejercicios consultivos, generan desigualdades de acceso a la interlocución política que impide la conformación de foros híbridos.

En cuanto al segundo problema, la ausencia de arreglos institucionales que permitan la responsividad y los acuerdos vinculantes, se han propuesto algunos mecanismos que se enfocan en resolverlos. Las licencias sociales, por mencionar uno, implican que la implementación de los proyectos debe aprobarse de acuerdo con algún estándar democrático por las comunidades afectadas como requisito inviolable. Este poder de veto, establecido en las legislaciones pertinentes, obliga a las coaliciones promotoras a incorporar en lo posible a las comunidades en el proyecto de diseño y planeación, así como da “dientes” a las demás partes para controlar de forma democrática el proyecto.

En resumen, los marcos institucionales que promueven la deliberación tienen que prever las condiciones adecuadas para igualar efectivamente a ambos jugadores en todas las dimensiones pertinentes para que el intercambio sea justo. Entre los agentes adicionales a tener en cuenta se identifican: tiempo para preparar las posiciones del debate, posibilidad de acceder a los espacios de éste, información disponible y entendible a todos los interesados, ausencia de mecanismos de coacción física o simbólica. En cierta medida, la ausencia de deliberación condensa la mayoría de los criterios para identificar un abuso del poder.

### *Prácticas de los agentes*

Sobre los primeros, que no pueden ser reducidos a las segundas, es oportuno observar su disposición a involucrarse en intercambios deliberativos, fundamentalmente su apertura para aceptar posiciones distintas. Dos dimensiones son de interés particular para entender las posibilidades de la deliberación en contextos altamente politizados. Los agentes, de manera común, tienden a balancearse en una tensión singular: la búsqueda de consensos y, al mismo tiempo, de posiciones de diferenciación en la interlocución.

Richard Sennett ha delineado una ética de la deliberación cooperativa, como la tensión entre ambos extremos (Sennett, 2012). Por lo regular, se observa uno solo con énfasis. La práctica dialéctica, que consiste en buscar consensos mediante el abandono de los puntos de partida por términos intermedios. Se trata del clásico “ni tú, ni yo; nos encontramos a mitad del camino”. La práctica dialógica, por el contrario, pretende remarcar la diferencia de la posición sostenida, en que encontrarse en el medio significaría una renuncia o una traición. El juego político se apoya en ambos. Los agentes preponderan-

tes, en cambio, tratarán de reducir cualquier espacio deliberativo al primer sentido, para establecer un acuerdo como condición de apertura del diálogo (recordemos el reconocimiento condicionado) o como situación final. Como han señalado los críticos de la deliberación, ésta no presupone que los participantes se enfrenten en igualdad de condiciones (Mouffe, 2014), y condicionar el diálogo al acuerdo priva a los jugadores peor posicionados de una estrategia de presión importante.

La aparente antinomia entre ambas prácticas sólo lo es según un esquema simplificado de toma de decisiones como el “Tren Maya”. Frente al intento de imposición de un proyecto como éste, donde la coalición promotora tiene un proyecto terminado y comprometido que lleva a las comunidades a la ratificación, lo más natural es que se recurra a posturas extremas y se busquen mecanismos antideliberativos. Como hemos visto, el Gobierno ha buscado conducirse mediante la artimaña de una supuesta negociación presentada como una operación dialéctica, previamente cerrada a la aceptación gubernamental. Es decir, el proyecto está decidido, sólo es cuestión de “encontrarnos en el medio” sobre ajustes menores, como las indemnizaciones o ligeros ajustes de ruta. Las comunidades en resistencia, en consecuencia, apelan a una radicalización del principio dialógico, con lo que se niegan a toda costa a cualquier posibilidad del proyecto.

Como principios éticos aplicados a la gobernanza deliberativa ninguno de los dos funciona como un absoluto. En la vida real, los agentes difícilmente tienen posiciones tan bien formadas como adscribirse a alguna estrategia práctica, ya sea dialéctica o dialógica. El contexto de polarización y conflictividad mal conducida es el que orilla a los participantes a colocarse en posiciones extremas, ya sea como una forma de ejercer poder o de resistirse a lo que se percibe como un abuso.

Sólo la incorporación plena del estándar deliberativo institucionalizado permite que los agentes se conduzcan en equilibrio complejo de prácticas dialécticas y dialógicas. Esto tiene consecuencias tangibles en la forma en que se diseñan e implementan los megaproyectos. El énfasis en “proyectos-soluciones” que propician problemas habrá de cambiar al de “problemas deliberados en colectivo” a partir de los cuales se configuren soluciones.

## Referencias

- AMLO coloca la primera piedra del “Tren Maya”. (2018). *Informe Fracto*. <https://informefracto.com/la-nacion-y-el-mundo/amlo-coloca-la-primera-piedra-del-tren-maya/>
- AZAMAR ALONSO, A.; RODRÍGUEZ WALLENIUS, C. A. (2020). *Conflictos sociales por megaproyectos extractivos, de infraestructura y energéticos en la cuarta transformación*. Rosa Luxemburgo Stiftung, 1-46.
- BÄCHTIGER, A.; PARKINSON, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation. Towards a New Deliberative Quality*. Oxford University Press.

- BEBBINGTON, D. H. (2012). State-indigenous tensions over hydrocarbon expansion in the Bolivian Chaco. In A. Bebbington (Ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*. Routledge. <https://doi.org/10.1093/cdj/bst026>
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. (2011). *Acting in an Uncertain World*. MIT Press.
- “Caravana el Tren que nos une” recorre municipios de Yucatán. (2019). Lector Mx. <https://lectormx.com/2019/06/16/caravana-el-tren-que-nos-une-recorre-municipios-de-yucatan/>
- Carta de relatores DDHH ONU al gobierno de México sobre “Tren Maya”, (2020). CEMDA. <https://www.cemda.org.mx/carta-de-relatores-ddhh-onu-al-gobierno-de-mexico-sobre-tren-maya/>
- CECEÑA, A. E.; NÚÑEZ-RODRÍGUEZ, V.; GARCÍA, J.; SANDY, V., “Observaciones, R., Manifestación De Impacto, L., & Maya, A.-T.” (2020). *Observaciones a la Manifestación de Impacto Ambiental - “Tren Maya”*.
- CEMDA. (2022). *Informe sobre la situación de las personas y comunidades defensoras de los derechos humanos ambientales en México, 2021*. [https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2022/03/CEMDA\\_INFORME2021.pdf](https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2022/03/CEMDA_INFORME2021.pdf)
- CERVANTES, L. (2019). *Steer Davies, la empresa encargada del “Tren Maya”, es desafortunada en licitaciones, afortunada en adjudicaciones*. El CEO. <https://elceo.com/bienes-raices/steer-davies-desafortunada-en-licitaciones-afortunada-en-adjudicaciones/>
- CORSI, G., ESPOSITO, E., BARALDI, C. (1996). *GLU. Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Universidad Iberoamericana.
- CROUCH, C. (2004). *Post-Democracy*. Polity.
- DOLUTSKAYA, S. (2017). “¿Quién habla en nombre de los desplazados por la Supervía?”, en *Megaproyectos, desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario en México: testimonios y reflexiones*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- DOMÍNGUEZ, J. C.; LUCATELLO, S. (2017). “Desplazamiento y reasentamiento por megaproyectos y por desastres naturales: reflexiones desde una perspectiva comparada”, en *Megaproyectos, desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario en México: testimonios y reflexiones*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- ERAÑA, Á.; ASPEITIA, A. A. B. (2016). “El conocimiento como una actividad colectiva”, en *Tópicos (México)*, 51(51), 9-35. <https://doi.org/10.21555/top.v0i0.746>
- FARMER, J. D.; SHUBIK, M.; SMITH, E. (2005). “Is Economics the Next Physical Science? An emerging body of work by physicists addressing”. *American Institute of Physics*.
- FONATUR. (n.d.). *Consulta indígena*. Gobierno de México. <https://www.trenmaya.gob.mx/consulta-indigena/>
- FONATUR. (2020). *¿Qué es el “Tren Maya”?*
- FRABES, S. (2022). *Pueblos denuncian despojo y militarización con “Tren Maya”*. Avispa. <https://avispa.org/pueblos-denuncian-despojo-y-militarizacion-con-tren-maya/>

- FRICKER, M. (2017). *Injusticia epistémica*. Herder.
- GARCÍA MUÑOZ, S. (2022). *V Informe anual de la relatoria especial sobre Derechos Economicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comision Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2018*. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/1A2018REDESCA-es.pdf>
- GASPARELLO, G.; Núñez-Rodríguez, V. (eds.). (2021). *Pueblos y territorios frente al “Tren Maya”. Escenarios sociales, económicos y culturales*. SNPICD-INAH.
- HABERMAS, J. (1970a). Technology and Science as “Ideology”, en *Toward a Rational Society*, 81-127.
- HABERMAS, J. (1970b). *Toward a Rational Society*. Beacon Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (2015). *Development Projects Observed*. Brooking Institution Press.
- INNERARITY, D. (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Paidós.
- INNERARITY, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutemberg.
- KNIGHT, A. (1998). Populism and neo-populism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 30(2), 223-248.
- LACLAU, E. (2006). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- LACLAU, E. (2009). Populismo. ¿Qué nos dice el nombre?, en *El populismo como espejo de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- LUHMANN, N. (1998). *Sistemas sociales*. Anthropos.
- MACÍAS-EVERARDO, B.; LOPEZ-SANTILLÁN, A.; CECEÑA-MARTORELLA, A. E.; CORODOVA-CANELAS, F.; ANGEL, D.-P. M.; DUPUY-RADA, J. M.; ESPADAS-MANRIQUE, C.; ESPARZA-OLGUÍN, L. G.; GARCÍA-QUINTANILLA, A.; GASPARELLO, G.; LÓPEZ-MARTÍNEZ, R.; LÓPEZ-SÁNCHEZ, A. P.; MACIAS-RICHARD, C.; MARÍN-GUARDADO, G.; MARTÍNEZ-ROMERO, E.; MEDINA-GARCÍA, M.; MUNGUÍA-GIL, A.; NÚÑEZ-RODRÍGUEZ, V.; POZO DE LA TIJERA, M. DEL C.; BENÍTEZ TORRES, J. A. (2019). *Territorios mayas en el paso del tren: situación actual y riesgos previsible*s.
- MELÉ, P. (ed.). (2013). *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Presses universitaires de Rennes.
- MOUFFE, C. (2009). El “fin de la política” y el desafío del populismo de derecha. En F. Panizza (Ed.), *El populismo como espejo de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, C. (2011). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, C. (2014). *Agonística*. Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, C. (2018). *For a Left Populism*. Verso.
- MÜLLER, J. W. (2016). *What is Populism?* University of Pennsylvania Press.
- NÚÑEZ-RODRÍGUEZ, V. (2020). ¿Fibra “Tren Maya”? *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/02/23/opinion/012a2pol>



- OIT. (2014). Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en *Oficina Internacional del Trabajo*, 9 (53). [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- ONU-DH. (2019). *El proceso de consulta indígena sobre el “Tren Maya” no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia: ONU-DH*. Naciones Unidas México. <https://www.onu.org.mx/el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia-onu-dh/>
- ONU-HABITAT. (2020). *ONU-Habitat analiza el impacto del “Tren Maya”*. <http://onuhabitat.org.mx/index.php/onu-habitat-analiza-el-impacto-del-tren-maya?fbclid=IwAR0dUcogpbAzuvfdElpmH-yB-ec0zw5g4KK8pJNkFRHDM-8XzsH579IjRiU>
- OROZCO, L. (2022). *Falso que el “Tren Maya” no haya tenido oposición, como dijo Fonatur*. <https://verificado.com.mx/falso-que-el-tren-maya-no-oposicion-fonatur/>
- PEDRAZA RAMOS, A. K. (2020). El “Tren Maya”: entre el derecho a la consulta previa, libre e informada y el neindigenismo. *Revista Común*. <https://revistacomun.com/blog/el-tren-maya-entre-el-derecho-a-la-consulta-previa-libre-e-informada-y-el-neoindigenismo/>
- PÉREZ, M. (2021). 18 ambientalistas fueron asesinados en México en 2020. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/18-ambientalistas-fueron-asesinados-en-Mexico-en-2020-20210413-0083.html>
- ROUSSEAU, J. J. (2012). *Del contrato social*. Alianza Editorial.
- SENNETT, R. (2012). *Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. Yale University Press.
- TAGGART, P. (2000). *Populism*. Open University Press.
- “Tren Maya”: AMLO califica de «pseudoambientalistas» a críticos de la obra (2022). Reportur. <https://www.reportur.com/mexico/2022/06/01/tren-maya-amlo-llama-pseudo-ambientalistas-a-criticos-de-la-obra/>
- “Tren Maya” se construye con respaldo del pueblo: Javier May (2022). Gobierno de México. <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/tren-maya-se-construye-con-respaldo-del-pueblo-javier-may?idiom=es>
- VILLORO, L. (1996). *Creer, saber y conocer*. Siglo veintiuno editores.
- VV. AA. (2019). *Impactos Territoriales del “Tren Maya”*. Miradas multidisciplinares.
- WEBER, M. (2004). *The Vocation Lectures*, Hackett Publishing Company.
- WILLIAMS, B. (2006). *Verdad y veracidad. Una aproximación genealógica*. TusQuets.

## La deliberación en el diseño de políticas sociales con perspectiva de género.

### El caso de la modificación del programa “Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras”

Yolanda Monserrat Paz Rodríguez

El Colegio de México

El presente capítulo se enfoca a exponer los procesos de deliberación mediante los cuales se han tomado decisiones sobre políticas públicas relacionadas con temas de género, como la modificación del programa de “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, creado por el gobierno mexicano en 2015.

Desde la perspectiva de la teoría de la deliberación propuesta por Bächtiger y Parkinson, se analiza el proceso deliberativo en la Cámara de Diputados en donde se definieron las nuevas pautas que darían lugar al programa titulado: “Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras”.

Asimismo, se realizó un análisis de discurso para determinar el grado de discursividad y coordinación que existió entre los legisladores que participaron en la discusión, de acuerdo con las categorías propuestas por Landwehr y Holzinger. Finalmente, se estableció una comparación entre la participación y los argumentos emitidos por diputadas y diputados para indagar en las particularidades y diferencias que existen en la deliberación por cuestión de género.

A partir de este análisis, se pudo observar que en el caso mexicano existen diferencias en la participación de las y los diputados de acuerdo con factores como el género y el partido al que corresponden (si está en el poder y si conserva la mayoría). A pesar de que el tema en cuestión estaba relacionado con los trabajos de cuidados y los beneficios que las

mujeres trabajadoras obtuvieron del programa de las Estancias Infantiles, la participación de las legisladoras fue menor que la de los hombres, aunque existía paridad de género en la legislatura.

## ► Apuntes sobre los estudios de la deliberación

Las discusiones sobre la deliberación son relativamente recientes en el campo de la ciencia política. Los primeros trabajos que expusieron esta perspectiva surgieron hace aproximadamente treinta años. En su corta historia, la deliberación ha sido analizada desde distintos enfoques, como el empírico (Bächtiger, Steenbergen y Niemeyer, 2007; Dryzek, 2007; Rosenberg, 2007; Sunstein, 2007; Thompson, 2008; Bächtiger *et al.*, 2010), el institucional (Chambers, 2003; Fung, 2003; Fishkin, 2009; Warren y Pearse 2008; Bessette, 1994) y sistémico (Dryzek, 2010; Habermas, 1998), entre otros. Asimismo, ha sido objeto de profundas críticas (Mouffe, 2001; Shapiro, 2017).

En el recuento teórico sobre los estudios de la deliberación se han puesto sobre la mesa algunas precisiones muy necesarias a la hora de estudiar este tema, entre los que destaco cuatro: 1) Las definiciones de la deliberación; 2) Los distintos niveles en que actúa la deliberación; 3) La importancia de analizar el contexto y las metas de la deliberación; y 4) Los límites o críticas a la deliberación

### *Las definiciones de la deliberación*

Las concepciones más clásicas definen a la deliberación como la “justificación a través de la argumentación y el razonamiento público entre los ciudadanos” (Cohen, 1989, p. 21); “el intercambio de juicios, preferencias y puntos de vista a través de la persuasión, en lugar de la manipulación o el engaño” (Dryzek, 2000, p. 1).

Al respecto, Bächtiger y Parkinson afirman que entender la deliberación meramente como una suma de elementos (dialógicos) que dan lugar a un resultado definido (consensos, decisiones) resulta insuficiente. Por lo tanto, ambos autores añaden otras dimensiones analíticas para comprender tanto el proceso como el resultado de la deliberación: “El contexto y las metas de la deliberación” (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 2).

Aunque, como en muchos términos de las ciencias sociales no hay un consenso sobre lo que significa “deliberación”, se puede afirmar a través de las distintas definiciones que es una forma de comunicación que se enfoca en el intercambio de razones y que supone la existencia de valores morales, la confluencia de perspectivas diversas y un cierto grado de igualdad entre las personas participantes. Asimismo, la deliberación se encuentra delimitada por su contexto y por las metas que de ésta derivan.

### *Los distintos niveles en los que actúa la deliberación*

Aunque existe una diversidad de perspectivas o “giros”, como les llama Dryzek (2010), sólo me enfocaré en dos. El giro institucional, cuyo principal exponente es Chambers (2003), pero también autores como Fung (2003), Fishkin (2009), Warren y Pearse (2008) y Bessette (1994) han aportado a esta perspectiva. El giro institucional sugiere que es más sencillo observar los procesos deliberativos en espacios a pequeña escala. Fung (2003, citado en Dryzek, 2010, p. 5) los define como “minipúblicos” y se refiere a “los espacios o foros de deliberación compuestos por una pequeña cantidad de ciudadanos que pueden ser elegidos directa o aleatoriamente del grueso de la población”. Estos espacios o foros pueden ser desde consultas ciudadanas, asambleas, cámaras legislativas o hasta la Suprema Corte.

La postura institucional ha sido aprovechada en mayor medida por autores como Bächtiger (2010), Steenbergen y Niemeyer (2007), Dryzek (2010), Thompson (2008), entre otros, interesados en poner a prueba de manera empírica los efectos de la deliberación. Dryzek (2010) reconoce que la posibilidad de analizar empíricamente la deliberación radica en que es más fácil observar los procesos deliberativos en pequeña escala, pues, de esta manera, los conceptos que intervienen en ésta se pueden desarrollar y redefinir mejor, para después ponerlos a prueba y aplicarlos a una escala mayor.

Por otra parte, se encuentra el giro sistémico, en el cual, al contrario del institucional, se reconocen los intercambios deliberativos en un nivel más amplio. La visión sistémica toma en cuenta todas las interacciones comunicativas que ocurren en un determinado momento, en las múltiples partes que conforman el sistema político. Para autores como Habermas (1996), en la democracia deliberativa deben tomarse en cuenta tanto las interacciones que ocurren en el espacio público como aquellas formalmente constituidas en las estructuras de autoridad del sistema político. Asimismo, para Parkinson (2006), los movimientos sociales, los testimonios de expertos, las consultas públicas, los foros de debate, los medios de comunicación, el Poder Legislativo, los referéndums y las peticiones ciudadanas contribuirían de diversas maneras al proceso deliberativo para legitimar las decisiones políticas.

### *La importancia de analizar el contexto y las metas de la deliberación*

Como mencioné con anterioridad, para Bächtiger y Parkinson (2019) no es suficiente analizar el intercambio de razones en la deliberación, sino también su contexto y las metas que de ésta derivan.

Estudiar el contexto de la deliberación posibilita el conocimiento de los factores internos y externos que influyeron en su resultado (Bächtiger y Parkinson, 2019). Aunque los autores no lo explican como tal, considero que el análisis del contexto nos permite in-

corporar la perspectiva de género en el estudio de la deliberación. El análisis del contexto de la deliberación nos da una perspectiva más amplia de las circunstancias en las que ésta se desarrolla; por ejemplo, podemos hacer un balance de la participación por género para saber si existió paridad o si fue dominante un grupo sociodemográfico sobre otro. También nos posibilita establecer relaciones entre la participación, el tema que se discutió y el resultado obtenido, por ejemplo, cuando en el Congreso se rechazan proyectos de políticas que aspiran a lograr la paridad de género en los puestos de representación porque se discutieron entre un grupo de legisladores que mayoritariamente pertenecían al género masculino. Asimismo, podemos reconocer otros rasgos de las personas participantes, como clase social, pertinencia a una comunidad indígena, etcétera.

A su vez, Bächtiger y Parkinson (2019) mencionan que un aspecto fundamental a tomar en cuenta sobre el contexto es el nivel de desacuerdo que exista entre los participantes. Aunque se trata de una medida meramente cualitativa nos permite observar qué tan abiertos están los participantes a escuchar los argumentos de los demás. Para esto es necesario observar qué tanto difieren las posturas o puntos de vista de los individuos participantes. Los autores afirman que mientras menos diferencias existan entre los argumentos de los participantes, mayor será su disposición para llegar a un acuerdo.

Respecto a las metas de la deliberación, como mencioné anteriormente, Bächtiger y Parkinson (2019) consideran que son necesarias para conocer el proceso y el resultado de la deliberación. Estas metas no necesariamente se observan de manera aislada, también pueden estar relacionadas entre sí. En este sentido, los autores identifican cinco metas: epistémicas, éticas, emancipatorias, de transformación y clarificación y legitimadoras, las cuales describiré de forma breve a continuación.

En las metas epistémicas se supone que las personas que participan en el proceso de la deliberación poseen conocimientos diferentes y relevantes que, en conjunto, pueden constituir la mejor respuesta posible ante una problemática.

Las metas éticas promueven la generación de respeto entre los participantes, así como actitudes a favor del diálogo, como el mutuo reconocimiento. Las metas de transformación y de clarificación prevén que, a través del intercambio de argumentos, las personas participantes estén abiertas a cambiar sus posiciones originales en beneficio de un bien común.

Las metas emancipatorias implican la inclusión de puntos de vista de los individuos que, probablemente, sean afectados por la decisión que está en juego. Para los autores es necesario precisar que para que se cumplan las metas emancipatorias los espacios de deliberación deben estar abiertos a la participación de estos grupos, aunque no se les incluya de modo formal.

Finalmente, las metas legitimadoras procuran la aceptación colectiva de las decisiones tomadas. En esta dimensión se incluyen las acciones de las autoridades, como los

actos de gobierno o la formulación de leyes y políticas. Estas metas procuran vincular las decisiones públicas tanto con el *demos* (pueblo) como con el marco institucional (Bächtiger y Parkinson, 2019, pp. 28-36).

### *Los límites de la deliberación*

Como mencioné al principio de este texto, algunos de los críticos más agudos de la deliberación son Mouffe (2009) y Shapiro (2017). La crítica de Mouffe establece el conflicto y el antagonismo como los elementos centrales que obstaculizan la deliberación, pero que al mismo tiempo forman parte de ésta. Para Mouffe la clave está en que, para entender qué es lo público, se debe aclarar primero la distinción entre “política” y “lo político”: lo político es “la dimensión de antagonismo que, presupone, es constitutiva de las sociedades humanas” (Mouffe y Bernal, 2009, p. 87); mientras que la política se puede entender como “el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un orden que organiza la coexistencia humana en el contexto de conflictividad que lo político suministra” (Mouffe y Bernal, 2009, p. 87).

De esta manera, Mouffe señala que aunque algunos teóricos conciben lo político como un espacio de libertad y deliberación, para ésta se trata más bien de un “espacio de conflicto y antagonismo” (Mouffe, 2009, p. 87). La filósofa menciona que, para el modelo agonístico, el espacio público se trata de un campo de batalla en donde se enfrentan diferentes proyectos hegemónicos, en el cual no es posible llegar a un consenso racional entre los diversos actores que confluyen en él, pues no puede haber consenso sin exclusión, así como tampoco un “nosotros” sin un “ellos”. En este aspecto, para Mouffe la posibilidad de conocer el “nosotros” radica en la manera en que nos diferenciamos de “ellos”, en la forma de poder distinguir aquello que “no somos” (Mouffe y Bernal, 2009, p. 94).

Por su parte, la crítica de Shapiro alude a que la deliberación sería fácilmente corrompida por las pasiones e intereses de las personas que participan en ésta. Asimismo, menciona que hay una línea muy delgada entre “deliberación” y “negociación”, y que depende mucho de la voluntad y de la situación para que ocurra una situación u otra. Para el politólogo, la deliberación requiere que las personas actúen “de buena fe”; no obstante, debido a la naturaleza humana no puede haber seguridad en que esto ocurra. De esta manera, Shapiro cita a Madison y subraya: “Si los humanos fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario” (Shapiro, 2017, p. 79).

Shapiro apunta que el problema está, principalmente, en la representación partidista, pues los partidos políticos deben velar por los intereses de su electorado y actuar en consecuencia para llegar o mantenerse en el poder. Además, por su tamaño y nivel de representación, los partidos más grandes suelen atender los intereses de un grupo más amplio de la población, mientras que los más pequeños buscarán defender intereses

más específicos: como los partidos ambientalistas, laboristas o socialistas. En este sentido, los partidos más pequeños necesitarán negociar con los más grandes para incluir sus temas en la agenda, a cambio de votos para constituir mayoría al momento de elegir una propuesta legislativa o un proyecto político (Shapiro, 2017).

Como puede observarse, en este recuento teórico en torno a la deliberación existen múltiples puntos de vista que pretenden encontrar la mejor manera de observar la utilidad y los beneficios de la deliberación, así como exponer sus limitaciones. En el siguiente apartado hablaré más a fondo de cómo entenderé la deliberación desde una perspectiva de género, de tal forma que me permita estudiar el planteamiento de las políticas sociales relacionadas con asuntos que atañen de manera esencial a las mujeres, como la maternidad o el trabajo de cuidados. Esta investigación busca posicionarse como una de las primeras en estudiar la deliberación desde una perspectiva de género; ofrece una aproximación novedosa y necesaria para comprender cómo los sesgos de género afectan la deliberación política y, por tanto, a la democracia en su conjunto.

## ► La deliberación y el establecimiento de políticas públicas desde una perspectiva de género

Aunque las discusiones sobre la deliberación y las maneras más adecuadas para estudiarla de forma empírica son muy extensas, existen pocos estudios que tomen en cuenta la cuestión del género para analizar los procesos deliberativos en el diseño y evaluación de políticas públicas. Como mencioné anteriormente, estudiar el contexto en el que se desarrolla la deliberación nos puede proporcionar herramientas para entender las dinámicas de poder derivadas de las diferencias sexo-genéricas que se producen en estos espacios, así como la manera en que dichas diferencias incidirían en el debate público y en las metas de la deliberación.

Cuando se habla de perspectiva de género, se alude al estudio de las relaciones de poder que se generan a partir de las interacciones entre mujeres y hombres (Beckwith, 2005, p. 131); para esto es necesario contrastar comportamientos, acciones, actitudes y preferencias que tienen mujeres y hombres, con la finalidad de observar cómo estos elementos se construyen y se interpretan socialmente como “femeninos” y “masculinos”, los cuales, a su vez, dan lugar a los “roles de género”.

Por lo anterior, es necesario reconocer la dimensión cultural que subyace en el término “género”. Entender la diferencia sexo-genérica desde una perspectiva biologicista presupone un determinismo en donde “origen es destino” o “biología es destino” (Butler, 1999, p. 54). Esto reduce el alcance de las investigaciones, ya que establece un orden lineal de características y consecuencias para las mujeres, por un lado, y para los hombres, por el otro. Por esta razón realizar el análisis tomando en cuenta la dimensión cultural del género

es útil para entender que, independientemente de la inmanejabilidad del hecho biológico que determina a las mujeres y a los hombres, el género se construye culturalmente.

Respecto a la definición de deliberación tomaré en cuenta la propuesta de Bächtiger y Parkinson, quienes entienden la deliberación como una práctica comunicativa, en la cual son relevantes principalmente dos características: “dar razones y escuchar” (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 21). Entiendo que ésta es una forma mucho más amplia de entender la deliberación porque permite, por un lado, superar la noción de que los argumentos presentados deben ser “racionales” y abre la puerta a otras formas de expresión, como las narrativas basadas en la experiencia de la vida colectiva. Por otro lado, con “escuchar” los autores se refieren a una forma de comprometerse y respetar la postura de los “otros” y reflexionar sus argumentos, con posibilidad de cambiar la propia opinión en favor del bien común (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 21).

Al trabajar desde la perspectiva de Bächtiger y Parkinson también reconozco sus limitaciones. El problema con esta definición, como destacan Mouffe y Bernal (2009), es que parten de una visión liberal, en la cual no atienden como es debido el asunto de la pluralidad y del conflicto. Desde este punto de vista, la cuestión moral adquiere gran peso al señalarse como la respuesta al conflicto. Para Mouffe y Bernal, los autores que se inscriben en la postura liberal apelan, por lo general, a que la racionalidad comunicativa incentive una libre discusión y permita alcanzar consensos y tomar decisiones en el ámbito de la política (Mouffe y Bernal, 2009, p. 87). Esto puede tener la desventaja de que los grupos societales que históricamente han sido marginados continúen siendo excluidos, ya que no existen contrapesos reales que les otorguen la misma posibilidad de participación, igual acceso a la información, ni el mismo peso a sus argumentos.

Lo anterior supone la necesidad de que se contemple un cierto grado de igualdad en el proceso de la deliberación, al mismo tiempo que debe existir un ambiente de pluralidad en ésta. En el caso de las mujeres, Karpowitz (2014) señala que aunque en el papel ellas tienen los mismos derechos y oportunidades que los hombres, en la realidad no siempre sucede así. Para el autor, si esto se practicara, podríamos ver a mujeres participando, dirigiendo y tomando decisiones al mismo ritmo que lo hacen los hombres (Karpowitz y Mendelberg, 2014, p. 329). Sin embargo, cuando observamos los espacios de discusión pública, nos podemos dar cuenta de que suele haber menos mujeres que hombres; de hecho, a veces no hay mujeres.

Otro elemento que destacan Karpowitz y Mendelberg es la forma de interacción y el peso que tienen las ideas, opiniones y argumentos en grupos compuestos por hombres y mujeres. En el contexto de la participación de las mujeres en las asambleas académicas que estudiaron los autores notaron que la participación pública de las mujeres tendía a ser menos frecuente que la de los hombres, lo cual generaba que en los espacios de discusión pública las mujeres, por lo general, estuvieran subrepresentadas. Asimismo,



Karpowitz y Mendelberg observaron que cuando las mujeres se encontraban en un espacio público compuesto en su mayoría por hombres, solían hablar menos y con menos vehemencia, lo cual ocasionaba que los hombres tuvieran mayor visibilidad y, por lo tanto, un liderazgo más fuerte (Karpowitz y Mendelberg, 2014).

Los hallazgos de Karpowitz encuentran sustento en la teoría de los roles sociales. Esta perspectiva indica que las expectativas sociales que recaen en las personas de acuerdo con su género suelen configurar sus actitudes y preferencias. Asimismo, supone que las mujeres y los hombres ocupan diferentes posiciones tanto en la estructura social como en la división del trabajo (Karpowitz y Mendelberg, 2014).

Si analizamos la deliberación desde el punto de vista de la teoría de los roles sociales, podríamos darnos cuenta de que, posiblemente, las mujeres han sido socializadas para concebir la autoridad de un modo distinto a los hombres, tomando en cuenta que de manera cultural era aceptado que las mujeres se dedicaran al hogar (vida privada), mientras que los hombres debían destacar en el ámbito profesional (vida pública). Por esta razón, a la hora de participar en un foro para discutir asuntos públicos, existe la posibilidad de que las mujeres cedan la autoridad a los hombres, quienes tienen más experiencia y dominio en este ámbito.

Cabe destacar que la teoría de los roles sociales no representa un determinismo ante las relaciones sociales. Esta perspectiva nos ofrece un mapa de ruta para identificar las características de la interacción entre mujeres y hombres, así como las razones posibles de la brecha en la participación pública de las mujeres. Asimismo, hay que reconocer que, con el paso del tiempo y gracias a las luchas sociales, esta brecha cada vez es menor.

## ► Caso de estudio: la eliminación de las estancias infantiles en México

En este apartado analizo el contexto, proceso y metas de la deliberación en torno a la eliminación de las estancias infantiles en México. El propósito es estudiar la deliberación desde una perspectiva de género para conocer los procesos de toma de decisiones en el delineamiento de políticas públicas que afectan, en mayor medida, a las mujeres.

### *Método utilizado*

La presente investigación está basada en un análisis discursivo de la sesión del 6 de febrero de 2019 en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano. Para llevar a cabo dicho estudio utilicé la versión estenográfica de la discusión, que es información pública y se encuentra disponible en el sitio *web* de la Cámara de Diputados.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para consultar ésta y otras versiones estenográficas de las sesiones legislativas en México véase: <http://cronica.diputados.gob.mx>.

En primer lugar realicé una exploración del contexto. A través de la consulta de la lista de asistencia de la sesión mencionada, así como del análisis de la composición del Congreso en la legislatura correspondiente (LXIV legislatura, de 2018 a 2021), pude distinguir cuántas mujeres y hombres hubo en la sesión y de cuáles partidos eran. Cabe señalar que, aunque en la lista de asistencia publicada en la página presumiblemente se encontraba la mayoría de las personas legisladoras (472), al momento del análisis se observó que un mínimo porcentaje de los presentes participó de manera activa en la deliberación.

Asimismo, para la identificación de las condiciones de igualdad en el contexto de la deliberación tomé en cuenta las características que propone Seyla Benhabib, que considero útil para el análisis desde una perspectiva de género:

1. Que la participación en la deliberación esté regulada por normas de igualdad y simetría, es decir, que todas y todos tengan la misma oportunidad de iniciar actos de habla, cuestionar, interrogar y abrir el debate.
2. Todas y todos tengan derecho a cuestionar los temas establecidos en el diálogo; y
3. Todas y todos tengan derecho a presentar argumentos reflexivos sobre las reglas, el procedimiento discursivo y la forma en que se aplican o conducen (Benhabib, 1996, como se citó en Nobre, 2004, p. 34).

Posteriormente, identifiqué las posturas de cada legislador que participó en la discusión, distinguiendo por género y partido político. Asimismo, establecí una comparación de los discursos emitidos por los legisladores, con la finalidad de observar cómo fue su interacción. Para facilitar la identificación del intercambio y escucha de razones me apoyé en un gráfico de redes, en el cual señalé la interacción que hubo entre los participantes, destacando si se trató de un intercambio de razones, si se pudo distinguir la escucha entre los participantes y si entre éstos retomaron sus argumentos para integrarlos a sus propias opiniones, así como la interacción que hubo entre mujeres y hombres.

Finalmente, para precisar el carácter de los argumentos emitidos en la sesión mencionada y reconocer las metas de la deliberación tomé en cuenta la distinción que hacen Landwehr y Holzinger (2010) entre actos de habla dialógicos y monológicos. Para las autoras se pueden distinguir dos propiedades en la interacción comunicativa que son clave para saber si existe cierta apertura por parte de las personas de cambiar su postura original en favor de un bien común, después de escuchar los argumentos de los demás: la discursividad y la coordinación.

La discursividad se refiere a que la interacción permite y promueve el intercambio y la valoración de las acepciones sobre el mundo y las razones prácticas. De esta forma, una interacción comunicativa es discursiva cuando es pública y dialógica; por lo tanto, se entiende que el nivel de discursividad aumentará con el grado de publicidad y comunicación dialógica

(Landwehr y Holzinger, 2010, pp. 376 y 377). Por “publicidad”, las autoras aluden al ámbito público y a la posibilidad de que la interacción sea accesible a más personas y que lo dicho sea escuchado por un público más amplio.

A su vez, una interacción es coordinadora cuando existe una fuerte exigencia de llegar a una decisión colectiva vinculante o cuando la regla de decisión requiere necesariamente un acuerdo sustancial. En este caso, el nivel de coordinación aumenta con la presión para tomar una decisión y con la regla de la decisión. Las autoras destacan que dicha presión puede surgir de forma externa, por ejemplo, a través de las reglas formales y las tareas oficiales de un actor político colectivo; o de forma interna, como la aspiración de los participantes a producir un resultado conjunto o a alcanzar un acuerdo consensuado. El mayor nivel de coordinación en un intercambio comunicativo se observa cuando se toma una decisión colectiva por unanimidad (Landwehr y Holzinger, 2010, p. 377).

### *El contexto: composición, normas institucionales y factores culturales de la deliberación sobre las estancias infantiles*

Como mencioné anteriormente, el contexto se refiere al escenario propicio para la deliberación, el cual es posible mediante instituciones creadas con el propósito de llevar a cabo los ideales deliberativos: “La mejor forma para identificar el ‘escenario ideal’ para la deliberación es distinguir entre las instituciones creadas con el propósito mismo de llevar a cabo los ideales deliberativos y las creadas sin ideales deliberativos” (Bächtiger y Parkinson, 2019, p. 39). Por tal motivo, elegí estudiar el proceso de deliberación en la Cámara de Diputados, pues considero que en el proceso legislativo los diputados de distintos partidos, en representación del electorado, deben intercambiar razones y escuchar las opiniones de sus oponentes, con el propósito de tomar una decisión sobre algún problema público.

Otro de los elementos a tomar en cuenta para conocer el contexto de la deliberación sobre la eliminación de las estancias infantiles es la cuestión de la igualdad al momento de la discusión. Desde la perspectiva de género, la igualdad es una cuestión fundamental, pues permite identificar si hubo o no un balance de género en la participación, así como conocer la manera en que se llevan a cabo las interacciones entre las personas participantes. Es preciso señalar que por “igualdad” me refiero a que en el espacio de la deliberación exista paridad de género, no a que los argumentos de la deliberación sean homogéneos.

La discusión sobre las estancias infantiles en México se llevó a cabo durante la LXIV Legislatura (2018-2021). De acuerdo con la información oficial, la Cámara de Diputados estaba integrada por 48.2% de mujeres y 51.8% de hombres, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8. Integración de la Cámara de Diputados por género y grupo parlamentario. LXIV Legislatura (2018-2021)

Grupo parlamentario	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%
MORENA	129	51.2	123	48.8	<b>252</b>	50.4
PAN	34	43	45	57	<b>79</b>	15.8
PRI	21	42.9	28	57.1	<b>49</b>	9.8
PT	18	40.9	26	59.1	<b>44</b>	8.8
MC	14	58.3	10	41.7	<b>24</b>	4.8
PES	11	47.8	12	52.2	<b>23</b>	4.6
PRD	8	66.7	4	33.3	<b>12</b>	2.4
PVEM	4	36.4	7	63.6	<b>11</b>	2.2
SP	2	33.3	4	66.7	<b>6</b>	1.2
<b>TOTAL</b>	<b>241</b>	<b>48.2</b>	<b>259</b>	<b>51.8</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

Fuente: Cámara de Diputados, 2019.<sup>2</sup>

Lo anterior indica que aunque había una proporción mayor de hombres, la diferencia era mínima, por lo que se podría considerar prácticamente que existía paridad de género. Actualmente, en la LXV Legislatura (2021-2024) es la primera vez en la historia del país en que las mujeres ocupan 50% de escaños en la Cámara de Diputados; mientras que los hombres otro 50% (Cámara de Diputados, 2022).<sup>3</sup>

A su vez, para conocer el entorno en que se llevó a cabo la deliberación durante la sesión del 6 de febrero de 2019 en la Cámara de Diputados del Congreso mexicano se consultó la lista de asistencia.

<sup>2</sup> En: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php). Consultado el 5 de noviembre de 2022.

<sup>3</sup> Como breve recuento histórico, aunque la inclusión política de las mujeres comenzó a discutirse desde la Constitución de 1917, hasta 1953 fue cuando se reconocieron sus derechos políticos. En esa época, la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados era entre 5% y 16%, y comenzó a incrementarse hasta 1970, cuando se establecieron cuotas de género; en el Senado, la primera mujer que ocupó un escaño lo hizo en 1964. A partir de entonces, las mujeres ocuparon 3% de las curules; después, entre 1970-1980, 8.5%, y finalmente 15.4% hacia el año 2000 (Peschard, 2003).

Tabla 9 Lista de asistencia de la sesión ordinaria.  
Miércoles 6 de febrero de 2019

GRUPO PARLAMENTARIO	ASISTENCIA	ASISTENCIA POR CÉDULA	ASISTENCIA COMISIÓN OFICIAL	PERMISO MESA DIRECTIVA	INASISTENCIA JUSTIFICADA	INASISTENCIAS	NO PRESENTES EN VOTACIONES	TOTAL
<b>MORENA</b>	243	6	0	1	6	1	0	<b>257</b>
<b>PAN</b>	75	1	0	0	2	0	0	<b>78</b>
<b>PRI</b>	46	0	0	1	0	0	0	<b>47</b>
<b>PES</b>	27	1	0	0	1	0	0	<b>29</b>
<b>PT</b>	26	1	0	0	1	0	0	<b>28</b>
<b>MC</b>	25	3	0	0	0	0	0	<b>28</b>
<b>PRD</b>	18	0	0	0	1	0	0	<b>19</b>
<b>PVEM</b>	9	2	0	0	0	0	0	<b>11</b>
<b>SP</b>	3	0	0	0	0	0	0	<b>3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>472</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>500</b>

Fuente: Cámara de Diputados, 2019.<sup>4</sup>

Como puede observarse en la tabla 9, asistió la mayoría de las personas legisladoras (472); sin embargo, al momento de analizar la participación activa de los asistentes se determinó que sólo una minoría contribuyó a la deliberación (véase la tabla 10).

Tabla 10. Personas que participaron en la deliberación sobre la eliminación de las estancias infantiles (por género y partido político)

Partido	Mujeres	Hombres	Total
Morena		3	3
PRI	6		6
PAN	2	3	5
PRD	1		1
PT		1	1
PVEM	1		1
MC	3		3
PES	1		1
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>21</b>

Fuente: elaboración propia, con información de la Cámara de Diputados, 2019.

De acuerdo con la tabla anterior, existió mayor participación de mujeres en la deliberación en torno a las estancias infantiles. Aunque es evidente que la mayoría de las

<sup>4</sup> En: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190206-Asistencia.pdf>

personas que participó durante la discusión fueron mujeres, para Sheyla Benhabib (1996, como se citó en Nobre, 2004, p. 34) es necesario cumplir tres condiciones cuando se habla de igualdad en un espacio de deliberación:

1. Que la participación en la deliberación esté regulada por normas de igualdad y simetría, es decir, que todos tengan la misma oportunidad de iniciar actos de habla, cuestionar, interrogar y abrir el debate.
2. Todos tengan derecho a cuestionar los temas establecidos en el diálogo.
3. Todos tengan derecho a presentar argumentos reflexivos sobre las reglas, el procedimiento discursivo y la forma en que se aplican o conducen.

Si bien la participación extensa de mujeres en el caso que estudio es un primer paso para lograr la igualdad e inclusión de las mujeres en la toma de decisiones públicas, principalmente en cuestiones que atañen en mayor medida a las mujeres, hay otro elemento que resulta importante destacar y que analizaré con mayor profundidad en el siguiente apartado: la inclusión y aceptación de los argumentos de las mujeres. En este sentido, es necesario considerar que, además del aspecto normativo que permite o limita la participación de las mujeres a través de las leyes y normas institucionales, existen factores culturales que son resultado de las formas de socialización y expectativas sociales presentes en el entorno de la deliberación.

Como se verá más adelante, aunque en una asamblea exista amplia participación de mujeres y reglas institucionales que favorezcan la interacción entre los participantes, los factores culturales también tienen gran peso en la manera en que se lleva a cabo el proceso deliberativo, sobre todo en la forma en que son aceptados o rechazados los argumentos de una persona por cuestiones de género.

## ► Desarrollo de la deliberación: la discusión en la Cámara de Diputados

### *Breve introducción sobre la situación de las estancias*

Para realizar el análisis del proceso deliberativo sobre la eliminación de las estancias infantiles, a continuación realizaré una breve introducción sobre la situación actual del programa. Las estancias infantiles eran un beneficio para las madres trabajadoras y padres solos, que operaba desde 2007 en México, en el marco del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

Esta política pública tenía el objetivo de “disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 6 años de edad recae en una madre trabajadora o padre solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza

o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral” (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 10 de enero 2007).

A grandes rasgos, se trataba de un programa que ofrecía apoyo a personas cuidadoras, en especial aquellas que se encontraran en situación de vulnerabilidad, para que tuvieran la posibilidad de integrarse al campo laboral sin la preocupación de no tener con quién dejar a sus hijos. Asimismo, pretendía ampliar los servicios de cuidado y desarrollo infantil a través de otorgar subsidios a personas o grupos de personas que contaran con ciertas condiciones de espacio, capacidades y experiencia, para abrir sus propios centros y formar parte de una gran red de estancias infantiles con atención y supervisión gubernamental.

Durante más de diez años de operación, el programa registró buenos resultados, según los informes de evaluación realizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2019). Sin embargo, con la llegada del nuevo Gobierno en 2019, el programa no sólo cambió de nombre, sino que también modificó su forma de operar y ejercer recursos. Uno de los cambios más importantes fue que se eliminaron los apoyos para operar estancias infantiles en todo el país. El monto que el Gobierno otorgaba a quienes estuvieran interesados y contaran con las condiciones necesarias para habilitar una estancia infantil consistía en un apoyo inicial único de hasta de 77 mil pesos (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], 2019).

Asimismo, disminuyeron los montos de apoyo para los padres que llevaban a sus hijos a estas estancias. En 2018 se otorgaban \$950 pesos mensuales por cada niño y se entregaba directamente a las estancias; hoy el apoyo es de \$800 pesos, y lo reciben los padres de los niños. Por otra parte, como se señaló al inicio, el nuevo programa, que se llamó Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras comenzó a operar sin mecanismos, metodología, indicadores o metas claras para el cumplimiento de sus objetivos (Simetría: datos con rostro, 2021).

Ante dicha situación, el 6 de febrero de 2019, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) emitió un acuerdo, en el cual le solicitaba a la Cámara de Diputados que se sometieran a discusión tres puntos, los cuales se transcriben a continuación:

**Primero.** La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal para que a través de la Secretarías del Bienestar y de Hacienda y Crédito Público a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, se garantice la operación y financiamiento integral de las estancias infantiles durante el ejercicio fiscal 2019 y sucesivos. Asimismo, converge en la pertinencia de hacer que los recursos públicos para el programa sean ejercidos de manera eficiente y eficaz, sin intermediarios y se eliminen los posibles espacios de corrupción.

**Segundo.** La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión exhorta a las Comisiones de Desarrollo Social, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Igualdad de Género, de Atención a Grupos Vulnerables, de Derechos de la Niñez y Adolescencia de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para que convoquen a la brevedad a una reunión de trabajo a los servidores públicos responsables, a fin de analizar la situación presupuestal, los resultados a la Auditoría Superior de la Federación, así como las acciones del Poder Ejecutivo federal en torno al programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

**Tercero.** La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, exhorta al Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social para que remita a esta soberanía, de manera integral, los resultados obtenidos por el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras desde el inicio de su implementación. (Cámara de Diputados, 2019.)

Este acuerdo se expuso ante la Cámara de Diputados, en donde representantes de los diversos partidos deliberaron y, finalmente, votaron por aprobar el acuerdo. Como se puede observar, en el primer punto se propone que los recursos públicos sean entregados a los beneficiarios “sin intermediarios”. En la fase de implementación, éste ha sido el argumento más discutible debido a que cambió por completo el sentido del programa. Sin embargo, como se verá más adelante, hubo muy pocas alusiones a este aspecto en la deliberación parlamentaria.

### *Análisis discursivo*

Durante el intercambio discursivo se observó que la conversación se desarrolló en torno a dos temas principales: la corrupción y la posibilidad de la cancelación del programa debido al recorte presupuestal. Por su parte, el tópico menos aludido, a pesar de que se encontraba en el primer punto del acuerdo de la JUCOPO, fue el de la distribución de los recursos “sin intermediarios”.

Como se puede ver en la tabla 11, el tema más mencionado fue la posibilidad de la cancelación de las estancias infantiles debido al recorte presupuestal. Ante esto, los diputados se posicionaron en contra; argumentaron, en primer lugar, sobre los derechos de la niñez y, en segundo lugar, acerca de los beneficios que otorgaba el programa para que las madres o personas a cargo de los niños pudieran trabajar y dejar a sus hijos en un lugar seguro.

A su vez, la corrupción fue el segundo tema más analizado por los diputados. En éste se aludió, principalmente, a la gestión del Gobierno panista, en cuyo sexenio (2006-2012) se creó el programa. Cabe destacar que dicha administración fue, en particular,



controvertida para el Gobierno morenista debido a la disputa surgida entre Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón respecto a la supuesta “ilegalidad” de la elección, por lo que desató el conflicto entre algunos de los participantes. Asimismo, los diputados de la oposición —principalmente panistas— señalaban que debía tratarse con cuidado la acusación de “corrupción”, pues señalaba de forma directa a la ciudadanía. El tema de la corrupción fue gran motivo de pelea entre los participantes, incluso hubo ataques personales, como se verá más adelante.

Por su parte, la cuestión de la distribución de los recursos “sin intermediarios” sólo fue mencionada de manera breve por tres personas de las que participaron en la deliberación, y todas fueron mujeres. Las diputadas se posicionaron “a favor” de esta nueva forma de distribución de recursos por tratarse de una acción que, supuestamente, de no realizarse así podría prestarse a la corrupción por parte de los actores políticos.

Asimismo, se observó que por “intermediarios” en dos de las participaciones se hizo referencia a las personas que repartían los recursos, sin especificar quiénes eran. Sin embargo, posteriormente, en la fase de implementación del nuevo programa, se reveló que por intermediarios se referían a las estancias infantiles, que recibían el apoyo económico para que el beneficio, en forma de servicio, lo obtuvieran las mujeres trabajadoras o los tutores.

**Tabla 11.** Menciones a los temas del acuerdo de la JUCOPO, por número de diputados

Partido	Número de referencias a los siguientes temas:		
	Corrupción	Reasignación del presupuesto	Distribución de recursos “sin intermediarios”
Morena	2	1	
PAN	5	4	1
PRI	2	4	
PRD		1	
PT	1	1	
PVEM	1	1	1
PES	1	1	1
MC	2	3	
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>3</b>

Fuente: elaboración propia, con información de la Cámara de Diputados, 2019.

Asimismo, como se aprecia en la tabla 12, cuando se analizan las menciones a los respectivos temas considerando la división de género, se puede notar que los hombres le prestaron más atención a la corrupción (seis menciones) que a la reasignación de presupuesto (cuatro menciones) e hicieron referencia en ningún momento a la forma de distribución de los recursos. Al contrario, las mujeres se preocuparon más por la reasignación presupuestal al programa (doce menciones), en segundo lugar, la corrupción (ocho menciones) y repararon en discutir brevemente la manera en que se asignarían los recursos (tres menciones).

**Tabla 12.** Referencias a los temas del acuerdo de la JUCOPO, por número de diputados, por género

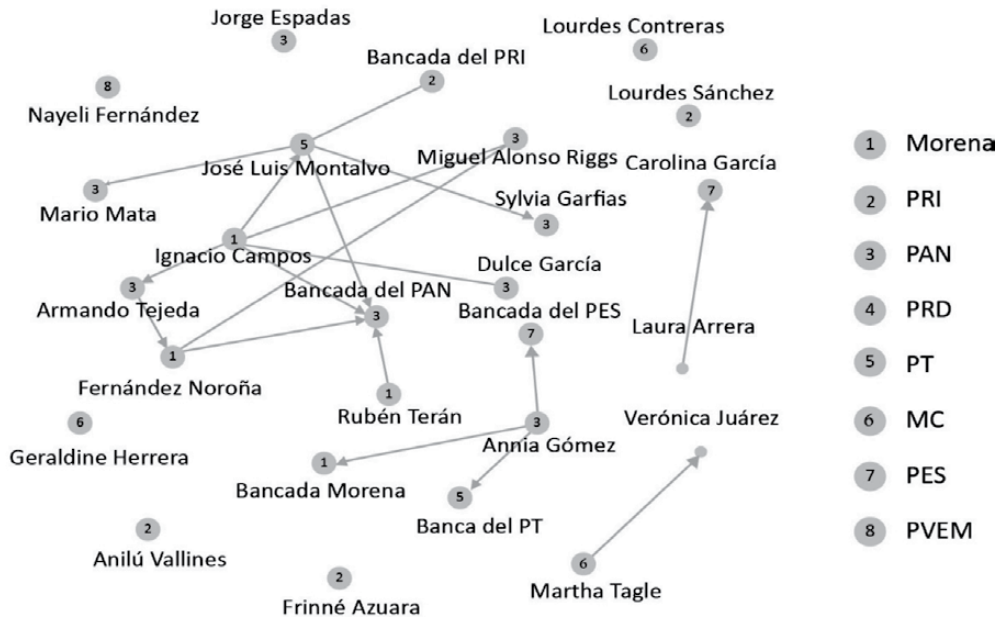
Partido	Número de referencias en los siguientes temas:					
	Corrupción		Reasignación del presupuesto		Distribución de recursos "sin intermediarios"	
	H	M	H	M	H	M
Morena	2		1			
PAN	3	2	2	2		1
PRI		2		4		
PRD				1		
PT	1		1			
PVEM		1		1		1
PES		1		1		1
MC		2		3		
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

**Fuente:** elaboración propia, con información de la Cámara de Diputados, 2019.

Por otra parte, para visualizar si hubo un intercambio de razones y una escucha, como lo plantean Bächtiger y Parkinson (2019), la figura 3 muestra un mapa de redes en donde se graficó el tipo de interacción que hubo entre los participantes. Los nodos (círculos) representan a cada persona que participó en la discusión. Estos nodos están en numerados de acuerdo con el partido político al que pertenecían los diputados: (②PRI; ③PAN; ①Morena; ⑥MC; ⑦PES; ⑤PVEM) Los enlaces (líneas que unen a los nodos) señalan que los participantes retomaron los argumentos de otras personas del grupo; cuando un nodo no tiene

enlaces, significa que, aunque la persona participó en la discusión, no se observó ninguna interacción con los argumentos de otros participantes.

Figura 1. Mapa de interacciones entre participantes



**Nota:** el número de los nodos (círculos) corresponde con el del partido de los diputados.

**Fuente:** elaboración propia, con información de la Cámara de Diputados, 2019.

Este mapa también permite distinguir la discursividad y coordinación en la interacción, como lo plantean Landwehr y Holzinger (2010). En principio, se presume que la discusión estuvo orientada a tomar una decisión sobre la situación de las estancias infantiles, por lo cual se concluye que la interacción tuvo alto grado de coordinación, pues su intención principal era llegar a un acuerdo sustancial (decisión) a partir del intercambio de argumentos (Landwehr y Holzinger, 2010, p. 377).

En este sentido, en la figura 1 el enlace representado con color rojo (17) indica cuando se trató de un enfrentamiento o ataque directo; esto es, en términos de Landwehr y Holzinger, que existió bajo grado de discursividad. Por otra parte, cuando el enlace que une a dos o más nodos es de color verde (2), señala un momento en que se retomó el argumento de otro participante para definir la opinión propia; es decir, cuando existió alto grado de discursividad.

Según el análisis, existieron diecisiete interacciones marcadas con color rojo, es decir, aquéllas en que no hubo ningún intercambio de razones, sino que fueron ataques ya sea

al partido o a la persona (bajo grado de discursividad). A su vez, se observaron sólo dos interacciones marcadas con color verde, o sea, argumentaciones en que se retomaron los argumentos de otra persona para construir las ideas propias (alto nivel de discursividad).

Además, llama la atención que, aunque la participación de las mujeres fue mayor, las interacciones ocurrieron, principalmente, entre hombres. Esto indica que, aunque se presentaron en forma de ataques, los hombres solían contestar los argumentos de otros hombres; mientras que los de las mujeres no recibían la misma atención. Otro elemento que destaca es que los participantes que más interactuaron entre sí para atacarse de manera mutua fueron los de Morena con los del PAN. Finalmente, sólo dos mujeres fueron quienes aludieron a la participación previa de otras (también mujeres) para reforzar sus argumentos.

### ► Metas de la deliberación

De acuerdo con las definiciones de la deliberación, podría decirse que la discusión en el pleno de la Cámara de Diputados sobre las estancias infantiles se trató de un ejercicio deliberativo debido a que hubo intercambio de razones y al final se tomó una decisión; sin embargo, se debe reconocer que el conflicto se mantuvo en el origen de la mayoría de las intervenciones. En este sentido, cabe preguntar: además de tomar una decisión, ¿cuáles fueron los objetivos de este ejercicio deliberativo?

Como mencioné en el apartado anterior, Bächtiger y Parkinson (2019) señalan que el proceso deliberativo puede conducir a cinco metas o desenlaces favorables al proceso político. Estas metas son: epistémicas, éticas, emancipatorias, de transformación y clarificación y legitimadoras (Bächtiger y Parkinson, 2019, pp. 28-36). A continuación, analizaré si se cumplieron estas metas de la deliberación en el caso que nos ocupa.

#### *Epistémica: no se cumplió*

Esta dimensión está orientada a la producción de conocimiento durante la deliberación. En el caso estudiado se encontró que los participantes poseían, básicamente, la misma información al inicio y no hubo un cambio en las opiniones de las personas participantes. La iniciativa no se aprobó por la fuerza de los argumentos, sino por la de la mayoría constituida por los diputados de Morena.

#### *Ética: se cumplió en parte*

Esta dimensión se caracteriza por el reconocimiento, la confianza y la orientación por lo común. Como se pudo observar en el análisis de la deliberación, existió una diferencia entre las interacciones de las mujeres y los hombres: mientras las mujeres estaban más

abiertas a escuchar las razones de los demás y a opinar de manera informada, los hombres participaron de manera más agresiva: atacaron la participación de otros hombres.

### *Transformativa y de clarificación: se cumplió en parte*

Esta meta se refiere a la posibilidad de que los participantes clarifiquen sus ideas o cambien de opinión tomando en cuenta los argumentos de alguien más. En el análisis se observó que sólo un par de interacciones entre mujeres estuvo orientada a retomar los argumentos ajenos, para clarificar y robustecer los propios, como fue el caso de las diputadas Laura Herrera (PRI) a Carolina García (PES) y de Martha Tagle (MC) a Verónica Juárez (PRD).

### *Legitimadoras: sí se cumplieron*

Las metas legitimadoras se refieren a la aceptación colectiva de las decisiones tomadas. Debido a las normas para la deliberación en el ámbito legislativo, al final se tomó la decisión mediante votación. En este sentido, se observó que los diputados estaban de acuerdo en que se reasignara el presupuesto para el programa de las estancias infantiles. Al final se logró, pero el programa cambió de nombre y de mecanismos de operación para adaptarse al nuevo Gobierno.

### *Emancipatoria: se cumplió en parte*

El carácter emancipatorio de la deliberación busca integrar puntos comúnmente excluidos en el proceso de la toma de decisiones. En este aspecto cabe analizar la diferencia de género, ya que, con el tiempo, las mujeres han logrado incrementar cada vez más su participación en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, aunque tuvieron una presencia mayor numéricamente, sus argumentos fueron en menor medida interpelados por los hombres. De hecho, se observó que éstos interactúan más entre sí que las mujeres, quienes tuvieron varias participaciones aisladas (sin interacción con otros participantes).

## ► Conclusiones

Sin duda, la deliberación es una herramienta que puede aportar en gran medida a los procesos democráticos. Sin embargo, la postura agonística no se equivoca al señalar las limitaciones de la deliberación respecto a su incapacidad para resolver el conflicto. Si bien la democracia plantea la necesidad de que exista una pluralidad de ideas y posturas ante los problemas públicos, cuando hay una polarización muy profunda, como en el caso mexicano, resulta más difícil ponerse de acuerdo. Por lo tanto, las decisiones se suelen

tomar por otros medios más pragmáticos y menos discursivos (como la configuración de la mayoría parlamentaria del partido en el poder para aprobar una decisión).

A su vez, estudiar la deliberación desde una perspectiva de género implica reconocer que no sólo es necesario que exista un ambiente de igualdad, en donde se procure la paridad de género en los espacios de toma de decisiones públicas, sino que también es necesario cambiar ciertos comportamientos social y culturalmente aceptados acerca de la participación de las mujeres y de los hombres en el espacio público.

Como se observó en este trabajo, aunque los hombres eran minoría, su forma de interactuar con los demás fue a través de ataques y descalificaciones, y sus argumentos lograron posicionarse en mayor medida que los de las mujeres. En cambio, las mujeres solían expresar sus opiniones, generalmente a título personal y con poca interacción con los demás (a excepción de dos personas), por lo que sus posturas no generaron eco en la participación a un nivel más amplio (a pesar de que eran mayoría).

Si bien el asunto de la eliminación de las estancias infantiles, al tratarse de un tema que interesa en mayor medida a las mujeres, atrajo principalmente la atención de las legisladoras; los hombres conservaron su liderazgo en la discusión pública. Durante el análisis se mostró que, a pesar de que el punto central de la discusión era la manera en que se deberían repartir los apoyos económicos de las estancias para que fueran mejor aprovechados por las personas beneficiarias, la argumentación se desvió hacia la posible corrupción (sin mostrar evidencias) del partido que elaboró el programa y que ahora representa la oposición: el PAN.

Por lo anterior, es posible que la deliberación sobre la eliminación del *programa de estancias infantiles* se haya convertido en una lucha política: por un lado, el poder del partido gobernante –que también tiene la mayoría en el Congreso–, y por el otro, el partido de oposición, que cuando estuvo en el Gobierno estructuró e implementó el programa en disputa.

Finalmente, la deliberación en México forma parte del proceso legislativo y se encuentra institucionalizada en las leyes y reglamentos del Congreso. Sin embargo, se ha dado más peso al resultado final (la toma de decisiones), que al proceso en sí. Por lo tanto, al analizar las metas de la deliberación se encontró que la mayoría no se cumplían o sólo en parte, ya que de manera formal se denomina “deliberación” al proceso de discusión para la toma de decisiones en el ámbito legislativo, pero no hay claridad acerca de las condiciones necesarias para que se lleve a cabo un verdadero intercambio de razones con el cometido de tomar decisiones públicas.

## Referencias

BÄCHTIGER, A.; PARKINSON, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation. Towards a New Deliberative Quality*. Oxford University Press.

- BECKWITH, K. (2005). A Common Language of Gender? *Politics & Gender*, 1(1), 128-137. <https://doi.org/10.1017/S1743923X05211017>
- BUTLER, J. (1999). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad* (M. A. Muñoz (trad.). Paidós.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2019). *Versión estenográfica de la sesión ordinaria del miércoles 6 de febrero de 2019*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2022). *Composición de la Cámara de Diputados, LXV legislatura*. <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados>
- COHEN, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy, en A. Hamlin y P. Pettit (eds.), *The Good Polity*. Basil Blackwell.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. (2019). *Recomendación núm. 29/2019 sobre el caso de la violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del "Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras"*. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec\\_2019\\_029.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec_2019_029.pdf)
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2019). *Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA\\_ESTANCIAS\\_INFANTILES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf)
- DRYZEK, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press.
- HABERMAS, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.
- KARPOWITZ, C. F.; Mendelberg, T. (2014). *The Silent Sex. Gender, deliberation and institutions*. Princeton University Press.
- LANDWEHR, C.; Holzinger, K. (2010). Institutional determinants of deliberative interaction. *European Political Science Review*, 2(3), 373-400. <https://doi.org/10.1017/S1755773910000226>
- MOUFFE, C. (1993). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Debate Feminista*, 7, 3-22. <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1993.7.1636>.
- MOUFFE, C.; BERNAL, E. (2009). Feminismo, democracia pluralista y política agonística. *Debate Feminista*, 40, 86-99. <https://www.jstor.org/stable/42625116>
- PESCHARD, J. (2003). Medio siglo de participación política de la mujer en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2, 13-33. <https://rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/107>
- SHAPIRO, I. (2017). Collusion in Restraint of Democracy: Against Political Deliberation. *Daedalus*, 146(3), 77-84. <https://www.jstor.org/stable/48563098>
- SIMETRÍA: DATOS CON ROSTRO. (2021). Sin estancias infantiles, ni bienestar para niñas y niños. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/simetria-datos-con-rostro/sin-estancias-infantiles-ni-bienestar-para-ninas-y-ninos>

La primera edición electrónica de

**Deliberación, comunicación política y democracia directa.  
Aproximaciones teóricas y estudios de caso  
sobre procesos deliberativos y democracia directa en México,  
libro coordinado por Iván Alfredo Islas Flores**

y editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la  
Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó el  
20 de abril de 2024 en los talleres de Guimark Total Quality S. A. de C. V.,  
Carolina 98-101, colonia Ciudad de los Deportes, Alcaldía Benito Juárez,  
C. P. 03710, Ciudad de México.

En la composición tipográfica se utilizó el tipo  
Minion Pro en 11/14 puntos.

Cuidado editorial:  
Departamento de Publicaciones, FCPyS, UNAM.