

Los mecanismos de democracia directa activados en México. Entre la iniciativa gubernamental y ciudadana (siglos XIX-XXI)

Recibido: 15/10/2024

Aceptado: 15/05/2025

Mechanisms of Direct Democracy Activated in Mexico: Governmental and Citizen Initiatives (19th–21st Centuries)

Laura Patricia Cruz Medel

<https://orcid.org/0009-0006-9982-8271>
cruzmedelpatricia951907@gmail.com
Maestrante en Ciencias Políticas,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Octavio Humberto Moreno Velador

<https://orcid.org/0000-0001-9031-5759>
octaviohmoreno@gmail.com
Doctor en sociología, Profesor
investigador, Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Benemérita
Universidad Autónoma de Puebla.

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad explorar el uso de los mecanismos de democracia directa en México, que han estado presentes a lo largo de la historia del país. Se aborda la activación de mecanismos de democracia directa a nivel nacional en los siglos XIX, XX y XXI. El análisis de estos casos permite observar que la activación de los mecanismos está fuertemente condicionada al contexto social y político mexicano además de que existe una diferencia sustancial en si los mecanismos son convocados desde instancias de poder, como el Poder Ejecutivo o el Congreso (desde arriba) o si bien se promueven desde la organización y participación ciudadana (desde abajo). Se muestra que en México existe una experiencia histórica en el uso de la herramienta, pero que esta se mantiene sujeta al contexto específico, sus particularidades institucionales y al impulso desde abajo o arriba en su realización. Se concluye que estos mecanismos han estado presentes a lo largo de la historia y han logrado enriquecer la democracia mexicana. Su presencia es signo de una sociedad política viva, en transformación y en constante ampliación.

Palabras clave: historia, democracia directa, participación ciudadana, expresión de la opinión ciudadana, desde arriba, desde abajo.

Abstract

The purpose of this article is to explore the use of direct democracy mechanisms in Mexico, which have been present throughout the country's history. It addresses the activation of direct democracy mechanisms at the national level in the 19th, 20th and 21st centuries. The analysis of these cases allows us to observe that the activation of these mechanisms is strongly conditioned by the Mexican social and political context. In addition, there is a substantial difference in whether the mechanisms are convened by power bodies, such as

the executive branch or Congress (from above), or whether they are promoted by citizen organization and participation (from below). It is shown that in Mexico there is a historical experience in the use of this tool, but that it remains subject to its specific context, its institutional particularities and the impulse from below or above in its implementation. The conclusion to be drawn is that these mechanisms have been present throughout the history of Mexico and have managed to enrich Mexican democracy. Their presence is a sign of a living political society, in transformation, and in constant expansion.

Keywords: history, direct democracy, citizen participation, expression of citizen opinion, top-down, bottom-up.

1. Introducción

El uso de mecanismos de participación ciudadana en México tiene una historia larga a pesar de que solo durante los últimos años ha tenido atención pública. Fue hasta la reforma electoral de 2012¹ que se introdujo formalmente su uso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), aunque han sido activados en diversos momentos en la historia del país. Por ello, en principio puede decirse que en México se han presentado tres tipos de activaciones: 1) las activadas sin la existencia de leyes específicas (todas aquellas activadas antes de la reforma de 2012); 2) las activadas acorde a la legalidad existente; 3) y aquellas en las que, aunque existían leyes se llevaron a cabo omitiendo su cumplimiento² (Alacio, 2019). Las activaciones de estos mecanismos, han tenido finalidades diversas, como consultar a la ciudadanía sobre la continuidad de un mandatario en el poder, la aceptación de reformas constitucionales sin atender lo previsto constitucionalmente, postulaciones a la candidatura presidencial, la expresión de la opinión ciudadana sobre temas de trascendencia nacional o sobre la realización de proyectos estratégicos; de igual modo la convocatoria ha provenido tanto desde el poder político como desde la sociedad civil.

En ese sentido, el objetivo del presente artículo es explorar y analizar el uso que se ha dado a los mecanismo de democracia directa en el país a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, considerando las condiciones políticas, sociales, particularidades institucionales, su origen y su impacto en la vida democrática de México,

1 La reforma político electoral de 2012, que tuvo como eje articulador la participación ciudadana en el ejercicio del poder público (Rodríguez, 2015, p 547), se convirtió en el punto de partida a la transición de una democracia caracterizada no sólo por la participación de la ciudadanía para elegir el gobierno en turno a través del voto, sino a una ciudadanía que pudiese participar en la toma de decisiones través de las figuras de democracia directa y participativa como el derecho de registrar una candidatura independiente a cargos de elección popular, proponer iniciativas legislativas y a participar en consultas populares. Sin embargo, fue hasta 14 de marzo de 2014 cuando se expidió la ley Reglamentaria, lo anterior, en palabras de Rodríguez (2015), conllevó a un incumplimiento del Poder Constituyente e hizo nugatorio el derecho de los depositarios originarios de la soberanía popular.

2 Alacio (2019), establece que en México se han presentado dos tipos de activaciones, las legales y aquellas que se activaron sin la existencia de leyes, incluso omitiendo los requisitos legales. En el presente análisis se identifican tres tipos de activaciones en el país.

para lo cual, en la primera parte del artículo, se lleva a cabo una revisión de la conceptualización de términos como democracia directa y participativa así como de las distintas posturas que existen en la academia respecto al uso, capacidades y limitaciones de los mecanismos de democracia directa y cómo ésta en ocasiones tensiona la democracia representativa. Lo anterior, con la finalidad de conocer desde la teoría democrática qué es la democracia directa y sus relacionamientos con la participativa y representativa; en una segunda parte se tiene por objetivo identificar los principales mecanismos de democracia directa que han sido activados a nivel nacional, durante los siglos XIX, XX y XXI en México describiendo las condiciones políticas, sociales e institucionales bajo las cuales se han implementado además de establecer si estos han sido convocados desde el poder (*top-down*) o desde la ciudadanía (*bottom-up*), e identificando las finalidades y temas sobre los que han sido activados. En la tercera y última parte se analiza de forma comparada los ejercicios realizados en el país atendiendo a aspectos como el tipo de mecanismo que se empleó, la fecha de activación, el tema sobre el que se convocó, el origen desde arriba (gubernamental) o desde abajo (sociedad civil), y si la activación fue en el marco de la regulación constitucional. Lo anterior nos permite valorar las potencialidades y limitaciones de estos mecanismos a través de establecer un análisis empírico para ofrecer una visión integral y crítica sobre el papel de los mecanismos de democracia directa en la historia política de México.

Por lo anterior, el presente artículo se inscribe en un estudio de tipo exploratorio que busca caracterizar y comprender el uso y activación de los mecanismos de democracia directa en el país a lo largo de diferentes periodos históricos, a través de un enfoque cualitativo, pues más que a una medición numérica se centra en la descripción y análisis de procesos históricos, a través de información que ha sido obtenida por medio de una revisión documental de fuentes secundarias relevantes como investigaciones académicas, documentos históricos, legislación oficial y literatura especializada. Asimismo, el presente realiza un análisis comparativo que nos permite identificar patrones, diferencias, similitudes, potencialidades y limitaciones en el uso que se ha dado en el país a los citados mecanismos.

2. Conceptualización, potencialidades y limitaciones en el uso de mecanismos de democracia directa

Aunque en términos reales, no existe una connotación común para definir la democracia directa, ya que dicho concepto es considerado como polisémico pues carece de terminología universal por estar contenido de diferentes significados y componentes en distintos lugares (Altman, 2022). David Altman lo define como un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 2010). En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal, que se diferencian de la democracia participativa como el presupuesto participativo, el asambleísmo, peticiones populares de ley, comisiones ciudadanas mecanismos en

los que las decisiones no son tomadas por medio del sufragio directo y universal, sin embargo, en ellos se fomenta la discusión y el debate ciudadano.

En ese sentido, si bien la democracia directa y la democracia participativa son conceptos estrechamente vinculados dentro de la teoría democrática, pues ambos buscan fortalecer la legitimidad democrática y la inclusión ciudadana, estas difieren de sus medios y alcances, pues mientras que la democracia directa hace referencia a mecanismos por medio de los que la ciudadanía interviene de manera inmediata en la toma de decisiones, la democracia participativa enfatiza en la ampliación y profundización de la participación ciudadana en la vida pública, no sólo a través de mecanismos directos sino mediante procesos deliberativos y consultivos.

Al respecto autores como Macpherson (1977), ya planteaba la democracia participativa como una forma de extender y perfeccionar a la democracia liberal y representativa. En su concepción la ciudadanía debería participar a través de consejeros y otras formas de organización comunitaria, con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia e impulsar una mejor representación de los intereses ciudadanos. Por su parte, un autor reconocido como Avritzer (2012) ha planteado el uso de herramientas de democracia participativa como el presupuesto participativo, con el objetivo de enfrentar las desigualdades y mejorar la gobernanza local. Esto en vista de que actualmente la representación democrática enfrenta retos importantes como la falta de participación en los procesos electorales, un sentimiento de escasa coincidencia de los intereses ciudadanos, apatía, escasa rendición de cuentas y cercanía con la ciudadanía (Bobbio, 1999).

Por su parte, como forma de profundizar la democracia y la participación, la democracia directa ha funcionado como herramienta para enfrentar el desencanto de la ciudadanía de los partidos políticos tradicionales y de las instituciones de la democracia representativa dotando a los ciudadanos de nuevas herramientas de participación. Lo anterior, ha traído como consecuencia que el modelo democrático representativo sea transformado de un modo irreversible, pasando de una democracia de la promesa electoral a una democracia de la escucha como un canal ciudadano de expresión (Annunziata, 2015), pues este tipo de democracia se aleja de la idea de que la legitimidad es producida de manera absoluta a través de la elección, en la que los ciudadanos sólo participan a través de su voto para elegir a sus representantes y se funda en la idea de que la legitimidad de los políticos se lleva a cabo en todo momento.

Dichos mecanismos de democracia directa son diferenciados por su origen, entre los que son iniciados por los ciudadanos y aquellos que son iniciados desde las instituciones (Altman, 2010), por lo que, los términos “*bottom-up democracy*” (democracia desde abajo) y “*top-down democracy*” (democracia desde arriba), desarrollados en la teoría de las políticas públicas y la participación ciudadana, han sido retomados en torno a la implementación de los citados mecanismos. Por un lado, el enfoque “*bottom-up democracy*” hace referencia a aquellos mecanismos que han sido impulsados por la ciudadanía reforzando la soberanía popular, y el enfoque “*top-down democracy*” se refiere al impulso de estos por parte de las autoridades gubernamentales con la finalidad de legitimar sus decisiones.

Si bien la democracia directa busca el fortalecimiento de la soberanía, dentro de la literatura especializada existen posturas encontradas acerca de las potencialidades y limitaciones que tiene el uso de sus mecanismos. Por un lado, están aquellas que las consideran favorables para la expansión de la democracia y, por otro lado, aquellas que las consideran como un riesgo para la representación democrática o incluso que pueden ser presa de un uso autoritario. Quienes la consideran un riesgo argumentan que estos mecanismos pueden deteriorar la representación al impedir el cumplimiento de los períodos de elección, además de que pueden ser usados de manera tendenciosa para fortalecer los intereses partidistas o presidenciales. Al respecto, un autor como Zovatto ha planteado:

Como lo demuestra en la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la Sociedad. (Zovatto, 2014, p. 67)

En ese sentido, los autores que brindan su apoyo a estos mecanismos argumentan que pueden ser favorables para la evaluación de la gestión pública, combatir la apatía y la alienación, también pueden ser herramientas educativas democráticas al lograr un mayor involucramiento ciudadano (Altman, 2010). Por su parte, autores como Pateman (1970) han planteado que la participación ciudadana es fundamental para el adecuado desarrollo de la democracia, si bien la representación democrática es importante, es necesario que existan formas de participación activa que permitan desarrollar habilidades cívicas y de mayor conciencia política.

Al respecto, hoy en día, diversos gobiernos latinoamericanos han adoptado el uso de herramientas de democracia directa para permitir una mayor vinculación ciudadana con la toma de decisiones gubernamentales, así como para permitir la existencia de mecanismos de control ciudadano sobre el desempeño de gobernantes a través de referéndums y consultas (Welp, 2010). Sin embargo, aunque la aplicación de dicho mecanismo puede conllevar a la existencia de grandes beneficios a favor de la participación ciudadana, a su vez, estos pueden conllevar a un conflicto con la democracia representativa, pues pueden provocar un enfrentamiento entre las políticas aplicadas por los gobernantes y su eventual impugnación por parte de la ciudadanía; además de que pueden ser activados por líderes que buscan una mayor legitimidad para sus acciones y lograr una mayor consolidación política (Welp, 2010).

En México, a pesar de que fue hasta la reforma de 2012 en materia político-electoral cuando los mecanismos de democracia directa y participativa fueron legalmente incorporados al texto constitucional, su aplicación tiene una larga historia, pues a lo largo de los años se han activado ejercicios como las consultas ciudadanas, a través de las cuales se llama a la participación inmediata de la ciudadanía en la toma de decisiones. Por ello, el presente tiene como objeto explorar y analizar el uso que se ha dado a los mecanismos de democracia directa en el país a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, considerando, en torno a lo anterior,

las condiciones políticas, sociales, particularidades institucionales, su origen y su impacto en la vida democrática de México.

3. La activación de mecanismos de democracia directa en el siglo XIX y XX

El uso de mecanismos de democracia directa en México tiene antecedentes desde el siglo XIX, se elaboró una revisión de los casos emblemáticos a nivel nacional para conocer y distinguir entre los diferentes ejercicios, en donde se atiende aspectos como el tipo de mecanismo que se emplea; la fecha de activación y el contexto histórico específico en el que se presentó; la temática sobre la que fue activado; el origen desde arriba (gubernamental) o desde abajo (sociedad civil) en su activación e implementación; y finalmente si este tenía regulación constitucional específica para la realización del ejercicio. El objetivo de esta parte es entender las diferentes variantes en su realización y resultados, mostrando que no existe un sentido unívoco en su condición.

A) Las consultas de Santa Anna y Juárez

Santa Anna llegó a la presidencia del país en 1853, tras la promulgación del Plan de Jalisco del 13 de septiembre de 1852, en el cual se desconocía al presidente de la república Mariano Arista, y se invitaba al general Antonio López de Santa Anna a reasumir el mando de la nación (Andrews, 2022). Sin embargo, el propio sistema de elección impediría que el gobierno de Santa Anna contara con la aceptación universal, por lo que, en la búsqueda de enfrentar la oposición a su gobierno emitió decretos que tuvieron como finalidad demostrar el apoyo a su mandato. Tras conseguir el apoyo en la ampliación de las facultades otorgadas por ayuntamientos de toda la república, así como de diversas gubernaturas, Santa Anna declararía su propia continuación en la presidencia por tiempo indefinido, lo que traería como consecuencia la promulgación al Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, el cual estuvo acompañado de resistencias militares en su contra. Ante sus distintos grupos opositores, Santa Anna instrumentó –entre octubre y noviembre de 1854– un plebiscito que tuvo por objeto consultar a la población si debía permanecer en su mandato vitalicio o abandonar su cargo (Arroyo, 2007, p 124). En términos de la investigación desarrollada por Arroyo (2007), la consulta se dirigió tanto a los ciudadanos de manera individual, como a las cooperaciones existentes, a través de un voto ejercido de manera pública y en la que el cómputo de votos se realizó de manera individual.

Las mesas receptoras contaron con dos cuadernos en los que la ciudadanía debía firmar si votaban por la afirmativa o la negativa a la siguiente pregunta: “1) el actual presidente de la república ha de continuar en el mando supremo de ella con las amplias facultades que hoy ejerce”, es decir, en un cuaderno se firma por la afirmativa al cuestionamiento, mientras que en otro por su negativa (Vázquez,

1986, citado en Arroyo, 2007, p. 67). El resultado del ejercicio fue 435 530 sufragios por la afirmativa y 4075 en contra o propuesta de otro nombre para gobernar la república (Vázquez, 1986, p. 67). Este dato citado por Arroyo, (2007) ilustra la contundencia del respaldo obtenido en este proceso.

En palabras de Andrews, (2022) el ejercicio fue:

una estrategia política para reafirmar la legitimidad del presidente frente a la oposición organizada. Al menos en el contexto de la historia de México, el plebiscito apareció claramente como un sustituto para la costumbre histórica de recurrir a la aclamación popular mediante el pronunciamiento. En otras palabras, no estaba diseñado para que el electorado pudiera terminar con la presidencia de Santa Anna; buscaba crear la impresión de que su Alteza Serenísima contaba con el respaldo del pueblo para continuar con su mandato extraordinario. (Andrews, 2022, “Blog de la División de Historia del CIDE, párr 15).

Posteriormente, durante el Gobierno de Benito Juárez, en el marco de las elecciones federales de 1867, Sebastián Lerdo de Tejada³, como encargado de redactar la convocatoria, retomaría la idea del instrumento plebiscitario respecto a autorizar al Congreso de la Unión para efectuar reformas constitucionales sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la propia Constitución (Gantús, 2019) ante su experiencia sobre el lento, tardío e inoportuno desarrollo de las reformas constitucionales dentro de un escenario en que el conflicto entre el legislativo y ejecutivo dificultaban su aprobación, por lo que, como una forma de saltarse al poder legislativo y a las legislaturas estatales, se apeló directamente a la resolución del pueblo, por ser este último de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, fuente de la norma (Arroyo, 2007). En ese sentido, la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes emitida el 14 de agosto de 1867 no solo llamó a la renovación del poder legislativo y ejecutivo de la nación, sino que además llamó al plebiscito sobre la reforma a la Constitución, la cual consistía en tres tópicos de orden político: la reorganización de los poderes públicos, la anulación de la vecindad que conllevaría a una representación de nación⁴ y el avance a la republicanización⁵ (INEHRM., s.f.).

3 Quien ocupó el cargo de ministro de justicia, relaciones exteriores y gobernación además de ser presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y quien se convirtió en uno de los principales aliados de Juárez.

4 Establecido por el artículo 15 de la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867, el cual, disponía lo siguiente:

15. Según la reforma sancionada por el art. 3o. del decreto del 16 de julio de 1864 en las elecciones de diputados al congreso de la Unión no subsisten las restricciones opuestas a la libertad del derecho electoral; y en consecuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito Federal ó Territorio en que se hace la elección y podrán ser electos diputados, tanto los ciudadanos que pertenezcan al estado eclesiástico, como también los funcionarios a quienes excluía el art. 34 de la ley orgánica electoral (INEHRM., s.f.)

5 Los efectos de cada uno de estos cambios se encuentran explicados de manera exhaustiva en el texto “Gobiernos divididos: Juárez y la representación política” de Arroyo (2007).

Por su parte, el artículo 9° de la convocatoria⁶ llamó a la ciudadanía a expresar su voluntad sobre la posibilidad de reformar la Constitución sin observar lo establecido por el artículo 127 Constitucional, respecto a los cinco aspectos ya mencionados. Aunado a ello, los artículos 10 al 14 delinearon el procedimiento, en el cual se estableció que sería a través de la misma boleta, es decir, que el ciudadano podría ejercer un doble acto: nombrar a un elector y pronunciarse a favor o en contra de las reformas de la Constitución expresadas en el mismo medio. Una vez celebrada la jornada de votación, debían producirse en las mesas dos actas: una del cómputo de electores y una del plebiscito, las cuales debían ser remitidas a las juntas electorales de distrito para llevar el cómputo correspondiente y estas a su vez debían remitirlas a Secretaría de Gobierno y al Congreso de la Unión, según correspondiera, en donde es el Congreso de la Unión el encargado de computar el número total de votos a favor o en contra de las reformas constitucionales, y en caso de cumplirse una mayoría absoluta de los votos emitidos, declarar la vinculación del plebiscito; sin embargo, lo anterior no sucedió, pues tras una larga discusión legislativa el Congreso se pronunció por declararlo contrario a la Constitución, situación a la que Juárez no se opuso pues los resultados del plebiscito no le favorecieron, debido a que antes de conocer el resultado, durante su informe de estado y proyección de agenda presidencial, apeló a la opinión pública refiriendo que el pueblo había hecho mayoritariamente uso de la consulta, lo que en sus palabras quería decir que el pueblo no condenaba el método, por lo que solicitó posteriormente las reformas a la Constitución por los cauces legales ya establecidos (Arroyo, 2007).

Aunque, no fue el Congreso de la Unión quien llevó a cabo el cómputo, los resultados fueron dados a conocer posteriormente por el *Globo*, periódico de oposición a Juárez, en donde se contabilizó 419 492 en contra de las reformas, 384 355 a favor y 55 492 papeletas en blanco (Arroyo, 2007). En ambos casos, de Santa Anna y Juárez, se puede observar que no existía una legislación ni un procedimiento específico para la realización de los ejercicios, más bien estos respondían a la coyuntura específica a la que se enfrentaba el poder gobernante en momentos de tensión o *impasse* político. Además de ello ambos presidentes jugaron un rol central como promotores y convocantes de los procesos.

⁶ El artículo 9 de la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, disponía lo siguiente:

9. En el acto de votar los ciudadanos, para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla ó adiccionarla sobre los puntos siguientes:
 - Primero.** Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.
 - Segundo.** Que el presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el poder legislativo.
 - Tercero.** Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito;
 - Cuarto.** Que la diputación ó fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso á sesiones extraordinarias.

B) La consulta de 1900 convocada por la Convención Nacional

En octubre de 1899 se organizó la Convención Nacional, esto era un sondeo ciudadano para determinar al candidato presidencial para la elección de 1900. El ejercicio buscaba determinar si la población estaba lista para ejercer su voto directo en la elección presidencial, además de promover la participación mediante su difusión y promoción pública (Gantús, 2019). La Convención Nacional estaba formada por una junta central en Ciudad de México, juntas locales en los estados y juntas menores en las cabeceras municipales. Los organizadores manifestaban que la convocatoria a la Convención era un acto de civismo y no de partido, bajo el entendido de que un partido político representaba los intereses de grupo y no los de la nación en su conjunto.

La consulta resultó en un ejercicio especial por su finalidad y por efectuarla a través de voto directo a nivel nacional. Sobre este último aspecto, debe decirse que las votaciones directas se aplicaban sólo en algunas elecciones municipales y estatales, y este sería el primer ejercicio de carácter nacional, pues se consideraba que la votación directa podría ser un problema toda vez que los ciudadanos no tenían ni la experiencia ni la instrucción para definir su preferencia y no podrían emitir un voto suficientemente razonado (Gantús, 2019).

Este plebiscito fue un ejercicio que resultó legitimador para el poder presidencial ya que permitió que Porfirio Díaz se presentara nuevamente como candidato para las elecciones de 1900, además fue convocado desde instancias de poder, lo que pretendía resolver la demanda de participación y el derecho a voto directo⁷.

C) El EZLN y las consultas de 1995⁸

El primero de enero de 1994 en San Cristóbal de las Casas y otros municipios de Chiapas irrumpe el Ejército Zapatista de Liberación Nacional llamando a las comunidades indígenas a unirse a la lucha armada para derrocar al gobierno ilegítimo de México que mantenía a las comunidades indígenas en la pobreza extrema, miseria, abandono. El movimiento armado reivindicó a las comunidades indígenas históricamente abandonadas y excluidas de proyecto económico, político y social del régimen hegemónico en el país (Reynoso-Jaime y Nava-Gómez, 2016). Tomando el nombre e ideología de Emiliano Zapata, quien luchó por la reforma agraria y

7 Un análisis sobre la forma de gobierno y proceso de elección de la época se encuentra en Arroyo (2004), *La arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadana, 1821-1857*.

8 Toda vez que la presente investigación tiene como finalidad el análisis de la activación de mecanismos de democracia directa a nivel nacional, no se considera la consulta celebrada en abril de 1993 en el Distrito Federal para su reforma legal, pues dicho mecanismo se circunscribe a un espacio administrativo local. Asimismo, quedan fuera de este análisis muchos otros casos activados a nivel Estatal y Municipal, los cuales, pueden encontrarse en “Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de democracia en México” de Alacio García (2019).

los derechos de los campesinos indígenas durante la revolución, el EZLN exigió reivindicaciones similares, tales como tierra, techo, trabajo, salud, educación, democracia y el cambio de estructuras de poder que habían mantenido en el poder por más de sesenta años al PRI, cuyo sistema político autoritario limitaba la participación política y mantenía las desigualdades sociales, las cuales se acentuaron gravemente tras la ruptura de la ideología del nacionalismo revolucionario, observada al final del sexenio de José López Portillo (1976-1982) y cristalizada durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), por la adopción de políticas neoliberales (Figueroa y Moreno, 2019)

En su primer comunicado el EZLN declaraba:

Somos producto de 500 años de luchas: primero contra la esclavitud, en la guerra de Independencia contra España encabezada por los insurgentes, después por evitar ser absorbidos por el expansionismo norteamericano, luego por promulgar nuestra Constitución y expulsar al Imperio Francés de nuestro suelo, después la dictadura porfirista nos negó la aplicación justa de leyes de Reforma y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se nos ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada, absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia para nosotros y nuestros hijos.

Pero nosotros HOY DECIMOS ¡BASTA!, somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad, los desposeídos somos millones y llamamos a todos nuestros hermanos a que se sumen a este llamado como el único camino para no morir de hambre ante la ambición insaciable de una dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vendepatrias. (Comandancia General del EZLN, 1994)⁹

Tras la ocupación de edificios locales de gobierno y de enfrentamientos con la policía en Chiapas y el ejército mexicano, el EZLN fue calificado por las fuerzas políticas del país como violento e inestabilizador, además de considerarlo influenciado por fuerzas extranjeras. El movimiento causó una serie de reacciones políticas, académicas y sociales tanto a nivel nacional como internacional, que lograron colocar en el escenario público los problemas de marginación y pobreza

⁹ El apartado siguiente se desarrolla a través del análisis y seguimiento de los comunicados emitidos por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y del seguimiento de notas periodísticas en torno a la activación de los mecanismos de democracia directa.

que iban en contra del discurso oficial de progreso y desarrollo (Reynoso-Jaime y Nava-Gómez, 2016).

En el ámbito nacional, las opiniones sobre el movimiento armado estuvieron divididas entre quienes condenaban la toma de armas y quienes manifestaban que éste había sido el último recurso de los pueblos para rebelarse en contra de la opresión que vivían desde hace más de 500 años. En el ámbito internacional, las opiniones frente al movimiento manifestaban que este no debía poner en riesgo la aplicación del Tratado de Libre Comercio (TLC) y reconocían que las condiciones de desigualdad en el sur del país eran consecuencia de la mala gestión y de la corrupción en el poder. En países de América Latina el movimiento fue tomado como una alarma, pues las poblaciones indígenas de dichos países se encontraban en condiciones de explotación y miseria como en México.

El EZLN identificaba la falta de democracia como una de las principales causas de las condiciones de pobreza extrema en que vivían millones de indígenas y campesinos, por lo que aspiraban a una convocatoria a elecciones verdaderamente libres, con igualdad en condiciones en la competencia partidista y la ampliación de espacios de participación, pues desde su visión, sin democracia no podría existir libertad, ni justicia, ni dignidad. El movimiento abanderó una causa en contra del autoritarismo que padecía el país, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el presidente Carlos Salinas de Gortari (Reynoso-Jaime y Nava-Gómez, 2016, p 224).

Tras doce días de enfrentamientos el gobierno federal declaró un alto al fuego de manera unilateral, por lo que el 16 de febrero iniciaron las primeras conversaciones entre el EZLN y el gobierno federal. Dichas conversaciones fueron calificadas por el EZLN como una burla y un engaño, ya que tras un año de iniciadas no se habían solucionado sus demandas. Muchos comunicados fueron emitidos por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena, pero en particular el discurso del 1 de enero de 1995 evidenciaría la situación que se vivía con las palabras siguientes:

Las habladuras ya las pasamos años tras años; como dijo el comandante *Tacho*, la dictadura que ha pasado aquí en este país, claro no se nota como Porfirio Díaz que tardó más de treinta años en el poder, o como Augusto Pinochet, (que) verdaderamente fue dictadura. Pero aquí en nuestro país se cambian de cara. No son iguales la cara de Salinas, la cara de López Mateos, la cara de Gustavo Díaz Ordaz, la cara de José López Portillo y otros mal gobierno que ha pasado aquí en este país. Son títeres que están usados, manejados por los ricos, los que los han dominado por muchos años. Son los que tienen la democracia, la justicia para ellos, pero para el pueblo de México, los pobres, como que no existen. (Moisés, 1995, “Enlace Zapatista”, párr. 4)

Gracias al uso del internet el EZLN logró colocarse en la agenda de la opinión pública internacional y tras un año de diálogos entre funcionarios del Poder Ejecutivo Federal y la dirigencia del EZLN fueron suspendidos abruptamente,

cuando se expidieron órdenes de aprehensión contra la dirigencia de los insurgentes (Martínez Veloz, 2008). Tras el proceso electoral de 1994, el cual también calificaron como fraudulento y continuación del neoliberalismo, el EZLN pensó en la necesidad de la construcción de una iniciativa de carácter nacional que lograra articular todas las formas organizativas, hasta ese momento dispersas, en una lucha contra el sistema de partido de estado. Esto significaría la creación de un movimiento capaz de ser punto de encuentro de todas las fuerzas democráticas, encabezado por la Convención Nacional Democrática, por lo que en junio de 1995 el Comité Clandestino Revolucionario Indígena Comandancia-General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional México convocaría a la ciudadanía a emitir su opinión sobre la creación de dicho movimiento, por lo que propusieron una consulta nacional e internacional bajo los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Estás de acuerdo en que las principales demandas del pueblo mexicano son: tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia y paz?
2. ¿Deben las distintas fuerzas democratizadoras unirse en un amplio frente de oposición y luchar por las 13 demandas principales?
3. ¿Debe hacerse una reforma política profunda en términos que garanticen: equidad, participación ciudadana, incluidas la no partidaria y la no gubernamental, ¿respeto al voto, padrón confiable y reconocimiento de todas las fuerzas políticas nacionales, regionales o locales?
4. ¿Debe el EZLN convertirse en una fuerza política independiente y nueva?
5. ¿Debe el EZLN unirse a otras fuerzas y organizaciones y formar una nueva organización política? (EZLN, 1995, párr 28)¹⁰

Sería a través de un llamado que el EZLN solicitaría a la Alianza Cívica Nacional su contribución para la organización de la consulta ciudadana, además de solicitar a la Convención Nacional de Trabajadores, a la Convención Nacional Indígena, la Convención Nacional Estudiantil, la Convención Nacional de Mujeres, entre otras, a sumar esfuerzos en la organización de la consulta popular bajo el compromiso de “mandar obedeciendo”. En dicha consulta llevada a cabo el 27 de agosto de 1995, más de 80 000 ciudadanos se movilizaron en todo el país y participaron cerca de un millón de personas que emitieron su opinión en más de 10 mil casillas en todo el territorio nacional (Pogrebinski, 2017). El resultado reportado por la Alianza Cívica Nacional (ACN) fue:

luego de contabilizar 971 mil 55 votos de 8 mil 698 mesas y comunidades indígenas, las tendencias de que el EZLN debiera transformarse en

10 El comunicado del 8 de junio de 1995 propuso la consulta al tenor de 5 cuestionamientos, sin embargo, la investigación realizada por Enrique A. Calva Juárez “Participación y consultas públicas en México. Lo que posibilitó un nuevo espacio público, 1993-1999 establece que en realidad fueron 6 las preguntas que se realizaron en la encuesta, la sexta pregunta fue ¿Debe garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y responsabilidad en los organismos civiles y en el gobierno?

una fuerza política independiente y nueva, sin unirse a otras, se mantuvo con 53.1 por ciento frente a una negativa del 37.9 por ciento. (Calva Juárez, 2000, p 135)

La consulta fue considerada como un éxito por el interés de la ciudadanía, además de mostrar la importancia de la organización de la sociedad civil como elemento transformador para la toma de decisiones. En palabras del comandante Tacho del EZLN, el resultado:

superó en mucho lo que el gobierno esperaba y nos hizo llegar a este sexto encuentro de San Andrés, con un viraje muy grande(...) Además hizo posible que el diálogo de San Andrés no muriera, no se rompiera, y su contribución fue abrir una nueva puerta de paz en San Andrés Sacaman ch'em de los Pobres. (La jornada, 1995, citado en Calva Juárez, 2000, p 140)

De dicha consulta surgieron también la consulta juvenil y la consulta internacional, las cuales fueron una continuación de la primera (Calva Juárez, 2000)¹¹. En el caso de la consulta juvenil se le agregaron dos cuestionamientos más y llamó a la participación de los jóvenes de 12 a 17 años, además de los cuestionamientos realizados por la consulta del 27 de agosto de 1995, se les preguntó si estaban de acuerdo con la impartición de educación gratuita, con la autonomía universitaria y se les cuestionó sobre si rechazaban que se estableciera como nueva edad penal los 16 años. Se instalaron 1500 casillas en el Distrito Federal, en escuelas preparatorias y en el campus de la Universidad Nacional Autónoma de México, además de ocho mil a lo largo del territorio nacional. Se reportó una participación de 200 000 jóvenes quienes además participaron en la realización de las tareas organizativas de la consulta.

El resultado de la consulta a los jóvenes fue el siguiente: sobre si estaban de acuerdo en que las demandas del pueblo mexicano son tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia, paz, seguridad, combate a la corrupción y defensa del medio ambiente, el "sí" fue de 93 %, el 3,51 % "no" y 3,23 % "no sé"; respecto a si las distintas fuerzas democratizadoras debían unirse en un frente amplio 78,21 % votó "sí"; la tercera pregunta sobre si los mexicanos debían hacer una reforma que garantizará la democracia el 83,72 % dijo "sí"; sobre si el EZLN debía convertirse en una fuerza política nueva e independiente el 48,73% votó "sí", el 33,14 % votó por el "no" y el 18,13 % optó por el "no sé"; en cuanto a la pregunta sobre si el EZLN debía unirse a otras organizaciones y juntos formar una nueva organización política, el 37 % optó por el "sí", el 46,72 % optó por el "no" y el 15,59 % declaró no saber; sobre si debía garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y

¹¹ Toda vez que el análisis del presente tiene como objeto los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, no se detallará análisis alguno sobre la consulta internacional, dicho análisis se encuentra en el trabajo de Enrique A. Calva Juárez, "Participación y consultas públicas en México. Posibilitando un nuevo espacio público, 1993-1999".

responsabilidad en los organismos civiles y en el gobierno un 80,56 % voto por el “sí”. Finalmente, sobre los dos últimos cuestionamientos integrados en esta consulta juvenil, los resultados sobre si se debía garantizar la educación pública y gratuita en todos los niveles, el 88,52 % respondió “sí”, y sobre si se estaba de acuerdo en que se estableciera como edad penal desde los 16 años, el 52,77 % “sí”, 32,86 % dijo que no y 14,37 “no sé” (Calva Juárez, 2000, pp 144-145).

El alcance y participación de la sociedad civil, así como el impacto internacional del EZLN, visibilizaron el movimiento y colocaron al gobierno en una posición en la que sus demandas debían ser atendidas, por lo que las negociaciones entre el gobierno y el EZLN terminaron en 1996 con la firma en 1996 de los acuerdos de San Andrés sobre el “Derecho y Cultura Indígena”, mismos que comprometían al Estado a reconocer a los pueblos indígenas constitucionalmente y que éstos gozaran de autonomía. Asimismo, los diálogos dieron pie a la fundación del Congreso Nacional Indígena (CNI) en octubre de 1996 (CNDH, s.f.).

Respecto a la consulta, se muestra que este ejercicio provino desde abajo, organizado sin un marco legal institucional establecido, con una notable participación popular y mostró una alternativa para la solución del conflicto armado en el país. A diferencia de los casos anteriores que hemos observado en este artículo, esta fue una experiencia organizada desde la sociedad civil, sin la injerencia del poder político y sin un marco legal institucional establecido, lo anterior, permitió que la sociedad civil mostrara su capacidad de autogestión y organización generando legitimidad y mostrando la existencia de alternativas viables para abordar conflictos complejos fuera de canales institucionales establecidos, además de ello, ambos ejercicios encabezados por el EZLN cumplen una función de contrapeso frente al poder político, en el que la vigilancia y la presión conllevan a que los gobernantes actúen con responsabilidad.

D) La consulta contra el Fobaproa de 1998

Tras la consulta de 1995 convocada por el EZLN, los mecanismos de democracia directa tomarían importancia debido a la buena participación de la sociedad, por lo que fueron vistos como una forma de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones políticas y también para ganar legitimación gubernamental; por ello, en 1998, en el marco de la aprobación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)¹² —esto es la conversión en deuda pública de 600 mil millones de pesos para el “rescate” de los bancos— el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Andrés Manuel López Obrador, convocaron a la participación de la ciudadanía en una consulta sobre la pertinencia del Fobaproa.

Bajo la consigna “quienes tengan que pagar sus adeudos lo hagan y no sea el pueblo de México quien pague”, el Comité Ejecutivo Nacional del PRD asumió

12 Un análisis sobre el Fobaproa es el de Manrique, I. (2011). Fobaproa: un gigante paraestatal. *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, 198-205 <https://probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/28326>.

la organización de la consulta con alrededor de 10 000 militantes involucrados en los equipos de trabajo (Alberto Aguirre, 1998). El 31 de agosto de 1998 se llevó a cabo la consulta con alrededor de 11 705 casillas, se contabilizaron 2 141 578 votos, de los cuales 2 058 616 (96,43 %) se declararon a favor de la propuesta perredista, 19 865 (0,93 %) por la del gobierno, 33 635 (1,57 %) plantearon otras alternativas y se anularon 44 413 boletas (2,07 %). Esto, en palabras de López Obrador, significó el rechazo de la ciudadanía al Fobaproa, además de que le permitió hacer una demanda para investigar a los beneficiarios con las consecuentes penas que correspondieran (Saldierna, 1998).

E) El EZLN y la consulta de 1999

Para julio de 1998 nuevamente el EZLN lanzaría la idea de una consulta nacional, esta vez en torno a los derechos y cultura indígenas, ya que afirmaba que los acuerdos de San Andrés no habían sido cumplidos. Así surgió la “Consulta Internacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y por el fin de la guerra de exterminio”, una nueva iniciativa de diálogo y paz llamando a movilizarse en México y el mundo a favor del reconocimiento e inclusión de los pueblos indígenas y por el fin de la guerra de exterminio de dicha población.

Esta fue una consulta en la que se convocó a todos los mexicanos y mexicanas, de cualquier lugar en donde se encontraran, sobre la iniciativa de ley indígena. Se realizó el domingo 21 de marzo de 1999, organizada por el Congreso Nacional Indígena, el EZLN afirmaba que se trataba de una movilización para el diálogo y de un medio para el tránsito a la democracia (Alonso, 1999). Se organizaron brigadas en todo el país y se logró establecer un intercambio intercultural entre las comunidades indígenas y la sociedad civil unidas a la consulta. Algunos aspectos sobre la organización de dicha consulta fueron dados a conocer a través de un comunicado firmado por el Subcomandante Marcos:

¡Ya se nombraron a los 5,000 delegados zapatistas que irán a todos los municipios del país! (bueno, en realidad se nombraron 6,000 porque dicen los compas que hay que tener de reserva por si alguno se enferma). Mientras nos preparamos para la salida, yo aprovecho para platicarle un poco sobre cómo va la organización de la consulta nacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y por el fin de la guerra de exterminio.

No sé si empezar contándole sobre los mensajes que nos dejan en la contestadora telefónica y que sepa usted que, por ejemplo, el Chac nos habló para darnos sugerencias y saludos (en ese orden); que una buena parte de las llamadas vienen de Chihuahua; que una maestra de secundaria que se llama Alma nos dice que está harta de las mentiras del gobierno, que apoya la consulta y que tiene esperanza en que todo cambie hacia algo mejor si nos organizamos (Salud y saludos, doña Alma, nosotros también la «querretaros un restorán»); que un programa de radio de Chihuahua

(creo que se llama «En vivo y en directo») habló para hacernos preguntas y que sus radioescuchas pudieran enterarse, «en vivo y en directo», de qué se trata esto de la consulta (desafortunadamente, no sé a dónde mandarles la grabación con nuestras palabras); que el «Diario de Chihuahua» también llamó para que les mandáramos un mensaje a sus lectores (con suerte y publiquen esta carta, que también es para ellos); que la familia Segura, de Ciudad Juárez («¡sí señor!»), nos dice que lamenta la situación actual del país y pide a dios que nos ilumine; que otros también hablan para recordarnos el día de la madre (lo que no deja de ser previsor porque para el 10 de mayo todavía falta); que otros nomás hablan para escuchar el mensaje de la contestadora o para decir «¡Hola!» o «¡Buena suerte!».

Pero mejor no le cuento de eso. Son muchas las llamadas telefónicas y muchas las ganas y los ánimos que representan. (Marcos, 1999, par 2 y 3)

Se establecieron cerca de 9000 casillas distribuidas en los 31 estados y el Distrito Federal, con más de 20 000 brigadistas organizados con recursos propios. La consulta consistía en contestar a cuatro preguntas sobre la situación de 10 millones de mexicanos y mexicanas que pertenecen a 57 etnias (La jornada, 1999). Las cuatro preguntas que se formularon fueron las siguientes:

- 1) ¿Estás de acuerdo en que los pueblos indígenas sean incluidos en el proyecto nacional?;
 - 2) ¿Estás de acuerdo en que se reconozcan todos sus derechos en la Constitución conforme a los acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)?;
 - 3) ¿Estás de acuerdo en que se alcance la paz desmilitarizando al país, a través del regreso de los soldados a sus cuarteles, como lo marca la ley?;
 - y 4) ¿Estás de acuerdo en exigir al gobierno que “mande obedeciendo”?
- (Sámano Rentería, 2000, p 180)

De acuerdo con un comunicado emitido por el Subcomandante Insurgente Marcos y el Comité Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército de Liberación Nacional, la fundación Arturo Rosenblueth fue la encargada del cómputo de los resultados de la jornada, en la que se mostró el apoyo por parte de la ciudadanía hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios, así como el repudio a la guerra de exterminio en Chiapas y otras entidades del país (Hernández Millán, 2009). A nivel nacional la consulta logró la participación de tres millones de ciudadanos, el 95 % de los votos contestaron afirmativamente a las cuatro, el 2 % contestó negativamente y el 3 % de las votaciones fue ambigua. Se instalaron 4811 mesas y asambleas y participaron en la organización cerca de 851 858 personas (Sámano Rentería, 2000, p 181).

Como se ha observado hasta aquí, existen diversos antecedentes en México de ejercicios de consulta nacional durante el siglo XIX y XX, por un lado, están los ejercicios que han sido convocados desde el poder gubernamental y por otro lado la existencia también de ejercicios organizados desde la sociedad civil. Llama la atención que la activación desde el poder no necesariamente significó

la aprobación ciudadana, esto a pesar de contar con los medios suficientes de promoción y organización que permite el poder institucional. En el caso de los ejercicios convocados desde la ciudadanía, por un lado muestran una simpatía ampliada en la sociedad civil, aunque un alcance limitado en términos de su representación y alcance debido a lo limitado de los recursos con los que se ejerce.

4. Los mecanismos de democracia directa en México durante el siglo XXI

Tras la elección como presidente de Andrés Manuel López Obrador en 2018 (en adelante AMLO), la activación de mecanismos de democracia directa y participativa tuvo un papel relevante en la política del país, pues además de ser parte de sus promesas de campaña, estos fueron incorporados como un principio rector en la política del país, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el que se estableció la importancia del ejercicio del poder de la ciudadanía a través de la democracia participativa y se planteó mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación (Presidencia de la República, 2019). La victoria de AMLO significaría además la derrota de los tres partidos políticos dominantes en México, a saber, PRI, PAN y PRD, que fueron rebasados por su liderazgo carismático, al recibir el mayor porcentaje de votación con un 53,19 %, lo que significó una votación de 30 113 483 mexicanos y mexicanas (Instituto Nacional Electoral [INE], 2018). Lo anterior, a su vez representó el surgimiento de una nueva fuerza política dominante, pues la integración del Congreso de Unión, tuvo una mayoría de representantes de Morena, que llevarían a que se aprobaran reformas como la del 20 de diciembre de 2019 a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato.

Después de ser electo como presidente, AMLO promovió la consulta ciudadana sobre la construcción del NAIM (Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) que se cuestionó por sus costos y el impacto ambiental que podría tener. Este ejercicio no siguió el diseño legal establecido por la Constitución y la Ley Reglamentaria (producto de las reformas político-electorales de 2012 y 2014), pues se llevó a cabo el 28 de octubre de 2018 a través de la organización ciudadana y el apoyo de grupos del sector privado. La consulta despertó una gran cantidad de cuestionamientos sobre su legitimidad, a pesar de los cuales el gobierno electo declaró que los resultados serían vinculantes. Los resultados dados a conocer por la Fundación Arturo Rosenblueth encargada del conteo, fueron que el 69,94 % de los participantes (761 681) le dieron el sí al proyecto de un nuevo aeropuerto en Santa Lucía, mientras que un 29,1 % (316 765) votó por continuar con la construcción del aeropuerto en Texcoco (Sandoval y Welp, 2018). Lo anterior tuvo como consecuencia la cancelación de la construcción del NAIM en Texcoco e iniciar una nueva obra en la base militar de Santa Lucía.

Posteriormente, tras tomar posesión como presidente, bajo la consigna “En la democracia el pueblo manda”, se llevó a cabo una consulta sobre la construcción del Tren Maya en el sureste del país a través de asambleas consultivas indígenas en las que participó el 70 % de las 1078 comunidades indígenas convocadas. Según el titular del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), la consulta tuvo como resultado una votación del 92,3 % a favor del megaproyecto (Chaguaceda y López Zumaya, 2021). Sin embargo, al igual que la consulta sobre la cancelación de la construcción del NAIM, la organización no se ajustó a las disposiciones constitucionales y normativas en la materia.

Otra de las consultas promovidas por el gobierno de AMLO fue la relativa a la solicitud para llevar ante la justicia a los expresidentes del país, la cual, a diferencia de las dos anteriores, sí se llevó a cabo conforme a los criterios legales y constitucionales establecidos para dicho ejercicio. Al igual que las dos anteriores, generó gran controversia sobre todo en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano jurisdiccional en el que se llevó a cabo la discusión sobre su constitucionalidad¹³. Tras una votación dividida de 6 ministros a favor y 5 en contra, terminó por aprobarse su realización, la cual estuvo a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) y se llevó a cabo el 1 de agosto de 2021; sin embargo, la insuficiente participación ciudadana impidió su vinculación, toda vez que no hubo una participación del 40 % del padrón electoral, participando sólo el 7,11 %, del total de electores inscritos en lista nominal, de los cuales el 97,72 % votaron por el SÍ, 1,54 % votaron por el NO y el 0,73 % fueron Nulos (INE, 2021).

Además de las consultas populares, la revocación de mandato del Presidente Constitucional electo para el periodo 2018-2024 sería otro de los mecanismos de democracia directa activados en el gobierno de AMLO en abril de 2022. Dicho mecanismo fue incorporado a la Constitución Política a través de la reforma del 20 de diciembre de 2019, por la cual se adicionó la fracción IX del artículo 35 a la CPEUM, para reconocer el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de revocación de mandato.

Su incorporación en el escenario de la democracia mexicana se dio en un contexto de reconfiguración de relaciones de poder, en el que Morena y sus partidos aliados lograron la mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión y la victoria de la Presidencia en el país. La activación del mecanismo se colocó en la opinión pública y generó valoraciones divididas, calificado por algunos como un ejercicio innecesario en el que sólo se buscaba ratificar la popularidad de la figura presidencial y, por muchos, como un mecanismo necesario para vigilar y controlar el ejercicio del cargo conferido a la máxima figura de elección popular.

Por su parte, el diseño legal encontró una serie de deficiencias que impidieron su efectiva aplicación, como la exigencia de umbral del 40 % participación de las personas inscritas en la lista nominal, parámetro que es considerablemente

13 Un análisis sobre las consultas realizadas en el gobierno de AMLO es el de Chaguaceda, A., y López Zumaya, L. (2021). Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación. *Andamios*, 18(46), 205-232 <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.843>.

elevado si se toma en cuenta que en elecciones intermedias en las que se eligen una gran cantidad de cargos de elección popular, la mayor participación histórica en el país ha sido de un 51,8 %, mientras que en elecciones presidenciales, la mayor participación ha sido la reflejada en 2024, en la que participó un 61,04 % (INE, 2024), es decir, sólo un 11,8 % y 21,04 % respectivamente, arriba de la votación exigida para considerar válido el ejercicio de revocación de mandato, ejercicio activado por primera vez en el país después de su incorporación al texto constitucional en 2019.

Aunado a ello, la falta de claridad en establecimiento de las reglas del juego por parte del Congreso de la Unión conllevó a una falta de certeza jurídica por parte de la ciudadanía y de los actores políticos, además de la reducción del número de casillas que pasó de 162 570, en el proceso electoral 2020-2021, a 57 448 mesas directivas de casillas en la revocación, lo que significó una reducción del 65 % de instalación de casillas en el territorio nacional, y la intervención de actores colectivos alineados al partido en el gobierno conllevó a que en el ejercicio la participación ciudadana fuera del 17,77 % del total de personas ciudadanas inscritas en el listado nominal, lo cual correspondió a 16 502 636 votos, de los cuales 1 063 209 votos, equivalente al 6,44 % votaron por la opción “Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza” y 15 159 323 votos, equivalente al 91,86 % por “Que siga en la Presidencia de la República”, mientras que 280 104, equivalentes al 1,69 %, resultaron nulos.

Aunado a ello, la participación de actores colectivos alineados al partido en el gobierno, como lo fue *Que siga la democracia A.C.*, determinaron que la activación del mecanismo se encontrara del lado de la *top-down democracy*, lo que logró legitimar la figura presidencial. Finalmente debe decirse que si bien el mecanismo de democracia directa no fue declarado como vinculatorio por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este sentó un precedente importante en la historia de la democracia mexicana en el que la existencia de un mecanismo como el revocatorio es un elemento que, en situaciones necesarias, será tomado por la ciudadanía como una forma de empoderamiento ciudadano frente a figuras electas, por lo que puede decirse que se ha sembrado una semilla de cambio en el que dicho empoderamiento es un elemento clave.

5. Sobre los mecanismos de democracia directa activados en México

En ese sentido, se evidencia que México ha tenido una larga historia con el uso de mecanismos de democracia directa, desde el siglo XIX hasta el siglo XXI, a pesar de que sería hasta la reforma de 2012 cuando fueron incorporados en el texto constitucional. Al respecto, y como se planteó en líneas anteriores, los mecanismos de democracia directa que han sido tomados en cuenta en esta investigación han sido aquellos activados a nivel nacional y que han logrado ser realizados, por lo que estos podrían ser esquematizados de la forma siguiente:

Tipo de mecanismo	Fecha de activación	Temática	Origen	Tipo de activación
Consulta	1854	Se convocó a la ciudadanía para expresar su avenencia con la continuidad del mandatario en el cargo.	Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1867	Se convocó a la ciudadanía sobre si autorizaba al próximo congreso para adicionar o reformar la Constitución Federal.	Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1900	Se convocó a la ciudadanía para que se pronunciara sobre quien debía ser el próximo candidato presidencial.	Activada por la Convención Nacional (Grupo afín a Porfirio Díaz) Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1995	Se convocó a la ciudadanía para pronunciarse sobre el futuro del EZLN.	Activada por el EZLN Desde abajo	No regulada por la Constitución
Consulta	1995	Se convocó a los jóvenes para pronunciarse sobre el futuro del EZLN y sobre la autonomía de la universidad.	Activada por el EZLN Desde abajo	No regulada por la Constitución
Consulta	1998	Se convocó a la ciudadanía para consultar sobre la pertinencia de aprobar que el Fobaproa se convirtiera en deuda pública.	Por el PRD Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1999	Se convocó a la ciudadanía para que se pronunciara sobre la inclusión de las comunidades indígenas en el plan nacional, sobre la desmilitarización del país y el mandato de que el gobierno mande obedeciendo.	Por el EZLN Desde abajo	No regulada por la Constitución
Consulta	2018	Se convocó a la ciudadanía para que se pronunciara sobre la construcción del NAIM (Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) o, en su caso, por la cancelación.	Por el presidente electo Desde arriba	Regulada por la Constitución. Realizada fuera de los términos legalmente previstos
Consulta	2018	Se convocó a las comunidades indígenas para que se pronunciaran sobre la construcción del Tren Maya.	Por el presidente electo Desde arriba	Regulada por la Constitución. Realizada fuera de los términos legalmente previstos
Consulta	2021	Se convocó a la ciudadanía para expresarse sobre si se enjuiciaba o no a los expresidentes de México.	Desde el gobierno Desde arriba	Regulada por la constitución. Realizada en los términos legalmente previstos

Fuente: Elaboración propia.

La historia sobre la activación de mecanismos de democracia directa en México permite observar que estos no sólo han sido usados como una forma del gobierno para legitimar sus decisiones, sino también como un canal de expresión ciudadana en el que se busca ir contra de lo establecido por los representantes popularmente electos, buscar una verdadera democracia y hasta como una forma de incluir a la población más joven en la toma de decisiones.

Ejemplos como las consultas activadas en 1854, 1867, 1899 evidencian que estos mecanismos han sido usados como una herramienta de los gobiernos para legitimar a figuras como la de Santa Anna, garantizando su permanencia en el cargo tras un falso apoyo popular, así como para resolver momentos de tensión entre poderes de la Unión, en el caso de la convocada por Benito Juárez o como un modo de despertar el interés de la ciudadanía en un proceso electoral y legitimar la permanencia de Porfirio Díaz en el cargo. Llama la atención lo sucedido en la consulta de 1867, en la cual a pesar de haber sido convocada por el titular del ejecutivo del país, esta no obtuvo el respaldo popular esperado, lo cual evidenció que el hecho de ser iniciada por el gobierno de turno no garantiza su éxito.

Por otra parte, ejemplos como la activación de consultas nacionales por el EZLN, dejan claro que los mecanismos de democracia directa no son un asunto de los gobernantes, más bien son herramientas que los ciudadanos tienen a su alcance como una forma de organización para expresar sus demandas y ejercer presión sobre las decisiones de los gobernantes. Son las consultas de 1995, 1998 y 1999 las que nos permiten reconocer que la acción política en México ha buscado canales de expresión distintas al voto y que la sociedad civil organizada es capaz de lograr activar los canales de expresión necesarios para hacer escuchar su voz y exigir que sus demandas sean satisfechas.

Respecto a las consultas sobre la construcción del NAIM y la construcción del Tren Maya, promovidas por AMLO en 2019 como presidente electo y posteriormente en funciones, debe decirse que ante la existencia de un marco legal previsto para la realización de esta clase de mecanismos, resulta fundamental que el desarrollo de estos se lleve de acuerdo con la legislación vigente, pues ambos ejercicios convocados por AMLO aunque fueron el reflejo de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones, estuvieron marcadas por cuestionamientos sobre su legitimidad y efectividad al no ajustarse a lo establecido por la legislación aplicables; sobre ello, no es óbice mencionar que en la activación de los citados mecanismos debía regularse el diseño legal previsto en la reforma constitucional de 2012 y la ley reglamentaria en la materia, las cuales sujetaban su realización a mecanismos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en reiteradas ocasiones limitó la procedencia de dichos mecanismos a confusiones interpretativas¹⁴. Por su parte, la realización de la consulta en

¹⁴ Respecto a este punto, la autora Alacio García en su obra “La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino” (2016) expone cuatro casos de solicitud de consulta popular que no lograron ser activadas porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación las calificó de inconstitucionales y por encontrarse dentro de las prohibiciones establecidas por el texto constitucional. (Alacio García, 2016)

2021 y la revocación de mandato en 2022 evidenciaron deficiencias en el diseño legal, tales como el porcentaje de participación establecido, el cual sería la limitante más compleja de alcanzar para que el resultado sea vinculante. Lo anterior, pone en relieve la importancia de modificaciones al diseño legal para que dichos mecanismos resulten eficientes.

6. Conclusiones

Aunque el contexto político es central en el análisis de la activación de estos mecanismos, a través del presente se ha logrado examinar otros factores tales como el contexto social; las particularidades institucionales; el origen de la convocatoria, es decir, si proviene desde arriba o desde abajo; su finalidad; sus resultados; y sus efectos históricos, factores que permiten un análisis holístico de la democracia directa en México, al evidenciar que estos instrumentos han sido una constante en la vida política nacional, los cuales han tenido uso desde el gobierno y la sociedad civil, lo que demuestra el crecimiento de la democracia en México.

En ese sentido, las palabras de Gantús en su publicación *¿Ensayar o enseñar la votación directa? La Convención Nacional, 1899-1900* cobran sentido, pues los ejercicios de democracia directa activados en México “son signos de una sociedad política viva y en transformación, en constante ampliación” (2019, p 512), por lo que, se considera que todas ellas sumadas han enriquecido a la cultura política de la sociedad mexicana.

Referencias bibliográficas

- Alacio García, R. Y. (2016). La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino. *Revista mexicana de opinión pública*, 83-104 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112016000100083&lng=es&tlng=es
- Alacio, R. Y. (2019). Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de democracia en México. De *Política*, 29-54 <http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/4/5>.
- Alberto Aguirre, M. (23 de agosto de 1998). Preguntas y escenario de la consulta perredista. El Fobaproa y la voz de las masas. *La Jornada*, págs. <https://www.jornada.com.mx/1998/08/23/mas-fobaproa.html>
- Alonso, J. (1999). Consulta zapatista: una experiencia para el mundo. *Envío*, <https://www.revistaenvio.org/articulo/934>
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001
- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en Expansión. Siglo XXI*.
- Andrews, C. (7 de Marzo de 2022). Por voluntad de la nación." Del pronunciamiento a la ratificación del mandato (1853-1855). Obtenido de ECOS Blog de la División de Historia del CIDE: <http://ecos.cide.edu/por-voluntad-de-la-nacion-del-pronunciamiento-a-l>
- Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad : algunas reflexiones basadas en las experiencias Latinoamericanas. *Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, 18(3), 107- 109 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5277335>
- Arroyo, I. (2007). Gobiernos divididos: Juárez y la representación política. En C. Hernández, & I. Arroyo, *En Las rupturas de Juárez* (págs. 95-160). México: UAM-Universidad Autónoma «Benito Juárez» de Oaxaca.
- Avritzer, L. (2012). *Democracia participativa: Teoría y práctica en América Latina*. Ediciones del Signo.
- Bobbio, N. (1999). *Teoría general de la política*. Einaudi.
- Calva Juárez, E. A. (octubre de 2000). Participación y consultas públicas en México. Posibilitando un nuevo espacio público, 1993-1999 (Tesis para obtener el grado de maestría en Sociología Política Instituto de investigaciones DR. José María Luis Mora). Obtenido de Repositorio Institucional del Instituto de Investigaciones DR. José María Mora: <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/236/1/MOR000069014%20Participaci%C3%B3n%20y%20consultas%20p%C3%BAblicas%20en%20M%C3%A9xico.pdf>
- Chaguaceda, A., & López Zumaya, L. (2021). Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación. *Andamios*(18), 205-232 <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.843>
- CNDH. (s.f.). Levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) . Obtenido de CNDH: https://www.cndh.org.mx/noticia/levantamiento-armado-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-ezln#_ftn4
- Comandancia General del EZLN. (1 de enero de 1994). Primera Declaración de la Selva Lacandona. Obtenido de Enlace Zapatista: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>
- EZLN, C. C.-C. (junio de 1995). Convocatoria del EZLN para la Consulta Nacional e Internacional. Obtenido de Enlace Zapatista: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1995/06/08/convocatoria-del-ezln-para-la-consulta-nacional-e-internacional/>
- Figueroa Ibarra, C., & Moreno Velador, O. H. (2019). Morena y la construcción de lo Nacional-Popular en México. *Religación: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*,4(Extra17),239-254 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8274108>
- Gantús, F. (2019). ¿Ensayar o enseñar la votación directa? La Convención Nacional, 1899-1900. En F. Gantús, A. Salamerón, & (Edits.), *Campañas, agitación y clubes electorales: organización y movilización del voto en el largo siglo XIX mexicano* (págs. 483-238). Ciudad de México : Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones .
- Hernández Millán, A. (2009). *EZLN: La demanda de autonomía (1994-2003)*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. <https://cdsa.academica.org/000-062/420.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (14 de Agosto de 2024). *Central Electoral*. <https://centralectoral.ine.mx/2024/08/14/la-silla-rota-publica-articulo-de-la-consejera-electoral-norma-irene-de-la-cruz-titulado-nivel-de-participacion-ciudadana-en-eleccion-2024/>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Consulta Popular 2021*. <https://www.ine.mx/consultapopular/>
- Instituto Nacional Electoral. (6 de Julio de 2018). *Central Electoral*. <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>
- INEHRM. (s.f.). Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes. https://www.inehrm.gob.mx/work/recursos/ExpedientesDigitales/DOCS_020/Documento_6.pdf
- La jornada. (Marzo de 1999). Resultados preliminares de la consulta, la medianoche de hoy. *La jornada*, pág. <https://www.jornada.com.mx/1999/03/21/hoy.html>

- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press.
- Manrique, I. (2011). Fobaproa: un gigante paraestatal. *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, 198-205 <https://probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/28326>
- Marcos, S. I. (11 de Febrero de 1999). Sobre la organización de la Consulta Nacional por el Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indios y por el fin de la Guerra de Exterminio. Obtenido de Enlace Zapatista : <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1999/02/11/sobre-la-organizacion-de-la-consulta-nacional-por-el-reconocimiento-de-los-derechos-de-los-pueblos-indios-y-por-el-fin-de-la-guerra-de-extermio/>
- Moisés, I. (1 de enero de 1995). Enlace Zapatista . Obtenido de Mayor Moisés: Nosotros no vamos a dejar que se hable de paz sin que haya la justicia y la dignidad: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1995/01/01/mayor-mois-es-nosotros-no-vamos-a-dejar-que-se-hable-de-paz-sin-que-haya-la-justicia-y-la-dignidad/>
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Pogrebinschi, T. (2017). LATINNO Dataset. Recuperado el 2024, de <https://www.latinno.net/es/case/13066/>
- Presidencia de la República. (12 de JULIO de 2019). DOF . Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Reynoso Jaime, J., & Nava Gómez, G. N. (2016). Certidumbre y sorpresa en la historia: la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el contexto mexicano de modernización neoliberal. *Procesos Históricos* , 21-37 <https://www.redalyc.org/journal/200/20047079003/html/>
- Rodríguez, M. (2015). Reforma Constitucional y participación ciudadana en México. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. R. González Pérez, & D. Valadés, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria* (págs. 545-558 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3845/22.pdf>). México: Universidad Autónoma de México.
- Saldierna, G. (31 de Agosto de 1998). Votaron más de 3 millones. *La Jornada*, pág. <https://www.jornada.com.mx/1998/08/31/votaron.html>
- Sámamo Rentería, M. (2000). La Consulta Nacional Zapatista en el marco del convenio 169 de la OIT. En J. E. Ordóñez Cifuentes, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas* (págs. 175-187 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/91/13.pdf>). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sandoval, M., & Welp, Y. (31 de Octubre de 2018). Va que vuela: AMLO y la consulta por el aeropuerto. Obtenido de Swissinfo.ch: https://www.swissinfo.ch/spa/democracia/punto-de-vista_va-que-vuela-amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto/44512148
- Vázquez, C. (1986). *Santa Anna en la encrucijada del Estado. La dictadura (1853-1855)*. Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. *Diseños institucionales y equilibrios de poder*. *Nueva Sociedad* (228), 26-42 <https://nuso.org/articulo/el-referendo-en-america-latina-disenos-institucionales-y-equilibrios-de-poder/>
- Zovatto, D. (2014). *Las Instituciones de la democracia directa*. En Y. W. Alicia Lissidini, *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa* (pp. 13-70). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.