



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO**

**LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. INICIATIVA  
CIUDADANA Y PLATAFORMAS DIGITALES**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO

**PRESENTA**

FERNANDO FERRER MOLINA

DIRIGIDO POR

MTRO. JOSUÉ CASTRO PUGA

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

ENERO 2020.



**Universidad Autónoma de Querétaro**  
**Facultad de Derecho**  
**Maestría en Derecho Constitucional y Amparo**



**LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. INICIATIVA  
CIUDADANA Y PLATAFORMAS DIGITALES**

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en Derecho

**Presenta:**

Fernando Ferrer Molina

**Dirigido por:**

Mtro. Josué Castro Puga

Mtro. Josué Castro Puga

Presidente

Dr. Gerardo Servín Aguillón

Secretario

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

Vocal

Dr. Javier Rascado Pérez

Suplente

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Suplente

Centro Universitario  
Querétaro, Querétaro  
ENERO 2020.

## Resumen

Este trabajo ofrece elementos que pueden ayudar a entender mejor el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana que recientemente han sido normados en México y que por su naturaleza se enmarcan en la lógica de la democracia directa: consulta popular, referéndum, plebiscito y en concreto, la figura de la iniciativa ciudadana contemplada en la legislación del estado de Querétaro, analizando los retos y problemáticas de este diseño institucional y presentando una propuesta de acciones que deben tomarse para atenderlos. Recopila además distintas perspectivas jurídicas y filosóficas que pueden resultar útiles para comprender cómo el individuo se percibe a sí mismo frente al Estado, cuáles son los retos que enfrenta la democracia moderna y cómo influyen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ejercicio de los derechos políticos.

**Palabras clave:** Democracia, participación ciudadana, democracia directa, voto electrónico, iniciativa ciudadana.

## Summary

This work offers elements that can help to better understand the functioning of citizen participation mechanisms that have recently been regulated in Mexico and are, that by their own nature, part of direct democracy's logic: popular consultation, referendum, plebiscite and specifically the figure of the citizen's (or popular) initiative, contemplated by Queretaro State's local legislation. It also analyses the challenges and problems of this particular institutional design and makes a proposal of actions that it should be taken in order to correct them. Besides all this, this work presents different legal and philosophical perspectives that may be useful to understand how the individual perceives himself or herself against the State, the challenges of the modern democracy and how do new information and communication technologies influence the exercise of political rights.

**Key words:** Democracy, citizen participation, direct democracy, e-voting, popular initiative

## **Agradecimientos**

A la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro y a su División de Investigación y Posgrado, las cuales a través del programa *Titúlate*, permitieron la entrega de este trabajo.

En especial, agradezco al Maestro Josué Castro Puga su guía y cuidado en la elaboración de este documento.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Índice

Resumen	i
Summary	ii
Agradecimientos	iii
Índice	iv
Introducción	6

### **CAPÍTULO PRIMERO MARCO DE REFERENCIA**

1.1 Marco conceptual	8
1.2 Marco filosófico y socio-histórico	17
1.3 Marco teórico	25
1.4 Marco normativo	35
1.5 Justificación	38

### **CAPÍTULO SEGUNDO ANÁLISIS DE LA INICIATIVA CIUDADANA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO DE QUERÉTARO**

2.1 Consideraciones sobre la participación ciudadana desde la óptica de las instituciones electorales del Estado Mexicano	40
2.2 La consulta popular y la iniciativa ciudadana contempladas en la CPEUM	45
2.3 Elementos a considerar para comprender la participación ciudadana en Querétaro	53
2.4 La iniciativa ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	58
2.5 Estudio de caso sobre la efectividad de la iniciativa ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	61
2.6 Políticas públicas para promover la iniciativa ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	74

### **CAPÍTULO TERCERO LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO Y LAS PLATAFORMAS DIGITALES**

3.1 Consideraciones sobre el voto electrónico	81
3.2 El proyecto de voto electrónico del Instituto Nacional Electoral	84
3.3 Consideraciones sobre la importancia de los rituales y el sentido de pertenencia	87

<b>3.4</b> La boleta electrónica y la Internet. El caso de la consulta denominada “Derechos de las Personas Jóvenes”	<b>93</b>
<b>3.5</b> Aspectos a tomar en cuenta en el diseño de medidas que incentiven la participación ciudadana en el Estado de Querétaro	<b>98</b>
Conclusiones	<b>107</b>
Bibliografía	<b>110</b>

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## INTRODUCCIÓN

*La herramienta simple, pobre, transparente es un servidor humilde; la herramienta elaborada, compleja, secreta es un amo arrogante.*

Iván Illich. La Convivencialidad

En su obra la *Teoría general del Estado*, Raymond Carré de Malberg sostuvo (en 1922) que la teoría que funda el derecho de elección en un concepto de soberanía individual estaba equivocado, ya que la sumisión de la minoría a la mayoría no podía explicarse más que por un solo motivo:

(...) que la soberanía reside en una persona colectiva superior a los miembros individuales, es decir, en el ser nacional considerado como indivisible; y tal es, en efecto, la conclusión a que llegan, acerca de la cuestión del fundamento jurídico del derecho electoral, la mayor parte de los autores contemporáneos<sup>1</sup>.

De acuerdo con el mismo autor, la capacidad electoral de los ciudadanos no podría provenir de un derecho individual, inherente a su cualidad de miembros de la nación. El derecho de sufragio no sería un derecho individual, ni tampoco cívico, sino una función constitucional que no se ejercería como un derecho propio, sino sería el ejercicio del poder de la colectividad<sup>2</sup>.

Por otro lado, Daniel Zovatto sostiene (1998) que “desde el punto de vista del derecho constitucional, los derechos políticos han sido conceptualizados como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política”<sup>3</sup>. Para él, esos derechos son los instrumentos con los que cuenta el ciudadano para intervenir en la vida pública, para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.

---

<sup>1</sup> CARRE, de Malberg Raymond, *Teoría general del Estado*, D. F., México, FCE, segunda edición en español, 1998, pág. 1112.

<sup>2</sup> *Idem*. Pág. 1114.

<sup>3</sup>ZOVATTO, Daniel, et al. (comps.). *Derecho Electoral. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, D. F., México, editorial FCE, 1999, pág. 32.



La forma como el Estado percibe al individuo y se relaciona con sus gobernados se encuentra en constante transformación. Sin embargo, resulta pertinente analizar cómo el individuo se concibe frente al mismo Estado y cómo se apropia de las herramientas (jurídicas y tecnológicas) a su alcance para ejercer sus derechos políticos y participar en la vida colectiva. A partir de algunos diagnósticos sobre la situación actual de la participación ciudadana en México elaborados por organismos públicos e instituciones académicas, así como de las opiniones de autores y autoras que han analizado las dificultades por las que atraviesa la democracia en todo el mundo, este trabajo ofrece información que puede ayudar a comprender desde la perspectiva del individuo, el funcionamiento de algunos de los mecanismos de participación ciudadana que actualmente se encuentran normados en México. En particular, se analiza la figura de la iniciativa ciudadana contemplada en la legislación del Estado de Querétaro, identificando aspectos que podrían dificultar su ejercicio y proponiendo algunas medidas para facilitar su promoción. Al mismo tiempo, desde varias perspectivas jurídicas y filosóficas, respaldadas con los resultados de un ejercicio de participación ciudadana efectuado en la misma entidad federativa, se aporta información sobre cómo internet y los espacios de interacción social insertados en la misma podrían influir en la manera en que el individuo interviene en la acción colectiva.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### 1.1 Marco conceptual

Análisis, estudios y reflexiones en torno al futuro de la democracia se acumulan desde hace décadas en México y el resto del mundo. Algunas conclusiones advierten que el complejo entramado que sostiene a las democracias modernas parece enfrentarse a una dura prueba.

Las democracias soportan la presión que ejercen los resultados del desempeño institucional, cuyo balance no convence a muchos ciudadanos; cargando además con las consecuencias de los escándalos de una clase política cuyo desprestigio va en aumento y es incapaz de hacer válidas las premisas, principios y beneficios de un ideal que satisface cada vez a menos personas. En México, entre 2001 y 2012, la Secretaría de Gobernación elaboró la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)<sup>4</sup>, cuyo objetivo general era contar con una base estadística de la población mexicana de 18 años o más a nivel nacional, con información sobre las características de la cultura política y de las prácticas de participación en asuntos de interés público. Entre los objetivos específicos de esos instrumentos, el Estado Mexicano buscaba determinar los niveles de socialización política de la población, midiendo la confianza que los individuos tenían en las instituciones públicas y el grado de participación ciudadana, tanto en los asuntos de interés público, como en las cuestiones electorales.

En 2001, al preguntar por primera vez a los encuestados qué tanto conocían sus derechos establecidos en la Constitución Política, el 60 por ciento respondió que poco y 35 por ciento dijo que nada. El 52 por ciento de los entrevistados, consideró que México vivía en una democracia y seis de cada 10 estimaba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno. Cuatro de cada 10

---

<sup>4</sup> <http://www.encup.gob.mx/>

entrevistados opinaba que “le toca hacer algo” para resolver los problemas que atiende el gobierno; sin embargo, 54 por ciento dijo no interesarse en ayudar a resolver algún problema dentro de su comunidad. Ocho de cada 10 reconoció no haber trabajado nunca con otros para intentar resolver algún problema comunitario y uno de cada dos pensaba que en el futuro no tendría mayor oportunidad de influir en las decisiones de gobierno.

Once años más tarde, los resultados de la misma encuesta nacional, aplicada en 2012, indicaban que ocho de cada diez personas consultadas percibían la política como un tema muy complicado o algo complicado. Seis de cada diez veían la democracia como la forma de gobierno que más preferían, pero 65 por ciento de los encuestados declaró tener poco interés en la política. Cuatro de cada diez pensaban que en el futuro tendrían menos posibilidades de influir en las decisiones del gobierno; un tercio consideró que los partidos políticos eran poco o nada necesarios y 44 por ciento consideró que para trabajar por una causa común, resultaba difícil o muy difícil organizarse con otras personas.

Los resultados de esos estudios, encuentran eco en la hipótesis central del *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, investigación que el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Colegio de México dieron a conocer en 2014:

(...) la ciudadanía en México atraviesa por un complejo proceso de construcción que se puede caracterizar por su relación de desconfianza en el prójimo y en la autoridad, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. INFORME PAÍS SOBRE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA EN MÉXICO. México, 2015, pág. 19.

Dos años más tarde, Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en entrevista concedida a la revista Proceso, invitó a:

(...) reflexionar más sobre lo cerca que hemos estado de la ruptura de la normalidad democrática a causa de la baja cultura cívica que tenemos; el cada vez más erosionado tejido social; la irresponsabilidad de múltiples actores -que por sólo perseguir sus intereses, en algunos casos han llevado a la anulación de elecciones o a desconocer resultados-, factores que han minado el sistema electoral y la democracia misma en el país<sup>6</sup>.

La democracia debe adaptar sus procedimientos para atraer a un nuevo tipo de individuo, un agente de cambio que transita de una posición a otra en el campo de los valores, principios y anhelos; cansado de esperar, decepcionado del espectáculo y que ha encontrado en las pantallas de sus dispositivos informáticos nuevas formas de interactuar. Sin embargo, alinear al individuo para sumarse libremente al proyecto colectivo, sigue siendo requisito indispensable para garantizar el funcionamiento de la democracia, pero como ya se ha señalado, existen señales de que cada vez más personas no están dispuestas a ver en lo colectivo un campo de acción que requiere de su intervención.

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, la escasa participación genera un efecto negativo sobre la igualdad política, situación agravada por la debilidad del tejido solidario, ya que el sentido de pertenencia a una comunidad condiciona la forma como el individuo se involucra con el otro<sup>7</sup>. La participación ciudadana, la manifestación individual y colectiva encaminada a incidir en los asuntos públicos, se muestra como débil a pesar de los esfuerzos del Estado por generar mecanismos que la alienten y la implantación del uso dispositivos de

---

<sup>6</sup> ACOSTA CÓRDOVA, Carlos. *La inconformidad social, amenaza para las elecciones*, en Revista Proceso, México, 2016, número 2057, 3 de abril, pág. 8.

<sup>7</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *ESTRATEGIA NACIONAL DE CULTURA CÍVICA 2017-2023*. México, 2016, pág. 102.

tecnologías de la información y la comunicación que algunos creen podría revitalizarla.

Este trabajo aporta elementos para entender mejor los mecanismos de participación ciudadana que recientemente han sido normados en México, en general, aquellos enmarcados en la órbita de la democracia directa, y en concreto la figura de la iniciativa ciudadana contemplada en la legislación del Estado de Querétaro. Al mismo tiempo, desde la posición jurídica y filosófica de algunos autores, así como de los resultados de un ejercicio de participación ciudadana efectuado en la misma entidad federativa, este trabajo ofrece información sobre cómo Internet y los espacios de interacción social insertados en la misma podrían influir en la manera en que el individuo interviene en la acción colectiva.

Al tratar el tema de los mecanismos de participación ciudadana, es necesario comprender que la democracia moderna es primordialmente una democracia representativa, donde lo público y lo privado adquieren una dimensión que no existía en la lógica ateniense del siglo V antes de la era común. De acuerdo con Jean-Francois PrudHomme, en esa Atenas, “la de ciudadano era una figura total, cuya identidad no admitía distinción entre los ámbitos público y privado: la vida política aparecía como una extensión natural del ser mismo”<sup>8</sup>. Por el contrario, el ciudadano moderno es un individuo que navega entre la esfera pública, cada vez menos visitada, y el mundo que ha labrado según su propia interpretación de la realidad, a partir de una serie de derechos y herramientas tecnológicas.

En ocasiones la democracia ha sido entendida como una cuestión meramente cuantitativa; un asunto de mayorías y de representación política que se perfecciona a través del voto, emitido según calendarios determinados y bajo circunstancias acotadas. Un voto a través del cual el individuo delega su porción soberana para construir mayorías de naturaleza representativa, y se convierte así en

---

<sup>8</sup> PRUDHOMME, Jean-Francois, *Consulta Popular y democracia directa*, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática, número 15 del Instituto Nacional Electoral, México, 2016, pág. 18.

la expresión política individual que concentra prácticamente todas las miradas de análisis y es utilizado como termómetro para medir la salud del sistema electoral. Ese voto se protege contra la coacción y su compra, y se le conceden las mayores facilidades para ejercerse a grado tal, que gran parte de los entramados electorales se conciben en función de su existencia.

Sin embargo, existen otras manifestaciones de la participación ciudadana reconocidas como elementos fundamentales de la *praxis* democrática, enmarcadas en el espectro de la democracia directa, principalmente el plebiscito o consulta popular, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato. La democracia directa debe entenderse bajo dos perspectivas: la desarrollada en asambleas deliberativas, sin intermediarios, cara a cara, viable únicamente en grupos reducidos y homogéneos; y la que se ejerce a través de los distintos instrumentos creados por el mismo Estado como canales por los cuales el grueso de los gobernados participa directamente en los asuntos públicos sin necesidad de recurrir a ninguna clase de mecanismo de representación política.

En México, a partir de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos que tuvieron lugar en 2011, comenzó el trabajo legislativo para adoptar en el cuerpo constitucional y en las leyes reglamentarias instrumentos que permitieran el ejercicio de la democracia directa. En la Constitución Política de la República fueron incluidas las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana. La primera cuenta con una norma que reglamenta su ejercicio, mientras que la segunda tiene un capítulo dentro de la Ley Orgánica del Congreso General.

En el caso de Querétaro, el 20 de agosto de 2012, entró en vigor la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, cuyo objeto es establecer, regular, fomentar y promover los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y sus ayuntamientos; adoptando los siguientes instrumentos: plebiscito,

referéndum, iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana.

En cuanto a la iniciativa ciudadana, el artículo 56 de la misma legislación la considera una prerrogativa política que faculta a los ciudadanos a presentar ante la Legislatura o los ayuntamientos: iniciativas de ley y de decretos; reformas, derogaciones o abrogaciones de ordenamientos legales; proyectos de reglamentos municipales e iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado.

Aunque más adelante se abordará con mayor profundidad el funcionamiento de la iniciativa ciudadana en el Estado de Querétaro, es pertinente señalar que la implementación de los instrumentos de democracia directa exige algunas condiciones. Jean-Francois PrudHomme advierte que la democracia directa, tal como el modelo ateniense la aplicaba, necesita de “condiciones especiales para su desarrollo, las cuales no han vuelto a darse. En ese entonces, los intereses eran armónicos, fenómenos propios de una sociedad homogénea que, además tenía un tamaño reducido, lo que favorecía las relaciones directas entre todos”<sup>9</sup>. Según PrudHomme, en la Atenas de Pericles se requería un *quorum* de al menos 6,000 ciudadanos para que las decisiones de la asamblea fueran válidas, un número de personas mucho menor al exigido por la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro para presentar una iniciativa ciudadana, ya que ésta debe ser respaldada por al menos el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores con domicilio en el Estado o en el municipio de que se trate. Aunque la misma legislación no es precisa en cuanto a la fecha de corte de la lista nominal de electores que servirá como base para determinar el número exacto de ciudadanos que deben respaldar la iniciativa, para hacerse una idea aproximada de lo que este requisito significa en términos cuantitativos, basta considerar que en la jornada electoral del 1 de julio de 2018 las personas inscritas en ese listado en el Estado de Querétaro eran un millón quinientas ochenta y dos mil novecientos cincuenta y tres, por lo que si la pretensión fuera presentar una iniciativa ante la

---

<sup>9</sup> *Idem*. Pág. 18.

legislatura de la entidad, ésta debería ser respaldada por al menos quince mil ochocientas treinta personas<sup>10</sup>.

El requisito del respaldo para activar el mecanismo de la iniciativa ciudadana contrasta con el número de afiliados que se requieren para constituir un partido político en la misma entidad. De acuerdo con el artículo 136 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, toda organización, para constituirse como partido político debe contar con un número de afiliados no menor al 0.26 por ciento del Padrón Electoral del Estado utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la fecha en que se presente la solicitud. Si se considera que en la Jornada Electoral del 1 de julio de 2018 el número de personas inscritas en el Padrón Electoral de la entidad era de un millón quinientos ochenta y siete mil cuatrocientos noventa y dos, entonces, una organización que buscara su registro como partido político local sólo debería contar con al menos cuatro mil ciento veintiocho afiliados<sup>11</sup>.

Sin duda, las grandes concentraciones de población no son propicias para la participación ciudadana directa. Sin embargo, el mismo PrudHomme reconoce que las limitaciones impuestas a las sociedades contemporáneas pueden superarse mediante la adopción de herramientas tecnológicas como instrumentos para la participación ciudadana<sup>12</sup>. Algunos autores creen ver en Internet y en los espacios de interacción adosados a ella alternativas para poner ésta en práctica. Por ejemplo, Raffaele Simone sostiene que las manifestaciones políticas promovidas en la red son motivadas por la necesidad de eliminar la mediación de actores cada vez más desprestigiados<sup>13</sup>; aunque ello plantee dilemas que se expondrán más adelante.

En el caso de Querétaro, activar mecanismos de participación como la iniciativa ciudadana exige un esfuerzo para sumar a las personas que la respalden;

---

<sup>10</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, México, información disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5526630](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5526630), pág. 34 (consultado el 15 de agosto de 2019).

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Idem*. Pág. 28.

<sup>13</sup> SIMONE, Raffaele. *El hada democrática. Cómo la democracia fracasa*, Ciudad de México, editorial Taurus, 2016, pág. 168.



y aunque existen herramientas para agilizar la obtención del apoyo a una iniciativa de ese tipo, la misma legislación en Querétaro no contempla ninguna.

Actualmente, el binomio democracia y tecnologías de la comunicación, concretamente Internet y sus plataformas, puede entenderse a través de tres vías. La primera es la que acaparan los actores políticos (aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos, representantes populares y funcionarios públicos), quienes aprovechan Internet en variadas formas para labrar su imagen pública. La segunda es aquella por la que transita la porción de la población que tiene acceso a esas herramientas y las utiliza como medios de interacción política. Y por último, la que el Estado utiliza en ejercicio de sus atribuciones y pone a disposición de la población para que cumpla sus obligaciones y ejerza sus derechos, misma que se encuadra en las expresiones *gobierno digital* o *democracia digital* (entre las que caben cuestiones de índole impositiva; de acceso a la información pública; voto electrónico; trámites y consultas administrativas o judiciales).

El dialogo entre la democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación, según Benjamin R. Barber, se desarrolla en ocasiones entre quienes comprenden los fundamentos de la democracia, pero no los de la tecnología, y viceversa, quienes tienen un amplio conocimiento de esas tecnologías, pero desconocen el funcionamiento de la democracia<sup>14</sup>.

Tomando en consideración el impacto de Internet en la dinámica social y el funcionamiento de la democracia directa; en particular, el uso de las llamadas redes digitales como espacios de interacción, será necesario apropiarse de algunas aportaciones que abordan el impacto de esa nueva dimensión colectiva para tratar de comprender cómo algunos individuos se conciben a sí mismos y cómo se enfrentan a la realidad.

---

<sup>14</sup> BARBER, Benjamin R. *¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de la telecomunicación?*, en Revista de Internet Derecho y Política, España, 2006, número 3, pág. 17.

Un autor que reflexiona sobre las consecuencias de Internet en la sociedad y el individuo, es Byung-Chul Han, quien en su obra *La sociedad de la transparencia*, sostiene que los *social media* y los motores de búsqueda personalizados erigen en la red un absoluto espacio cercano en el que está eliminado el “afuera”; un lugar donde las personas se encuentran solamente consigo mismas y sus semejantes, presentando al participante tan sólo aquellas secciones del mundo que le gustan, desintegrando la esfera pública, la conciencia pública y crítica para, finalmente, privatizar el mundo.<sup>15</sup> Conforme lo que el autor advierte, los rituales de la democracia y todas las “ceremonias” que trae aparejadas, podrían quedar superados en aras de la vivencia cibernética, espacio donde se roza y cruza, pero se confunde y hunde en un canto de cisne social, una especie de *Aleph* borgiano sin sentido.

Si el destino no ha preparado al individuo para hundirse en su gabinete simulando que existe a través de una pantalla de óxido de indio y estaño, quizá sea bueno recordar a Víctor Turner, quien sostiene que los rituales están “situados cerca del vértice de toda la jerarquía de instituciones reparadoras y reguladoras que corrigen las desviaciones de la conducta prescrita por la costumbre” y otros más, sirven para prevenir esas desviaciones y evitar los conflictos<sup>16</sup>. Solo así es posible pensar que las personas, en su necia existencia, requieren todavía reconocerse en el otro como parte de un todo social. Únicamente así cabe entender la lógica de los derechos políticos, de la democracia y de los sistemas que la sostienen.

Para concluir este apartado, es importante tener en cuenta que la participación ciudadana es la forma como los derechos políticos se articulan. Es la manifestación de las facultades políticas del individuo y la expresión de la voluntad individual normada por el derecho electoral. Al respecto, el politólogo alemán Dieter Nohlen<sup>17</sup> retoma la definición de Rafael Santos Jiménez y caracteriza al derecho

---

<sup>15</sup> HAN, Byung-Chul. *La sociedad de la transparencia*, Barcelona, editorial Herder, 2013, pág. 68.

<sup>16</sup> TURNER, Víctor. *La selva de los símbolos*, 4ª edición, D. F., México, editorial Siglo XXI, 1999, pág. 50.

<sup>17</sup> NOHLEN, Dieter, et al. (comps.). *Derecho Electoral. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, D. F., México, editorial FCE, 1999, pág. 16.

electoral como “un conjunto de principios y reglas, el cual no sólo está integrado por normas de conducta sino también por fundamentos filosóficos”. Es la dimensión filosófica que posee el derecho electoral, centrada en el individuo, lo que hace pertinente sumar al marco socio-histórico de este trabajo algunas reflexiones en torno a la forma como la persona se concibe a sí misma y cómo se percibe frente al otro.

## **1.2 Marco filosófico y socio-histórico**

Los estados nacionales inauguraron la modernidad en el occidente europeo donde su burguesía industrial y comercial se apropió de una herencia greco-romana que reinterpretó a conveniencia de sus intereses. Valores estéticos y una nueva forma de concebir al individuo frente al poder fueron las fórmulas que se adoptaron y reconfiguraron a lo largo de los siglos XVII y XVIII. La nueva burguesía en ascenso, beneficiada por el auge comercial alimentado por las rutas comerciales que circunnavegan el globo y apuntalada por los avances tecnológicos en la elaboración de manufacturas, obtuvo de los valores greco-romanos de libertad e igualdad una fuente inestimable de poder para encarar con mayor fuerza a los también nacientes absolutismos.

La llegada del primer Borbón al trono de Francia en medio de las guerras de religión, abrió el camino al moderno pragmatismo político que caracterizó a los estados nacionales (“París bien vale una misa”). El navarro Borbón, Enrique IV de Francia, consolidó su poder por medio de políticas públicas en favor de la industria y el bienestar popular. Del otro lado del Canal de La Mancha, Carlos I, rey de Inglaterra, Escocia e Irlanda, perdió la cabeza en una guerra civil contra el Parlamento Inglés, y Oliver Cromwell proclamó la República de la Mancomunidad Inglesa. El designio divino como condición para gobernar comenzó a quedar atrás y en la lógica del ascenso de los grupos burgueses, el individuo frente al Estado ganó terreno por medio de derechos que el poder se vio obligado a reconocer:

libertad e igualdad para comerciar; representación política a través de parlamentos o asambleas para frenar los impulsos absolutistas y ganar más derechos; libertad de ideas, de creencias y de expresión; libertad sexual, libertad dentro y fuera del hogar.

Para apropiarse de un nuevo mundo de libertades, resultó necesario construir conceptos, valores y principios que terminaron construyendo un ideal democrático; pero también, en una nueva forma en la que el individuo se concibió frente al mundo. La generación de la Ilustración encontró en el *Contrato Social* rousseauiano una forma de asociación capaz de “defender y proteger a las personas y sus bienes de un modo en que cada uno de sus miembros, aun estando unido a todos, sólo debía obedecer a sí mismo en total libertad”. Un pacto que Rousseau caracterizó cuando dijo que “cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo”<sup>18</sup>. Nació así la idea de la “voluntad general”.

Para Eric Hobsbawn, la influencia política del igualitarismo de Rousseau es innegable,<sup>19</sup> y los principios de libertad e igualdad acompañaron el desarrollo de las ideas políticas; aunque en un comienzo ambos se reservaron como válidos exclusivamente para un segmento de la población en la lógica de la esfera política y económica. La Revolución Francesa, inspirada en los principios del *Contrato Social*, es considerada por Albert Soboul como la puerta de entrada de la sociedad burguesa y capitalista al escenario mundial<sup>20</sup>. Por su parte, Hobsbawn, reconoce como progenie de esa Revolución a la democracia radical, al republicanismo jacobino y al comunismo proletario revolucionario<sup>21</sup>, mientras que para Peter Sloterdijk, el concepto de la voluntad general de Rousseau es la semilla lógica de

---

<sup>18</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social. Principios del Derecho Político*, España, editorial Maucci, 1920, pág. 27.

<sup>19</sup> HOBSBAWN, Eric. *Cómo cambiar el mundo*, España, editorial Crítica, 2011, pág. 32.

<sup>20</sup> SOBOUL, Albert. *La Revolución Francesa*, Biblioteca de Ciencias Sociales, España, editorial Orbis, 1981, pág. 9.

<sup>21</sup> HOBSBAWN, Eric. *Op. cit.*, pág. 56.

los fascismos socialistas que durante el siglo XX se batirán a duelo con sus rivales nacionalistas<sup>22</sup>.

De acuerdo con Albert Soboul, la espontaneidad revolucionaria de las masas comenzó a perfilar un poder popular basado en la democracia directa<sup>23</sup>. De la extinción del Antiguo Régimen nacieron nuevas dicotomías que dieron forma a las ideas políticas y determinaron el destino de los pueblos.

La tensión entre las clases sociales, libres de la tutela del Antiguo Régimen, mostró sus primeras fisuras desde la instauración de la Asamblea Constituyente, donde los principios de libertad e igualdad fueron declarados universales, mientras se modificaban en el sentido de los intereses de los propietarios, una burguesía a quien lo que más le importaba era monopolizarlos. Igualdad y libertad fueron desde un inicio conceptos íntimamente ligados a la esfera de lo público y de los derechos que debían ser garantizados por el nuevo Estado. La burguesía los reclamaba ante la aristocracia, y los campesinos ante sus señores; pero pronto ambos pasarían a formar los nuevos polos de la relación antitética de clases: la masa contra el nuevo orden establecido, sustentado éste en la libertad y la igualdad de los dueños de los medios de producción<sup>24</sup>.

A través del *Contrato Social*, Rousseau inculcó la idea de la “voluntad general”, dando paso a una larga serie de movimientos que en nombre de la libertad y la igualdad dejaron una estela de destrucción. De acuerdo con Peter Sloterdijk, el rastro de la influencia rousseauiana puede seguirse a través del terror jacobino, así como de las revoluciones rusa y china, dejando al descubierto hasta dónde es capaz de llegar la furia del pensamiento unitario<sup>25</sup>. Sin embargo, para Peter Sloterdijk, la grandeza del pensamiento rousseauiano cuenta con una cara muy

---

<sup>22</sup> SLOTERDIJK, Peter. *Estrés y libertad*, Argentina, editorial Godot, 2017, pág. 64.

<sup>23</sup> SOBOUL, Albert. *Op. cit.*, pág. 43.

<sup>24</sup> Hay que mencionar, a modo de paréntesis, que José Ortega y Gasset advirtió, más tarde, que cuando la masa actuaba por sí misma, se rebelaba contra su propio destino. Como eso es lo que él creía que sucedía con el pueblo al terminar la Gran Guerra, se sintió obligado a denunciar la rebelión (porque de acuerdo con su visión, la única cosa que sustancialmente y con verdad puede llamarse rebelión, es la que consiste en no aceptar cada cual su destino, en rebelarse contra sí mismo). *Cfr.* ORTEGA Y Gasset, José. (1993), *La Rebelión de la Masas*, España, Editorial Altaya, 1993, pág.134.

<sup>25</sup> SLOTERDIJK, Peter. *Op. cit.*, págs. 64 y 65.

distinta, opuesta a la concepción de la voluntad general. Pocos años antes de su muerte, después de escrito el *Contrato Social*, envuelto en la fama y sus consecuencias, Rousseau inauguró un concepto de existencia en el que salió a escena por primera ocasión el individuo moderno, presentándose a su vez como un nuevo sujeto de libertad<sup>26</sup>. Para Sloterdijk, la genialidad de Rousseau en el *Quinto paseo de las Ensoñaciones de un paseante solitario* consistió en la creación de la “primera expresión de una experiencia de la libertad en la que el sujeto apela a su existencia sentida, más allá de todos los resultados o deberes, más allá también de cualquier pretensión de reconocimiento del otro”.<sup>27</sup> Rousseau describió “un estado de inutilidad elegida en el que el individuo está completamente recluso en sí mismo, y al mismo tiempo está liberado de cualquier identidad cotidiana. En la ensoñación, útero de la identidad del hombre moderno, el individuo se aparta de la sociedad y se desvincula de toda persona inmersa en el entramado social”<sup>28</sup>.

La Ilustración creó las bases de una nueva colectividad, donde el oprimido se levantó contra su opresor en compañía de los otros, de sus iguales. Donde un nuevo Estado se alzó soportado por los principios de la igualdad y las libertades políticas, sustentos a su vez del ideal democrático que exige en todo momento la participación del individuo elevado a la calidad de ciudadano. Sin embargo, la segunda mitad del siglo XVIII también gestó al individuo del *Quinto paseo*, que en palabras de Peter Sloterdijk,

(...) no es un sujeto de conocimiento, ni un sujeto de voluntad, ni un sujeto emprendedor, ni un sujeto político. Tampoco es un sujeto artístico. No tiene nada que decir, no tiene opinión, no se expresa, no tiene proyecto alguno. No es creativo ni progresivo, ni tiene buena voluntad. Su nueva libertad se muestra en su extática inutilidad para todo. Según Rousseau, el hombre libre descubre que es el hombre más inútil del mundo: y le parece muy bien<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ídem*. Pág. 29.

<sup>27</sup> *Ídem*. Pág. 31.

<sup>28</sup> *Ídem*. Págs. 30 y 31.

<sup>29</sup> *Ídem*. Pág. 32.

El sujeto del *Quinto paseo* no existe, es un lienzo en blanco, un molde vacío donde cabrán todas las manifestaciones que atormentarán al individuo y definirán su posición respecto a lo público.

Soren Kierkegaard intentó comprender las consecuencias de la libertad y su manifestación. La carga de la responsabilidad individual frente a una colectividad que se difumina para dejar al individuo en la orfandad:

En la desesperación de lo inmediato, cuando uno no quiere ser uno mismo, o más bajo aún, no querer ser un yo, buscando desear ser otro, desearse un nuevo yo. Para él, el hombre de lo inmediato, desesperado, incluso no posee suficiente yo para desear o soñar haber sido al menos aquel que no ha llegado a ser, entonces se ayuda de otra manera, deseando ser otro<sup>30</sup>.

Según Kierkegaard, “la desesperación no surge siempre del choque, de un acontecimiento, sino que puede ser debido a la pura reflexión sobre sí mismo, y que ya no es entonces una simple sumisión pasiva a causas externas, sino, en cierta medida, un esfuerzo personal, un acto”<sup>31</sup>.

Aunque el sujeto del *Quinto paseo* no sea real y una vida expresada en la completa inutilidad resulte incomprensible, más allá del producto reflexivo que deriva de la ensoñación, la simple idea de una persona desligada del *Contrato Social* levantó de inmediato reacciones para frenarla.

De acuerdo con Sloterdijk, mediante su filosofía trascendental, Kant sacó al individuo de sus ensoñaciones para incorporarlo a los servicios públicos. Fichte, otorgó al sujeto la producción inconsciente de toda subjetividad; y el positivismo de Comte dictó que nadie tiene más derecho que el de cumplir con su deber y los naturalistas sostuvieron que los pensamientos no son libres<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> KIERKEGAARD, Soren. *Tratado de la desesperación*, México, editorial Tomo, 2002, pág. 79.

<sup>31</sup> *Ídem*. Pág. 81.

<sup>32</sup> *Ídem*. Págs. 51 y 53.

En 1784, en la revista alemana *Berlinische Monatsschrift*, Kant escribió un artículo respondiendo a la pregunta “¿Qué es la Ilustración?”, afirmando que ésta no es una época por delimitar o corriente ideológica por definir, sino una exigencia ética que está en el centro del sujeto crítico:

La Ilustración es la liberación del hombre de su culpable incapacidad. La incapacidad significa la imposibilidad de servirse de su inteligencia sin la guía de otro. Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela de otro. ¡*Sapere aude!* ¡Ten el valor de servirse de tu propia razón!: he aquí el lema de la Ilustración<sup>33</sup>.

Frédéric Gros, en su obra *Desobedecer*, se apropia de ese episodio para señalar que una sencilla expresión sirve para caracterizar la actitud de la Ilustración: mayoría de edad. “La Ilustración es la actitud de madurez y de acuerdo con Kant, es una capacidad; capacidad de emancipación, de independencia, de autonomía. Por el contrario, la minoría de edad es dejar que otro nos imponga los pensamientos, los actos y la conducta”<sup>34</sup>. Para Gros, la mayoría de edad tiene que ver con “pensar por uno mismo, emitir juicios propios, mantener una vigilancia crítica. Porque lo fácil es permitir que otro dicte nuestra conducta. En tal caso, uno no es responsable de lo que hace y lo que dice, no tiene que soportar su peso”.<sup>35</sup>

En los Estados Unidos de Norteamérica, en el marco de la preparación de la guerra de intervención contra México y en medio de su experiencia a orillas del lago Walden, Henry David Thoreau concibió una nueva dimensión del individuo: “el sujeto indelegable. Si yo no soy yo, ¿Quién lo será en mi lugar?”, sustento de su obra *Resistencia civil al gobierno*, más tarde conocida como la *Desobediencia civil*. Gros, apropiándose de esa epifanía, sostiene que lo indelegable es el principio del sujeto responsable y desobediente, el cual no corre el riesgo de caer en el individualismo, el relativismo o el subjetivismo:

---

<sup>33</sup> KANT, Emmanuel. *Filosofía de la Historia*, México, editorial FCE, 2009, pág. 25.

<sup>34</sup> GROS, Frédéric. *Desobedecer*, Ciudad de México, editorial Taurus, 2019, pág. 135.

<sup>35</sup> *Idem*. Pág.136.



(...) porque lo que hay en cada sujeto de indelegable es justamente el principio de humanidad, la exigencia de un universal. Porque uno se siente irremplazable ante todo y sobre todo para ponerse al servicio de los demás. Es el polo opuesto del repliegue satisfecho sobre sí mismo, del narcisismo consumidor de desahogo egotista, de la salvación en su coto cerrado, en su jardín secreto<sup>36</sup>.

En la misma obra, cita a Thoreau:

(...) la única mayoría que vale es la de la sinceridad moral, frente a la cual las mayorías numéricas, estatutarias, no valen nada: la mayoría en el sentido contable, solo designa a los más numerosos. Doblegarse a ella es aceptar la ley del más fuerte. Lo que debe prevalecer es la superioridad ética, no una ley aritmética. Menosprecio, por tanto, de los procedimientos democráticos por juzgarlos incapaces de producir el bien, la justicia y la verdad<sup>37</sup>.

Thoreau apela a una democracia cualitativa, donde el imperativo ético soporta las decisiones colectivas y no sea sólo la mayoría numérica la que decida sobre el destino común. Es decir, una democracia de corte cuantitativo, carente del imperativo moral.

Pocos años después, otro estadounidense concibió una nueva dimensión del individuo. Expuesto en forma de relato, Herman Melville introduce a Bartleby, el escribiente. Un hombre joven, de figura pálidamente pulcra, lamentablemente decente, incurablemente desolada<sup>38</sup>, que se abstiene de toda conducta que implique una acción moral en cualquier sentido. Es inofensivo y cortés; pero incapaz de proceder conforme a las convenciones sociales, basando su existencia en una simple expresión: "preferiría no hacerlo". Bartleby es una especie de sujeto del *Quinto paseo* de Rousseau. Un individuo incapaz de representar un papel, de cumplir algún cometido. No es violento, pero con su respuesta despierta la ira de sus interlocutores; no es un ladrón, pero de alguna manera se apropia de las oficinas

---

<sup>36</sup> *Ídem*. Págs. 132 y 133.

<sup>37</sup> *Ídem*. Pág. 130.

<sup>38</sup> MELVILLE, Herman. *Bartleby, el escribiente*, España, editorial Plaza Janes, 1999, pág. 28.

donde trabaja; no es un vagabundo, pero termina sus días en prisión por ese cargo. No se le conoce ninguna inclinación estética o algún gusto, salvo los bizcochos de jengibre. No tiene pasado, familia o deseos. Es un hombre moderno del que se esperaría algo, pero también es un sujeto ajeno al colectivo, ocupando un espacio que otros reclaman.

Los siglos XVIII y XIX no solo engendraron individuos para quienes lo que debe prevalecer es la superioridad ética, como en el caso de Thoreau; o inmersos en un estado de inutilidad elegida, liberados de cualquier identidad cotidiana, como los concibieron Rousseau y Melville. También aparecen individuos contrarios a cualquier principio y que encarnan la miseria y la angustia, la destrucción y la desesperanza. El protagonista de *Los Cantos de Maldoror*, escritos por Isidore Ducasse, conocido como el “Conde de Lautréamont”, es un antihéroe que personifica las miserias del género humano. Desnuda al otro, devorándolo para chupar la médula de sus huesos. Enfrenta con éxito a dios y lo humilla. Siembra dolor a su paso y experimenta múltiples formas de sufrimiento. Un individuo brutal e inmoral, ajeno por completo a los sentimientos o a cualquier expresión de humanidad.

*Las ensoñaciones* de Rousseau, el “sujeto indelegable” de Thoreau, el irritante Bartleby de Melville o el inquietante personaje de Lautréamont, permiten apreciar el complejo papel que juega el individuo en un marco de libertades. En un espacio donde la democracia debería desarrollarse en un suelo fértil, ésta tiene que lidiar no únicamente con desvaríos y atavismos dictatoriales o totalitarios. También tiene que enfrentarse a los efectos de la atractiva idea del sujeto del *Quinto paseo*, que incita a no hacer nada, a no esperar nada, desligándose de todo compromiso social; a un amanuense indolente que prefiere no hacer nada o a una furia incontenible que desnuda a la humanidad mostrando sus miserias y angustias.

Dejando atrás las concepciones dieciochescas y decimonónicas, Byung-Chul Han, en su obra *Psicopolítica*, advierte sobre la transformación del sujeto y

cómo la libertad ha transmutado en una especie de auto-sometimiento en favor del mercado:

(...) la sensación de libertad se ubica en el tránsito de una forma de vida a otra, hasta que finalmente se muestra como una forma de coacción. Así, a la liberación sigue una nueva sumisión. Este es el destino del sujeto, que literalmente significa estar sometido<sup>39</sup>.

A lo largo de los últimos 300 años, Europa occidental y más tarde los Estados Unidos de Norteamérica han encabezado la transformación de las relaciones del individuo frente al poder y del individuo ante el otro y ante sí mismo. En esa evolución, la idea de libertad -- que junto con la igualdad representan el fundamento de los estados democráticos modernos -- ha resultado ser un concepto multidimensional y confuso, muchas veces malinterpretado y por consecuencia engañoso.

En un mundo que se funde con los intereses comerciales, Byung-Chul Han afirma que el sujeto neoliberal como empresario de sí mismo no es capaz de establecer con los otros relaciones que sean libres de cualquier finalidad. El autor nos recuerda que ser libre significa estar entre amigos, que las palabras libertad y amigo poseen en la lengua indoeuropea la misma raíz y por lo tanto, la libertad es un concepto relacional: “uno se siente libre solo en una relación lograda, en una coexistencia satisfactoria”. Según Han, el aislamiento total al que nos conduce el régimen liberal no nos hace realmente libres<sup>40</sup>.

### **1.3 Marco teórico**

Cerca de comenzar la tercera década del nuevo milenio, la sociedad capitalista promueve el consumo de bienes y servicios a una escala nunca antes vista. Parece que el mercado influye en forma importante en la construcción de los patrones que

---

<sup>39</sup> HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica*, editorial Herder, Barcelona, 2016, pág. 11.

<sup>40</sup> *Idem*. Pág.13.

definen las relaciones interpersonales y las que el individuo sostiene con el poder-Estado: afecto, rechazo, acciones solidarias, conciencia ambiental, activismo, negación, resignación, esperanza, caridad; conceptos que fluyen a través de las redes de publicidad. El mercado, en todas sus manifestaciones, puede moldear la forma como el sujeto se concibe así mismo, marcando la pauta para comprender el papel de los nuevos ciudadanos.

Dany-Robert Dufour, en su obra *Locura y democracia. Ensayo sobre la forma unaria*, afirma que hasta no hace mucho, siempre se pudo, o se supo definir el “yo” por otros medios que no fueran “él” mismo. El “yo” era un sujeto en cuanto referido a la *Physis* o al dios único, al rey o a la República o bien, al Pueblo. Pero una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, esa distancia se anuló para convertirse en distancia de “sí” a “sí”, apareciendo en escena una definición autorreferencial del “yo”, un cambio de paradigma en la definición del sujeto<sup>41</sup>. El proceso descrito por Dufour es relevante desde el punto de vista de la participación ciudadana en los procesos democráticos, debido a que como él señala, “el sujeto de la democracia es el sujeto reducido a la unicidad de lo que profiere”. Ya no se trata de un “él habla”, sino de “yo hablo”, produciéndose la unicidad que sólo depende del tiempo que dura el acto discursivo durante el cual se profiere<sup>42</sup>.

Por otro lado, Zygmund Bauman, en su libro *Retrotopía*, señala que nos encontramos inmersos en la era de la *posliberación*, donde la naturaleza autorreferencial de las preocupaciones del individuo deshace los lazos humanos. Cita un artículo de Ronald Aronson, publicado en 2016 en la *Boston Review*:

Se está privatizando la esperanza. En todo el mundo (...), se está produciendo un verdadero desplazamiento sísmico que está trasladando las aspiraciones y las responsabilidades desde el plano de la sociedad, en general, hacia el de nuestros propios universos individuales... No es que hayamos perdido toda esperanza durante esta pasada generación; de hecho, hoy se observa una enloquecedora profusión de

---

<sup>41</sup> DUFOUR, Dany-Robert. *Locura y democracia. Ensayo sobre la forma unaria*, México, editorial FCE, 2002, págs. 28 y 29.

<sup>42</sup> *Ídem*. Pág. 49.

esperanzas personales. Pero la que se ha visto atacada ha sido esa clase de esperanza que es social, que es la motivación que impulsa los movimientos que hay que hacer para que el mundo sea más libre, más igual, más democrático y más habitable... cuando el yo es el único sitio viable de mejora, cuando no hay ningún beneficio posible que obtener con la acción colectiva, la conciencia colectiva se antoja ridícula, ingenua y confusa, cuando no pecaminosa y sediciosa<sup>43</sup>.

Para Bauman, en la sociedad individualizada, la competencia por favores que todos desean (pero que tan persistentemente escasean), no puede vivirse más que como un juego de suma cero. El éxito de todos los demás se aparece al individuo como una derrota propia y una disminución de las probabilidades de elevarse por encima del resto<sup>44</sup>. Así, un individuo autorreferencial, para quien la realidad es sólo un espejo donde percibirse y afirmarse, que fija su mirada solo hacía aquello que reconoce y le confiere su identidad, es alguien para quien el otro existe en tanto le es útil. A un individuo así no le importa la colectividad, no hay ligas que lo unan a otros que no posean las mismas cualidades que él mismo se ha adjudicado.

De acuerdo con Gilles Lipovetsky, de manera paralela a la depreciación social de los deberes individuales, las sociedades posmodernas han renunciado ampliamente a profesar el imperativo incondicional de honrar los deberes de la moral interindividual. Sociedades donde el ocio y los consejos del bienestar personal están más presentes que la exigencia de cumplir nuestros deberes, reinando así la desvitalización de la forma-deber y por consiguiente, el debilitamiento de la norma moral infinita, ambas características de la nueva democracia<sup>45</sup>.

Desde la óptica del liberalismo político, Rawls señala que una sociedad bien ordenada implica tres cosas: primero, que se trata de una sociedad en la que cada uno acepta, (y sabe que todo el mundo acepta) exactamente los mismos principios

---

<sup>43</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Retrotopía*, Ciudad de México, editorial Paidós, 2017, págs. 117 y 118.

<sup>44</sup> *Ídem*. Pág. 99.

<sup>45</sup> LIPOVETSKY, Gilles. *El crepúsculo del deber: La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, España, editorial Anagrama, 1994, pág. 128.

de justicia; segundo, su estructura básica – esto es, sus instituciones políticas y sociales principales y la manera en que casan entre ellas hasta formar un sistema de cooperación – satisface esos principios de un modo público y notorio; y tercero, sus ciudadanos tienen un sentido de justicia normalmente efectivo, de modo que cumplen generalmente con las instituciones básicas de la sociedad a las que consideran justas.<sup>46</sup> El mismo autor reconoce también que la sociedad “bien ordenada” es un concepto muy idealizado y que la idea de justicia que lleva implícito está destinada a fracasar si no logra atraerse el apoyo de los ciudadanos en un consenso entrecruzado razonable, por lo que conseguirlo es:

(...) una condición necesaria para elaborar una adecuada concepción política de la justicia, ya que todo régimen democrático duradero y seguro, un régimen no dividido entre confesiones doctrinales y entre clases sociales hostiles, tiene que ser apoyado libre y voluntariamente por al menos una mayoría sustancial de sus ciudadanos políticamente activos<sup>47</sup>.

Raffaele Simone en *El hada democrática* comparte la importancia del consenso entrecruzado, reconociendo que:

La democracia puede ser definida de muchas maneras y sus factores constitutivos pueden ser identificados según diversas perspectivas. Pero cualquiera que sea la posición a la que se llega, al final es de la misma naturaleza de los postulados de la matemática: nadie puede decir si son verdaderos o falsos pero, una vez que se han aceptado, todo el edificio conceptual se base en ellos<sup>48</sup>.

Simone sostiene también que:

La democracia, como paradigma político, se basa en un complicado, valiente y genial sistema de ficciones, de proposiciones impracticables, pero cargadas de un encanto irresistible y que esas ficciones son numerosas y están entrelazadas, formando en su conjunto una estructura conceptual de impresionante complejidad, pero que observada

---

<sup>46</sup> RAWLS, John. *El liberalismo político*, Barcelona, editorial Crítica, 2004, pág. 66.

<sup>47</sup> *Ídem*. Págs. 67 y 68.

<sup>48</sup> SIMONE, Raffaele. *Op. cit.*, pág. 57.

en sus componentes y desmontada pieza a pieza, demuestra ser un agregado inestable, casi como el de los palillos de chinos, donde basta la menor vibración para deshacerlo todo<sup>49</sup>.

El escenario descrito por Simone no es excepcional, es un padecimiento que aqueja a las democracias que se debilitan al enfrentar fuerzas muy superiores. La democracia es una estructura grácil y en ocasiones muy frágil. Promete armonía, pero está sujeta a enormes presiones que en muchas ocasiones logran derribarla. La idea del *Hada democrática* que acompaña el título de la obra del Simone, evoca la imagen del tango compuesto por Kurt Weill, con letra de Roger Fernay, titulado "Youkali":

Al principio del mundo, mi barca vagabunda, errando en las olas, me llevó. La isla es pequeña, pero el hada que la habita, gentilmente nos invita a recorrerla. Youkali, es el país de nuestros deseos. Youkali es la felicidad, tierra donde desaparecen las preocupaciones... Pero todo es un sueño, una locura. Youkali, no existe.

Sus autores concibieron a Youkali en la Alemania de 1935, cuando la República de Weimar se había derrumbado. Podría ser en realidad una alegoría de las promesas de una democracia que fracasó y cedió a fuerzas más poderosas.

Por su parte, Simone añade que "la mentalidad democrática ha comenzado a perder vigor y a ceder en diversos puntos, dando paso a variadas formas de respuestas masivas para reaccionar ante la desilusión y el descontento"<sup>50</sup>. La amplia difusión de esos fenómenos, según Simone, ha sido facilitada por la explosión de Internet como canal de comunicación, agregación y de propaganda política, donde "la mayoría de esas respuestas son de naturaleza destructiva: hace pedazos principios y esperanzas, abaten convenciones que se habían hecho institucionales"<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> *Ídem*. Pág. 24.

<sup>50</sup> *Ídem*. Pág. 167.

<sup>51</sup> *Ídem*. Pág. 167.

Como se ha mencionado antes en este trabajo, Simone reconoce que cualquier manifestación política que se promueva por Internet, poseerá siempre una motivación subyacente por saltarse las mediaciones, por evitar intermediarios de dudosa reputación, provocando la impresión de que se ha logrado articular el sueño de la democracia directa, aunque ello plantee el dilema de no saber con precisión ante quien se expresa esa manifestación política. Sin embargo, para el mismo autor los recursos que ofrece Internet favorecen la difusión de ideas, de movimientos, de informaciones y contra-informaciones. Facilitan la creación de grupos extensibles, formados por personas a las que se puede acceder inmediatamente y sin gastos. Un recurso que según Simone, no ha sido valorado en su plena potencialidad<sup>52</sup>.

Internet es una herramienta y sobre su naturaleza existen varias concepciones. Benjamin R. Barber afirma que la tecnología es siempre una herramienta, un instrumento, algo que se utiliza para algo más, en consecuencia, no tiene un fin inherente. No tiene *telos*; no tiene “teleología”, por lo que puede usarse de muchas formas distintas. “No es democrática, no es antidemocrática. La tecnología, como herramienta, tiende a reflejar y a representar fielmente la sociedad en la que está presente. Es más un reflejo de la sociedad que un determinante; es el reflejo de la cultura”<sup>53</sup>. El problema, de acuerdo con el autor, es que la cultura actual es una cultura comercial. Así que cuando se piensa que la tecnología engarzada en Internet puede crear una nueva democracia, es más probable que refleje, reproduzca y potencie la cultura comercial impuesta.

Iván Illich en su obra *La Convivencialidad*, sostiene que “la herramienta simple, pobre, transparente, es un servidor humilde; la herramienta elaborada, compleja, secreta, es un amo arrogante”<sup>54</sup>. Aunque Illich concibiera esa premisa antes que Internet penetrara en la sociedad, él advirtió que “nunca antes la herramienta fue tan poderosa; que jamás una élite la acaparó hasta ese punto y que

---

<sup>52</sup> *Ídem*. Págs. 168 y 169.

<sup>53</sup> BARBER, Benjamin R. *Op. cit.*, pág. 18.

<sup>54</sup> ILLICH, Iván. *La Convivencialidad. Obras reunidas*, D. F., México, editorial FCE, 2006, pág. 439.



la sociedad de la mega-herramienta depende para sobrevivir de múltiples sistemas que impiden a un gran número de gente hacer valer su palabra”<sup>55</sup>.

La cuestión de la herramienta compleja y la dicotomía que prevalece entre Internet y el mercado, se manifiesta en la paradoja expuesta por Fernando González de Requena Redondo, en su trabajo *Dilemas en torno a las redes sociales y otras herramientas digitales*:

(...) la generalización de las redes sociales consiste en que éstas tienen un potencial democratizador en tanto que facilitan la participación y la creación de contenido por parte del público y los usuarios; pero al mismo tiempo, al ser servicios ofrecidos por empresas privadas, pretenden capitalizar el conocimiento social que se produce en ellas<sup>56</sup>.

Internet es un espacio administrado en gran parte por la lógica del mercado; pero quienes convergen en ella son individuos, en su mayoría jóvenes, educados al amparo de esa nueva tecnología. Como se ha expresado antes en este trabajo, se trata de un nuevo tipo de individuo, un agente de cambio que transita de una posición a otra en el campo de los valores, principios y anhelos; cansado de esperar, decepcionado del espectáculo y que ha encontrado en las pequeñas pantallas de sus dispositivos un sitio donde transformarse. Ese individuo busca una nueva forma de relacionarse con el otro. Busca, en muchos casos, construir comunidades que reemplacen aquellas que a sus ojos no brindan mayor esperanza: comunidades virtuales.

Sin embargo, Benjamin R. Barber advierte que, si alguien no sabe nada de comunidades en el mundo real, no logrará crearlas en Internet. Para él, uno de los mayores mitos es que:

(...) quienes no conocen el funcionamiento y las implicaciones de una comunidad real, pueden crear comunidades virtuales sin referencia alguna a las comunidades del mundo

---

<sup>55</sup> *Ídem*. Págs. 439 y 442.

<sup>56</sup> GONZÁLEZ de Requena Redondo, Fernando. *Dilemas en torno a las redes sociales y otras herramientas digitales*. Jóvenes, culturas urbanas y redes digitales, España, editorial Ariel, 2012, pág. 238.

real, pensando que es posible crear una comunidad cívica global en el web en ausencia de comunidades reales concretas, políticas y cívicas<sup>57</sup>.

El mismo autor identifica tres condiciones de la democracia que pueden tener cierta relación con algunas características de Internet y resultar útiles para construir un cuadro comparativo entre ambos conceptos<sup>58</sup>. De acuerdo con la percepción de ese autor, la democracia exige una interacción cívica, donde los sujetos mantengan contacto mutuo e Internet permite esas conexiones al desplegarse de punto a punto en ambos sentidos. La democracia necesita de la participación de la colectividad y la forma como funciona Internet facilita esa participación. La democracia requiere de una colectividad plural y diversa, e Internet ofrece espacios para una casi ilimitada gama de expresiones. Hasta ahí llegan las similitudes. Por el contrario, para Barber, la democracia obliga a la deliberación razonada, sin presiones ni cronómetros; en cambio, Internet es un espacio muchas veces irreflexivo y precipitado, condicionado a los impulsos donde no hay tiempo para la reflexión de los asuntos que sí la exigen. La democracia requiere una mediación, experiencia y profesionalización que aborden cuestiones particulares y especializadas en busca de una mejor decisión; por el contrario, en Internet no existe esa mediación y muchos se erigen en voces autorizadas. La democracia requiere el acceso universal a sus mecanismos, rituales y ceremonias; Internet, en cambio, sigue siendo un espacio limitado. La democracia debe desarrollarse en un espacio público, de libre acceso en todos los sentidos; pero Internet genera nichos privados, segmentados y en ocasiones excluyentes. Por último, la democracia por definición debe mantenerse bajo el control popular, sin ataduras de agentes particulares; pero Internet es un monopolio privado, en ocasiones coludido con agentes gubernamentales, pero lejos del poder popular.

Dafne Calvo, en su trabajo *Empresa privada y participación digital: modelo de negocio y derecho de petición en Change.org*, menciona que la expansión tecnológica supone una apertura de la esfera pública y de las posibilidades para

---

<sup>57</sup> BARBER, Benjamin R. *Op. cit.*, pág. 20.

<sup>58</sup> *Idem*. Pág. 21.

que los ciudadanos debatan y se encuentren mejor representados en sus sistemas políticos. Sin embargo, la misma autora, citando a Christian Fuchs, en concreto, su obra *Retos para la democracia. Medios sociales y esfera pública*, sostiene que el clima de desencanto con la política sufrido en las últimas décadas guarda estrecha relación con el desarrollo de las tecnologías digitales<sup>59</sup>.

La cuestión de las grandes empresas privadas que controlan Internet, coludidas con gobiernos democráticos y no tan democráticos, es el eje central del esfuerzo de WikiLeaks por alertar y atenuar el impacto de esa colaboración. En 2012, Julian Assange, Jacob Appelbaum (periodista independiente, investigador de seguridad informática y hacker), Andy Müller-Maguhn (miembro de la German Hacker Association Computer Club) y Jérémie Zimmermann (ingeniero informático francés, cofundador de La Quadrature du Net), se reunieron para compartir reflexiones en torno a los cambios que el uso masivo de Internet desencadenó en casi la totalidad de la humanidad y la forma como los gobiernos (especialmente los que dictan la agenda mundial) se posicionan junto con las grandes empresas proveedoras de servicios, para acotar las libertades y vulnerar la privacidad de los usuarios de la red mundial. Producto de ese esfuerzo, es el libro *Criptopunks. La libertad y el futuro de Internet*. En el prefacio de la edición de ese libro pensada para América Latina, Julian Assange confiesa haber visto el amordazamiento del deseo popular, elecciones vendidas y compradas; pero al mismo tiempo, haber sido testigo del debilitamiento de las viejas hegemonías, con poblaciones que se han levantado ante tiranías para conseguir la libertad y la autodeterminación. Sin embargo, advierte que el mundo debe ser consciente del riesgo que la vigilancia significa para el mundo, en particular, para América Latina, donde la vigilancia estatal es un problema para la democracia y los poderes internacionales tienen un enorme control sobre las poblaciones, interviniendo en los asuntos de las respectivas democracias.

---

<sup>59</sup> CALVO, Dafne. *Empresa privada y participación digital: modelo de negocio y derecho de petición en Change.org.*, en Revista de Ciencias Sociales, España, 2016, pág. 100.

Los cuatro expertos en criptografía digital desnudan en el libro una enorme cantidad de aristas que ayudan a entender que el juego democrático en Internet es todo menos simple, y pecar de ingenuo puede hacer fracasar cualquier intento de articular los instrumentos de democracia directa a través de la red. Jérémie Zimmermann enumera tres elementos que deben tomarse en cuenta al momento de abordar la dimensión democrática a través de Internet. El primero es la forma como operan los regímenes autoritarios o democráticos inacabados, y la influencia que tienen sobre las tecnologías digitales, donde el propio Estado es quien decide aquello que la gente puede o no hacer y saber, así como con quien comunicarse, circunstancias que la propia Internet puede ayudar a contrarrestar si se saben diseñar las estrategias adecuadas. El segundo elemento es “construir herramientas y una mejor tecnología, una tecnología capaz de evitar problemas tales como la censura”. El tercer elemento es el que Jérémie Zimmermann llama “relatos políticos”, fábulas o pretextos usados por el poder para convencer a la población de los peligros en Internet, utilizados para ejercer un control aún mayor sobre los usuarios (lavado de dinero, drogas, terrorismo y pornografía infantil, a los que llama “los cuatro jinetes del info-pocalipsis”)<sup>60</sup>.

La apuesta por una democracia digital posee enormes riesgos que probablemente la misma red mundial pueda resolver. Sin embargo, aún prevalece la cuestión volitiva, la determinación del individuo frente a Internet. Un elemento relevante, en tanto que la red puede confundirse no con un vehículo para comprender la realidad, sino que sea confundida con la realidad misma, un espacio donde el individuo se hunda en busca de una libertad que no encontrará, aislándose voluntariamente del colectivo.

Samuel Beckett, en su relato llamado *El final*, dice que “es fácil para un hombre, cuando lo es de verdad, vivir en una caverna, lejos de todos”<sup>61</sup>. Pero como no hay cavernas que alcancen y como se ha visto, no es nada sencillo construir un

---

<sup>60</sup> ASSANGE, Julian et. al. *Criptopunks. La libertad y el futuro de Internet*, Uruguay, editorial Trilce, 2012, pág. 73.

<sup>61</sup> BECKETT, Samuel. *El final*, en *Relatos*, Barcelona, editorial Tusquets, 1997, pág. 71.

concepto acabado del individuo, o en este caso, del hombre o la mujer, los individuos deben verse los unos a los otros para darle forma a la idea de colectividad y a través de ésta, construir una democracia que funcione al menos medianamente bien.

Inmersas en el fenómeno de la interconectividad casi ilimitada, las personas tienden a creer que han obtenido la libertad de navegar por la red mundial para relacionarse con quienes deseen, de colaborar y sumarse a proyectos que ni siquiera sabían que existían y que encajan con su nuevo “yo”, un “yo” más abierto y libre, más consiente y creativo. Asumen que son dueños de una nueva dimensión donde pueden trabajar con otros y desarrollar una nueva comunidad en total libertad. Parte de esa visión es cierta, sólo que hay algunas trampas.

Bajo una simple mirada Internet aparece como un nuevo campo fértil donde la democracia directa, expresión acabada de la participación ciudadana, se desarrollaría sin necesidad de la desprestigiada intermediación política. Las decisiones colectivas podrían articularse y procesarse sin dilación y a la vista de todas y todos. El costo de ese nuevo entramado se reduciría y los anhelos de una nueva *ágora* se materializarían. Pero no es tan sencillo. Toda apuesta por articular una democracia directa a través de Internet corre aparejada a la voluntad individual y a la conciencia colectiva. Todo acceso a la red, pasa por el tamiz de las corporaciones que la controlan y de los gobiernos que podrían usufructuarla en contra del interés colectivo. Lograr que la sociedad se apropie de Internet como un verdadero espacio público, sin interferencias de ningún tipo, es uno de los desafíos de las nuevas democracias.

#### **1.4 Marco normativo**

El inciso a), Fracción II, del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), señala que el criterio que orientará la educación será

democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por otro lado, el artículo 25 de la CPEUM, establece que mediante la rectoría del desarrollo nacional, el Estado fortalecerá su régimen democrático. En cuanto a las entidades federativas, en su artículo 115, la CPEUM señala que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y democrático. Lo mismo que la Ciudad de México, según lo dispone la fracción I, apartado A, del artículo 122 de la misma Constitución. De acuerdo con el artículo 40, el pueblo mexicano decidió constituirse en una República representativa y democrática; teniendo, según lo establece el artículo 39 de la propia Constitución, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, toda vez que en ese mismo pueblo, reside la soberanía nacional y todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. La CPEUM determina además cuáles son los derechos políticos otorgados a los ciudadanos y ciudadanas; especifica las limitaciones para su ejercicio y enuncia las obligaciones en ese ámbito.

Sobre la CPEUM, en este apartado basta señalar, que a partir de las reformas constitucionales y legales de 2011 y 2013, se incorporan al texto constitucional, específicamente en la fracción VIII, del artículo 35, las reglas generales que prevalecen en el ejercicio de la Consulta Popular, promulgándose una legislación nacional que regula ese instrumento. De igual forma, de acuerdo con lo señalado en la fracción XXIX-Q, del artículo 73 de la CPEUM, la figura de la iniciativa ciudadana se materializa como parte del procedimiento legislativo, mediante su inclusión en el capítulo primero, título quinto de la Ley Orgánica del Congreso General.

A partir de las consideraciones que la CPEUM prevé para el ejercicio de la democracia directa y el análisis de los dos instrumentos contemplados por ésta: consulta popular e iniciativa ciudadana, este trabajo se centra en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. En concreto, en la figura de la

iniciativa ciudadana, con el propósito de conocer, entre otras cuestiones, el número de iniciativas ciudadanas promovidas ante el Poder Legislativo del Estado y de ser el caso, qué efectos buscaban y cuál fue su destino.

Se analizan también los requisitos para la presentación de la iniciativa ciudadana contemplados en el artículo 58 de la misma norma. En particular, la cuestión de la fecha de corte de la lista nominal de electores que se requiere para cumplir lo señalado en la fracción I del mismo artículo, relativo al porcentaje mínimo de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la entidad que deben proponer la iniciativa, equivalente al 1% del total de personas inscritas. En otras palabras, el momento exacto en el tiempo a partir del cual se debe fijar el universo de ciudadanos y ciudadanas inscritas en la lista nominal sobre el cual se deberá obtener el 1% mínimo exigido en la legislación.

Además, se valorarán las alternativas tecnológicas para la recolección de los datos de las personas que respalden la iniciativa ciudadana, como condición para cumplir los requisitos que exige la fracción VII del artículo 58 de la misma Ley de participación ciudadana.

Como complemento, se analiza la Ley Electoral del Estado de Querétaro y se revisan las estrategias y programas del organismo público local electoral de la entidad tendientes a promover la participación ciudadana a través de plataformas o medios digitales y las propuestas para incentivar o facilitar el ejercicio de los derechos consagrados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Previo al análisis de cada una de las legislaciones relativas a la participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa, se seleccionan consideraciones de los decretos de expedición y exposiciones de motivos para conocer cómo se construyó el actual marco legal, proponiendo algunas acciones para incentivar la iniciativa ciudadana a nivel local.

## 1.5 Justificación

Todo modelo de organización es propenso a erosionarse a partir del momento de su creación. Toda organización colectiva sufrirá de inmediato embates de agentes externos que la debiliten y a su vez, desde el interior tenderá a corroerse si las expectativas para la cual fue creada no se cumplen. Experiencias de democracias fracasadas abundan, desde el trienio liberal español, pasando por la República de Weimar, hasta las democracias centro y sudamericanas de las décadas de los años 50, 60 y 70 del siglo pasado.

El sistema electoral mexicano muestra señales de debilitamiento a partir de la creciente falta de interés de los ciudadanos en los asuntos colectivos, y además, pasa por una nueva etapa de transformación motivada, entre otras razones, por la necesidad de revitalizar la participación ciudadana. En un escenario como el actual, es probable que los instrumentos de democracia directa incorporados a la CPEUM sufran modificaciones o se sumen nuevas figuras. Por ese motivo, este trabajo aporta elementos que pueden servir para entender mejor las implicaciones del actual marco jurídico, ayudando al mismo tiempo a construir una perspectiva sobre rumbo al que podrían dirigirse los nuevos instrumentos de participación ciudadana que llegaran a considerarse dentro del marco constitucional, y cómo Internet influiría en el funcionamiento del sistema electoral.

Desde el ámbito personal, la participación ciudadana en México es una cuestión observada de cerca por el autor del presente trabajo hace más de dos décadas, por lo que ha constatado cómo el ánimo colectivo ha mutado a partir del cambio generacional que ha sido acompañado por nuevas prácticas sociales promovidas a través de las innovaciones tecnológicas, y perdido fuerza a consecuencia del decepcionante desempeño de la llamada clase política.

En forma casi paralela a la transición democrática mexicana de la década de los años noventa del siglo pasado y al incremento en el número de



organizaciones no gubernamentales que promueven una agenda muy diversa, Internet se ha expandido e insertado en casi todos los procesos de interacción social y política. Sin embargo, la relación entre ésta y la participación ciudadana no es del todo clara. Algo similar sucede con el marco jurídico. Durante los últimos años se ha impuesto un ciclo de reformas constitucionales y legales tendientes, entre otras cosas, a incorporar nuevas figuras que permitan la participación ciudadana más allá del voto representativo; pero a pesar de eso, parece que los nuevos instrumentos de democracia directa no resultan atractivos o bien, no han sido bien diseñados y poseen trabas que dificultan su uso efectivo. En ese sentido, el interés personal del autor en el desarrollo de este trabajo se centra en ofrecer una visión particular de los fenómenos observados a lo largo de varios años y desde una perspectiva no sólo jurídica sino también filosófica, tratando de establecer una relación entre el marco jurídico, las herramientas tecnológicas y el individuo.

Las circunstancias del momento otorgan pertinencia a este trabajo: una democracia debilitada por la baja participación ciudadana y sus magros resultados; un marco jurídico que busca incentivarla pero que al parecer no resulta suficiente; una agenda legislativa en marcha que pretende remediar el problema; una nueva generación de individuos que leen la realidad a partir de sus dispositivos conectados a la red; un Internet controlado por grandes corporaciones y en ocasiones coludidas con los poderes públicos, pero que al mismo tiempo ofrece la esperanza de equilibrar la relación entre los individuos y esos poderes.

## II. Análisis de la iniciativa ciudadana como instrumento de participación en el Estado de Querétaro

### 2.1 Consideraciones sobre la participación ciudadana desde la óptica de las instituciones electorales del Estado Mexicano

Noam Chomsky, en su libro *Réquiem por el sueño americano. Los diez principios de la concentración de la riqueza y el poder*, señala que en un sistema democrático lo que realmente importa, no son las elecciones, que una verdadera democracia no se construye votando cada tres o cuatro años, sino que debe prevalecer el esfuerzo continuo de los ciudadanos por desarrollar y organizar movimientos populares activos que logren instaurar un sistema electoral que tenga sentido y no solamente mecanismos para renovar periódicamente dirigentes<sup>62</sup>.

Por su parte, Lorenzo Meyer, en su obra *El Estado en busca del ciudadano, un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, sostiene que el diseño e implementación de un nuevo sistema electoral en México fue un trabajo difícil y de muchas décadas. Advirtiendo en ese entonces (en 2005), que la siguiente etapa de ese proceso, cuyo inicio situó en 2000, en el contexto de la supuesta consolidación de la democracia política, no sería menos difícil<sup>63</sup>.

La década que comenzó en 1990 marcó la pauta de una profunda transformación del entramado electoral mexicano con una dialéctica de cambio centrada en la desconfianza. Desconfianza en las instituciones del Estado como responsables de organizar las elecciones; en los instrumentos de votación, como el Padrón Electoral, la lista nominal y la credencial para votar; en un sistema de partidos políticos desequilibrado; en los procedimientos electorales proclives a

---

<sup>62</sup> CHOMSKY, Noam. *Réquiem por el sueño americano. Los diez principios de la concentración de la riqueza y el poder*, editorial Sexto Piso, Ciudad de México, 2017, pág. 95.

<sup>63</sup> MEYER, Lorenzo. *El Estado en busca del ciudadano, un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, editorial Océano, D. F., México, 2005, pág. 36.

alterar los resultados de la votación; e incluso en los resultados mismos. La serie de reformas constitucionales y legales realizadas a nivel federal y en los estados de la República en esos años (impulsadas por agendas políticas muy variadas) formó las bases del actual sistema electoral.

La idea de contar con organismos electorales de naturaleza administrativa y jurisdiccional, permanentes y profesionales, dotados de autonomía constitucional, fue una de las principales demandas a inicios de los noventa y hasta ahora el diseño se mantiene. La construcción de un Padrón Electoral continuamente auditado por los partidos políticos y una lista nominal confiable (acompañada de una credencial para votar blindada) y a disposición de prácticamente todos los potenciales electores, inclusive fuera del territorio nacional, es una exigencia que sostiene al aparato electoral existente actualmente, cuya fórmula para que los resultados electorales generen niveles de confianza aceptables se basa en procedimientos electorales sujetos a una normativa clara, sancionada por los mismos partidos políticos. Un sistema de partidos políticos sustentado en la equidad, producto de su fuerza electoral, con financiamiento público, acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión, acompañado de mecanismos de fiscalización permanentes, son medidas que permiten a los actores alternarse en los cargos de representación política.

Sin embargo, como Noam Chomsky y Lorenzo Meyer lo entienden, votar cada cierto tiempo no es suficiente. Si se busca construir una democracia que tenga sentido, es indispensable que los individuos transiten otros caminos. En México existen diagnósticos sobre la necesidad de abrir nuevos espacios de participación política y muestras de que se han hecho esfuerzos por delinear las sendas de esos rumbos. Las estrategias que los organismos electorales administrativos federal y nacional han desarrollado a lo largo de los últimos 28 años, son ejemplos de diagnósticos y políticas públicas encaminadas a promover instrumentos que articulen el ejercicio de los derechos políticos a través de las distintas formas de participación ciudadana, más allá de la órbita estacional de las elecciones.

En la década de los años noventa del siglo pasado, la política pública en materia de participación ciudadana, puesta en manos del Instituto Federal Electoral, se centró en la difusión de conocimientos y en la promoción de prácticas y valores democráticos. Era una especie de paseo por la historia de las ideas políticas, desde los tópicos de la Grecia clásica, pasando por el periodo de la Ilustración, la Revolución Francesa y los procesos democratizadores de finales del siglo XIX y el siglo XX. Se realizaron acciones enfáticas orientadas a la evolución de las instituciones políticas de México y sus procedimientos electorales, tratando de implementar una nueva noción de civismo, alejado del discurso revolucionario, desplegándose una importante campaña de difusión con mensajes alusivos a los nuevos tiempos democráticos. También durante los noventa, la autoridad electoral federal desarrolló programas orientados a fortalecer los programas de estudio en el ámbito escolar a nivel básico, produciendo materiales para promover información en materia de democracia, derechos y valores, colaborando con instituciones académicas para producir contenidos que invitaran a la reflexión y a la construcción de nuevas premisas a través de espacios de discusión, dando vida a un proyecto editorial que generaría una nueva literatura que buscaba ayudar a comprender la importancia de la profunda transformación política que en esos años se desarrollaba y no pasara desapercibida para la mayoría de la población.

En 2005, el Instituto Federal Electoral puso en marcha el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, sosteniendo que la conciencia ciudadana debía construirse con tres elementos esenciales: el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanas; la identificación del Estado como responsable de su reconocimiento y la traducción en leyes y políticas que aseguraran su realización; y el conocimiento de las formas legítimas para plantear las demandas. Ese mismo programa estratégico se construyó bajo la lógica de que la deliberación de ciudadanos responsables requería que éstos encontraran un espacio adecuado y atractivo para su participación, con instituciones y redes sociales que promovieran el encuentro de la pluralidad y que permitieran a su vez que los ciudadanos se asociaran alrededor de las causas y temas que les fueran importantes. Al mismo

tiempo, se consideró indispensable que el Estado desplegara políticas específicas para detonar la participación y el ejercicio pleno de las calidades democráticas, como aquellas destinadas a vincular directamente al ciudadano con el ejercicio público de gobierno a partir de su incorporación en los procesos de consulta, elaboración, concertación y evaluación, tanto de las leyes como de políticas públicas<sup>64</sup>.

Como parte del mandato constitucional tendiente a continuar fortaleciendo la cultura política democrática del país, el Instituto Federal Electoral puso en marcha la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Política Democrática en México 2011-2015, sosteniendo que una fuerte identidad política democrática es prerrequisito para la consolidación de la democracia. La misma estrategia identificaba en ese entonces dos problemas que hacían más difícil la convivencia política democrática en México: 1) un bajo nivel de aprecio por lo público y su vinculación con los intereses y aspiraciones personales, lo que debilitaba las prácticas políticas ciudadanas para influir en los asuntos públicos que afectaban a la sociedad; y 2) una limitada experiencia de la capacidad para el ejercicio ciudadano en la vida pública, sosteniendo que los individuos no habían alcanzado a comprender y ejercer su capacidad como actores fundamentales de la democracia con poder de transformar su realidad mediante el ejercicio de sus derechos y la utilización de mecanismos y procedimientos democráticos<sup>65</sup>.

En ese contexto, como ha sido referido en el capítulo primero de este trabajo, en 2014, el Instituto Federal Electoral y el Colegio de México presentaron los resultados de la investigación que denominaron *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, cuya hipótesis central sostenía que:

(...) la ciudadanía en México atraviesa por un complejo proceso de construcción que se puede caracterizar por su relación de desconfianza en el prójimo y en la autoridad,

---

<sup>64</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PROGRAMA ESTRATÉGICO DE EDUCACIÓN CÍVICA 2005-2010. México, 2005, pág. 22.

<sup>65</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTRATEGIA NACIONAL DE EDUCACIÓN CÍVICA PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO 2011-2015. México, 2011, pág. 70.

especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia<sup>66</sup>.

El mismo informe advertía que la naturaleza de la participación política en las democracias experimentaba importantes cambios y que en las democracias industrializadas los tipos de participación directa iban en aumento. Indicando que para el caso mexicano, a pesar de que aún en ese momento había pocos datos para comparar la evolución de los distintos modos de participación no electoral, podría pensarse que se seguía ese mismo patrón<sup>67</sup>.

El Instituto Federal Electoral y el Colegio de México, advirtieron que los cambios en los modos de participación, la creciente complejidad de los asuntos públicos y el probable aumento de las actividades políticas no convencionales estarían creando nuevos problemas en las democracias modernas, ya que la participación ciudadana podría hacerse más dependiente de los recursos y habilidades del individuo, es decir, de su status social. Así, los más sofisticados políticamente expandirían su capacidad de influencia mediante la participación directa, mientras que los menos sofisticados tendrían más dificultad para competir en ese terreno<sup>68</sup>.

Bajo la lógica de un nuevo sistema electoral, el Instituto Nacional Electoral adoptó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, asumiendo que todo esfuerzo por revertir el desencanto con la democracia debe partir del reconocimiento de las expectativas frustradas generadas por el llamado *proceso de transición a la democracia*. El Instituto sostiene que una proporción importante de los mexicanos percibe un desequilibrio entre expectativas y resultados, agudizado por el incremento en los niveles de desigualdad y la incapacidad del Estado para detener

---

<sup>66</sup> *Op. cit.*, pág. 19.

<sup>67</sup> *Ídem*. Pág. 79.

<sup>68</sup> *Ídem*. Pág. 79.

la violencia social. De ahí que la apropiación del espacio público-democrático por las y los ciudadanos no pueda pasar por alto la creación de medios de vigilancia social y política hacia las instituciones públicas, sus programas y sus resultados. Por lo anterior, no sólo se trata de una cuestión de moderar expectativas, sino de entregar a los ciudadanos y ciudadanas la posibilidad de ejercer esa vigilancia de manera activa<sup>69</sup>.

## **2.2 La consulta popular y la iniciativa ciudadana contempladas en la CPEUM**

Las consideraciones descritas en el apartado anterior, parecerían dibujar un paisaje donde individuos diagnosticados con una especie de anemia social, producto de la frustración ocasionada por promesas incumplidas y la ausencia de expectativas favorables a su desarrollo personal y colectivo, deambulan sin rumbo en un valle rodeado de gran número de alternativas que prometen revitalizar su espíritu cívico, ricamente adornadas y promovidas por una clase política que desde lo alto los observa.

Ninguna evidencia sobre el desánimo ciudadano es novedosa. Los estudios que este trabajo refiere, solo caminan por donde otros han pisado, llegando a la misma conclusión: los estados democráticos son habitados por individuos que no obtienen respuestas a sus necesidades y anhelos, cada vez tienen menos disposición a participar y cuando deciden actuar, no encuentran las vías adecuadas y efectivas para lograr un cambio. Por otro lado, las ideas que otorgan forma a una democracia son sumamente atractivas, pero como ha sido tratado, al mismo tiempo es complejo llevarlas a la práctica y mucho más, sostenerlas por largo tiempo. En este trabajo, se ha abordado hasta ahora la cuestión de la participación ciudadana desde una sola vía, a partir del individuo. Desde la perspectiva de las relaciones entre individuos y su interacción con la realidad, se han planteado cuestiones sobre las nuevas tecnologías y las complejas ecuaciones que deberían hacer funcionar la

---

<sup>69</sup> *Op. cit.*, pág. 87.

idea de democracia. Sin embargo, hace falta detenerse en el papel que el Estado ha jugado frente a las dificultades que enfrenta la democracia.

Con las reformas a la CPEUM efectuadas durante 2011, en México se adoptaron dos mecanismos encaminados a aumentar la participación ciudadana: las consultas populares y las iniciativas ciudadanas de carácter legislativo. En la exposición de motivos del decreto para expedir la Ley Federal de Consulta Popular el 3 de diciembre de 2013, se sostuvo que a raíz de los compromisos asumidos en el llamado “Pacto por México”, trabajando al servicio del interés y las causas ciudadanas, se creaba esa ley en beneficio de la ciudadanía, otorgándole mayores instrumentos de inclusión y participación en la vida política del país, ya que según esos mismos motivos, la exigencia de legislar en la materia era mayor porque los ciudadanos habían decidido ejercer ese derecho, que no podía ni debía conculcarse a falta de regulación expresa.

La forma como se diseñaron las consultas populares debería permitir a los individuos decidir sobre si se aprueba o rechaza una propuesta referente a un tema de interés nacional. Sin embargo, iniciarlas requiere primero que sean solicitadas por al menos 2% de los inscritos en la lista nominal a nivel nacional, es decir, un millón setecientos ochenta y un mil ochocientos noventa y seis personas, si se considera que al 9 de agosto de 2019 había registrados en esa lista 89 millones noventa y cuatro mil ochocientos veintiún individuos<sup>70</sup>; o bien, aguardar que la presidencia de la República las promueva o el 33% de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso General decida que es conveniente convocarlas. Además, para que los resultados de una consulta popular alcancen efectos vinculantes, debe registrarse al menos una tasa de participación del 40% de las personas registradas en la lista nominal, poco más de 35 millones de personas a esa misma fecha.

---

<sup>70</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, México, información disponible en: <https://listanominal.ine.mx/ESTADISTICAS/index.php>. Esa información fue consultada el 9 de agosto de 2019, sin embargo, hay que tomar en cuenta que la información es actualizada en ese sitio los viernes de cada mes y no existe ahí un registro histórico disponible. En caso de ser necesario verificar el dato, puede solicitarse directamente al Instituto Nacional Electoral.



Además, de acuerdo con el numeral tercero del artículo 35 constitucional, existen temas vedados a la consulta popular, como sería la posible tentativa de restringir los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelve, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta respectiva.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política, denominada *Los mexicanos vistos por sí mismos*, elaborada por la Universidad Nacional Autónoma de México en 2015 (cuyas cifras son utilizadas por el Instituto Nacional Electoral dentro de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023)<sup>71</sup>, el 19% de las personas a quienes se les preguntó acerca de la efectividad para influir en las decisiones de gobierno, consideró como mejor alternativa promover una consulta popular; porcentaje poco mayor a aquellos que consideran más efectivas las manifestaciones o marchas, el 16.4%; las protestas violentas, el 12.8% o protestar haciendo uso de las redes sociales a través de Internet, el 11.3%. Pero un porcentaje menor, en comparación con quienes creen que es más efectivo reunirse directamente con las autoridades, el 41.5%; firmar gestiones dirigidas al gobierno, el 30.5% o formar grupos con otros interesados en los mismos problemas, el 28.1%.

En cuanto a la iniciativa ciudadana a nivel federal, se busca que, con un menor número de firmas comparado con el respaldo que requiere la consulta popular, apenas el 0.13% de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, equivalente a 115, 823 personas según corte estadístico del 9 de agosto

---

<sup>71</sup>Op.cit., pág. 270.

de 2019, una propuesta legislativa impulsada por la población pueda ponerse a consideración del Congreso General<sup>72</sup>.

Sobre la efectividad de la iniciativa ciudadana a nivel federal, la Dirección de Análisis Legislativo del Senado de la República publicó en agosto de 2018, un estudio de casos elaborado por Lorena Vázquez Correa. En ese trabajo se consigna, que hasta esa fecha, se habían presentado once iniciativas legislativas ciudadanas en el Congreso de la Unión (2012-2018). De esas, sólo una se publicó en el Diario Oficial de la Federación; tres permanecían pendientes de dictaminar en comisiones y el resto (siete) se dictaminó en sentido negativo o se retiró. La autora mencionada sostiene que la iniciativa ciudadana sirve más para influir en la agenda legislativa que para hacer un cambio político directo<sup>73</sup>.

Como antecedente a la inclusión de la consulta popular y la iniciativa ciudadana de índole legislativa a nivel federal, varias legislaciones de los estados de la República, incluido Querétaro, habían abierto, al menos en sus propias constituciones y normas reglamentarias, espacios de participación política. El referéndum estaba previsto constitucionalmente y/o legalmente en 24 entidades. Antes de su aprobación a nivel federal, la consulta popular se había establecido en 19 estados. Por su parte, la revocación de mandato, inexistente a nivel federal, estaba prevista en 2017 en cuatro entidades. Sin embargo, como señala el Instituto Nacional Electoral en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, el problema es que muchas veces la legislación no es suficientemente explícita sobre cómo habrán de llevarse a cabo esos procedimientos y éstos están aún muy lejos de convertirse en prácticas cotidianas, accesibles y efectivas<sup>74</sup>.

La ausencia de claridad en los procedimientos para promover los mecanismos de participación ciudadana directa se manifiesta de distintas formas.

---

<sup>72</sup> *Ídem*.

<sup>73</sup> Dirección de Análisis Legislativo del Senado de la República. Agosto 2018 un estudio de casos, a cargo de Lorena Vázquez Correa, pág. 4.

<sup>74</sup> *Op. cit.*, pág. 279.

Por ejemplo, ni la Ley Federal de Consulta Popular, ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos especifican la fecha de corte de la lista nominal de electores que se requiere para acreditar el porcentaje mínimo de personas que las deberán promover, equivalentes al 2% y 0.13% del total de personas inscritas, respectivamente. En otras palabras, no se conoce el momento exacto en el tiempo a partir del cual se fijará el universo de ciudadanos y ciudadanas inscritas en la lista nominal sobre el cual se deberán obtener los porcentajes mínimos de respaldo exigidos en las legislaciones.

Contrario a lo que sucede en los dos casos antes descritos, cuando se trata de candidaturas independientes a nivel federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sí es clara al señalar que el porcentaje mínimo de personas inscritas en la lista nominal de electores que respalden cualquier tipo de aspiración por esa vía de acceso al poder público, se fijará en el tiempo a partir del corte de la lista nominal al 31 de agosto del año previo a la elección de que se trate. La gente se mueve y la gente muere. Esa es la premisa que determina la forma como se comporta el listado nominal de electores y cualquier otro instrumento de esa naturaleza. Cada día ese enorme banco de datos se modifica, por eso es necesario que la norma sea clara respecto a la fecha de corte, porque de esa manera se sabrá con exactitud el número de personas necesarias para promover una consulta popular o una iniciativa ciudadana a nivel federal, o cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana directa en las entidades federativas.

Ahora bien, no solo se trata de falta de claridad en los procedimientos para poner en marcha los instrumentos de participación política, o que los requisitos para aplicarlos sean complejos, sino que se requiere una importante cantidad de recursos: humanos, materiales y financieros. La sola idea de hacer realidad una democracia directa, exige contar con una perspectiva que considere el tiempo que debe invertirse para hacerla funcionar; en las capacidades de organización y en la fortaleza de las redes de colaboración entre una inmensa masa de actores, sin dejar

de lado que es necesario contar con dinero (en ocasiones, en sumas nada despreciables).

Ninguno de esos aparentes obstáculos es insuperable. Si de lo que se trata es de elevar cada vez más el grado de participación ciudadana directa, sin la intermediación de actores políticos formales, como los partidos políticos, los individuos deben aprender a gestionar los instrumentos que las normas ofrecen. Sin embargo, ante el desprestigio del sistema de partidos políticos, se corre el riesgo que los nuevos caminos de participación política directa sean monopolizados por individuos experimentados en la gestión de demandas sociales y con mayores recursos, marginando al grueso de ciudadanos. Quien posea mayores ingresos y una base social amplia, es probable que tenga también acceso a mayor número de relaciones, que a su vez le servirían para construir redes de intereses mejor coordinadas para accionar los mecanismos contemplados en la legislación: convocar a consulta popular o presentar iniciativas de reforma o de nuevas legislaciones.

Cualquier mecanismo de participación ciudadana directa requiere que los individuos desplieguen tres capacidades esenciales: de colaboración entre grupos de individuos; de organización y financiera. La primera de esas capacidades, relacionada con la colaboración, puede traducirse en lo que algunos llaman *capital social*, entendido como “aquellas reciprocidades materiales y simbólicas que existen y circulan en una red social, o bien, como la capacidad de acción colectiva que construyen las personas sobre la base de la confianza social, normas de reciprocidad y compromiso cívico”<sup>75</sup>. Para efecto de la participación ciudadana directa, el capital social se traduciría en la capacidad de sumar a un mayor número de individuos en la presentación de una consulta popular o una iniciativa ciudadana en los términos de la CPEUM, sus leyes reglamentarias y en el marco concebido en las distintas entidades federativas que han adoptado mecanismos similares.

---

<sup>75</sup> MEDRANO, González Ramiro, *et al.* *Capital social en ocho países latinoamericanos*, IEEM, México, 2008, pág. 6.

La participación ciudadana directa requiere la colaboración entre grupos de individuos si lo que se busca es el respaldo a las consultas populares, iniciativas ciudadanas o a otros mecanismos. Sin embargo, el Instituto Nacional Electoral considera que esa condición no está presente en los niveles requeridos. La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, concluye que la confianza interpersonal y en las instituciones es reducida y que el capital social está por debajo de niveles óptimos, escenario poco propicio para la formación de organizaciones o la promoción de algunos de los mecanismos referidos. A lo anterior, se suma el hecho que si bien la gente considera que la política es importante y tiene efectos en la vida cotidiana, el interés de la mayoría de las personas por ésta es relativamente escaso<sup>76</sup>.

La segunda capacidad para poner en marcha cualquier mecanismo de participación ciudadana directa, es la forma como se organiza a las personas, el conjunto de habilidades y herramientas que articularán al grupo de individuos que concederá su respaldo a la promoción de determinado mecanismo. Si bien se trata de una cuestión variable dependiendo de la naturaleza del colectivo que la promueva, tomando en cuenta aspectos como el perfil socioeconómico de los participantes o las formas de organización social aceptadas por la mayoría de los miembros de un determinado colectivo, lo cierto es que disponer de una estrategia y una logística para recabar el respaldo resulta esencial para cumplir ese requisito legal y no es un problema menor. Como se ha mencionado en este trabajo, accionar la consulta popular requiere la intervención de poco más de 1 millón 700 mil personas y para presentar una iniciativa ciudadana ante el Congreso General, se necesita que casi 115 mil individuos la respalden.

En el caso de la consulta popular (promovida desde la sociedad) y la iniciativa ciudadana, las legislaciones federales que las regulan establecen que a la respectiva solicitud debe agregarse un anexo con los nombres de los ciudadanos y sus firmas, además de las claves de elector y números identificadores del reverso

---

<sup>76</sup> *Op. cit.*, pág. 252.

de las credenciales de elector. Debido que ninguna de las dos legislaciones obliga la entrega de documentos impresos para acreditar esos requisitos (como pudiera ser la copia de la credencial para votar con fotografía de quienes respaldan uno u otro mecanismo o las firmas de adherencia), el Instituto Nacional Electoral desarrolló una herramienta que facilita la organización de cualquiera de los dos mecanismos de participación ciudadana directa, consistente en una aplicación móvil para la operación y gestión de la captación y verificación de apoyo ciudadano que ambos instrumentos requieren.

De acuerdo con el sitio *Google Play*, “Apoyo Ciudadano – INE”, es un sistema que permite la captación digital del anverso y reverso de la credencial para votar, junto con la fotografía del ciudadano y su firma. Los datos obtenidos podrían ser utilizados por el Instituto Nacional Electoral para ejercer sus facultades de verificación de situación registral, conforme a la normativa electoral. Esa herramienta se diseñó para que las y los aspirantes a una candidatura independiente, las personas que promuevan una consulta popular o iniciativa ciudadana, los representantes de las organizaciones en proceso de constitución como partido político nacional y los partidos políticos nacionales, registren a las personas que los auxilien en la captación del apoyo y/o registros, por lo que no está orientada para el público general, ya que los usuarios deben ser registrados previamente por un solicitante autorizado para poder utilizarla<sup>77</sup>. Herramientas como la descrita, son una alternativa para promover y facilitar el ejercicio de la participación ciudadana directa.

En cuanto a la tercera capacidad, la financiera, concerniente a la disposición de dinero para obtención de apoyo a cualquier tipo de instrumento de democracia directa, hay ejemplos de recaudación de recursos para financiar proyectos políticos a través de pequeñas aportaciones de una base social amplia. Un caso representativo, es el del senador estadounidense Bernie Sanders en su intento por alcanzar la nominación del partido demócrata a la candidatura presidencial. De

---

<sup>77</sup> [https://play.google.com/store/apps/details?id=mx.ine.apoyociudadano&hl=es\\_MX](https://play.google.com/store/apps/details?id=mx.ine.apoyociudadano&hl=es_MX)

acuerdo con una cadena noticiosa, el senador por el Estado de Vermont, en sus primeras 24 horas de campaña al interior de su partido político para las elecciones de 2020, recaudó 5.9 millones de dólares estadounidenses, provenientes de 225,000 donantes en los 50 estados de ese país<sup>78</sup>. Eso significaría que, en promedio, cada aportante depositó a las cuentas del candidato poco más de 26 dólares.

### **2.3 Elementos a considerar para comprender la participación ciudadana en Querétaro**

Martha Gloria Morales Garza, en *Grupos, partidos y cultura política en Querétaro*, consideraba (en 1992) que en la entidad el individuo parecía moverse entre elementos tradicionales propios del paternalismo y algunas características de la modernidad, como la participación política y la competencia electoral. Afirmaba que el componente familiar y las relaciones cercanas se ubicaban por encima de lo social, haciendo parecer que lo privado dominaba a lo público. Para la autora, la coexistencia entre concepciones tradicionales y modernas debía apreciarse como elemento central para tratar de comprender la cultura política de Querétaro<sup>79</sup>. La misma Morales, seis años más tarde, en su libro *La nueva generación de políticos queretanos*, señaló que las formas tradicionales de la política enraizadas en las relaciones clientelares, patrimoniales, casi familiares, articuladas sobre las redes locales de poder, parecían disolverse frente a los embates de una nueva realidad política, destacando que los nuevos agentes políticos recién llegados a la entidad, tendrían que enfrentarse a los grupos tradicionales de poder, “cerrados y excluyentes”<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup><https://cnnespanol.cnn.com/video/bernie-sanders-presidente-campana-2020-usa-eeuu-record-donaciones-vermont-vo-portafolio-cnnee/>

<sup>79</sup> MORALES Garza, Martha Gloria. *Grupos, partidos y cultura política en Querétaro*, UAQ, México, 1992, pág. 21.

<sup>80</sup> MORALES Garza, Martha Gloria. *La nueva generación de políticos queretanos*, UAQ, México, 1998, pág. 17.

Ana Díaz Aldret, en su trabajo publicado en 2002, *Democratización y alternancia. Encuesta de actitudes y orientaciones políticas de los ciudadanos en Querétaro*, considera que tras una breve revisión histórica del pasado político y social de la entidad, es posible comprender que las ideas de “armonía y equilibrio” que caracterizan a la sociedad queretana tienen profundos asideros culturales. La autora opina que la imagen de paz y tranquilidad que la entidad ostenta hacia el exterior ha sido construida a partir de coyunturas y acontecimientos recientes, pero que al mismo tiempo posee explicaciones históricas más profundas, caracterizada por un bajo nivel de conflictos y desordenes sociales, un notable apego a las tradiciones, a las costumbres y normas institucionales, y donde la iglesia católica ha desempeñado un papel decisivo en la definición del orden social queretano<sup>81</sup>.

Juan Cajas Castro, en su libro *Educar para el futuro. Construcción democrática y educación cívica en Querétaro*, considera que durante la conclusión del periodo novohispano y el comienzo del México independiente, surgió en Querétaro “una cultura política basada en la subordinación, la discriminación, y en el ejercicio de los derechos de una élite (...) cuyo soporte ideológico es fundamentalmente religioso<sup>82</sup>”.

Manuel Suárez Muñoz y Juan Ricardo Jiménez Gómez, en su libro *Constitución y sociedad en la formación del Estado de Querétaro, 1825-1929*, señalan que durante el periodo inmediato a la restauración de la República, “a pesar que los gobernantes estaban conscientes de la necesidad de ilustrar a la población, y de que la educación era un factor indispensable para el desarrollo del sistema democrático, no existió una acción congruente y eficaz para lograr ese propósito”. En torno a ese mismo periodo, ambos autores sostienen que la mentalidad del hombre ordinario era intensamente religiosa, considerando que “los queretanos eran muy católicos”. Recordando que el estatuto del clero en la década de los años

---

<sup>81</sup> DÍAZ Aldret, Ana. *Democratización y alternancia. Encuesta de actitudes y orientaciones políticas de los ciudadanos en Querétaro*, UAQ, México, 2002, pág. 11.

<sup>82</sup> CAJAS Castro, Juan. *Educar para el futuro. Construcción democrática y educación cívica en Querétaro*, IEQ, México, 2003, pág. 73.



30 del siglo XIX no era diferente al que poseía durante el periodo novohispano. Había, para ellos, un orden que favorecía a “una sociedad finamente impregnada de religiosidad, inclusive en el quehacer gubernamental, con una conciencia formada en los valores de la religión”<sup>83</sup>.

Las autoras y autores citados coinciden en señalar que en Querétaro existe una arraigada tradición, donde religión y familia se han entrelazado a lo largo de muchos años para formar el cuerpo político. La presencia de la cuestión religiosa no es un elemento que deba asombrar. Es una circunstancia que acompaña desde un inicio la construcción política de la nación, pero en Querétaro posee un cariz peculiar sobre el que vale la pena profundizar para dibujar un cuadro histórico más amplio donde proyectar la concepción actual de la participación ciudadana.

John H. Elliot, uno de los hispanistas ingleses más renombrados, escribió en 2006, *Imperios del mundo atlántico. España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*. Se trata de un estudio comparado que ofrece similitudes entre los procesos de colonización y explotación emprendidos por ambos imperios. En una de esas similitudes, emerge Querétaro, específicamente su ciudad capital. Al hablar del periodo del siglo XVII y en particular, sobre la histeria de las masas en las sociedades coloniales, el autor formula una analogía entre el fenómeno de las brujas de Salem, en la colonia de Nueva Inglaterra (ahora Estado de Massachusetts) y la imposición de un severo régimen moral en la ciudad de Querétaro:

En 1683, durante una época en que los pastores de Nueva Inglaterra se angustiaban por las recaídas de sus rebaños, una nueva rama de la orden franciscana, conocida como Propaganda Fide, fundó un colegio en Querétaro. El objetivo de esos franciscanos ascéticos, muchos de ellos recién llegados de España, era llevar la doctrina cristiana a áreas rurales sin evangelizar y también ejercer en las ciudades un ministerio espiritual, el cual había de provocar una “reforma universal de las costumbres”. Como los ministros en Nueva Inglaterra, los franciscanos se vieron

---

<sup>83</sup> SUÁREZ Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez Gómez. *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929*, D. F., México, editorial FCE, págs. 81, 193 y 209.

enfrentados a una competencia creciente, en este caso de órdenes religiosas rivales: los dominicos, los agustinos y los jesuitas, cuyas actividades habían socavado la tradicional primacía franciscana en la evangelización de la Nueva España. Como lo ministros en Nueva Inglaterra, necesitaban retomar la iniciativa con un mensaje impactante y lo encontraron con su campaña en pro de una reforma ascética. Tras avivar el entusiasmo popular mediante la predicación y procesiones impusieron un régimen moralmente severo en la ciudad (...) <sup>84</sup>

Si como se ha expuesto, la religión y la familia se entrelazaron para formar el cuerpo político queretano, resulta relevante delinear con mayor precisión algunos conceptos. Este trabajo define la participación ciudadana como aquellas manifestaciones individuales y colectivas encaminadas a incidir en los asuntos públicos. Por su parte, el Instituto Nacional Electoral, en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, considera que “el propósito de la estrategia es crear las condiciones necesarias para que la ciudadanía se apropie del espacio público mediante la participación ciudadana. <sup>85</sup>” Para el mismo Instituto, esa dimensión es relevante por dos motivos: “facilita la movilidad política para que los individuos puedan ascender a posiciones de gobierno o representación y les permite influir sobre quienes toman las decisiones”. Adicionalmente, la estrategia mencionada ofrece una definición de cultura política: esta “se compone de elementos cognoscitivos, afectivos y valorativos. Funcionando invariablemente como trasfondo de una u otra interpretación de la realidad social y se ve reflejada de manera directa en las modalidades de participación ciudadana y en la percepción que ésta tiene sobre la política. <sup>86</sup>”

Querétaro ha experimentado una transformación profunda en las pasadas dos décadas. El crecimiento demográfico es notorio y el cambio aparejado al aumento de la población, evidente. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional Electoral, el 6 de enero de 2012, en la entidad existían 1,311,530 personas inscritas

---

<sup>84</sup> ELLIOT H., John. *Imperios del mundo atlántico. España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*, D. F. México, editorial Taurus, 2008, pág. 294.

<sup>85</sup> *Op. cit.*, pág. 102

<sup>86</sup> *Ídem*. Pág. 88.

en el Padrón Electoral. De ese total, 896,156 había nacido en Querétaro, el 68.32%. El resto, personas mayores de 18 años que habían solicitado su incorporación al Padrón Electoral en el estado, equivalente a 415,374 registros, había nacido en otras entidades del país, incluso fuera del territorio nacional, componiendo el 31.67% del Padrón Electoral. Poco más de siete años después, al 12 de julio de 2019, el Padrón Electoral del estado se integraba con el registro de 1,643,661 personas. De ese total, 1,055,092 había nacido en Querétaro, el 64.19%. El resto, 588,569 (el 35.80%), eran personas que no nacieron en Querétaro<sup>87</sup>.

A simple vista, el comportamiento de un instrumento como el Padrón Electoral, invitaría a efectuar una serie de inferencias o interpretaciones para tratar de explicar cómo el equilibrio político tradicional en Querétaro podría haber cambiado en los últimos años. Sería muy sencillo sostener que el aumento de personas nacidas en otros lugares equivaldría a un cambio en los equilibrios tradicionales del poder, abriendo nuevos espacios formales de manifestación política para los recién vecindados. Se esperaría que con la llegada de personas ajenas al espacio político queretano tradicional, la forma como esos nuevos individuos se relacionaran con el poder público sería distinta, ejerciendo sus derechos políticos bajo una lógica diferente a la utilizada por aquellos nacidos en la entidad y que se identifican con los valores políticos de la tradición local. Sin embargo, buscar explicaciones acudiendo simplemente a datos estadísticos sobre el lugar de nacimiento de una parte de la población no es el propósito de este trabajo, y sería además arriesgado sostener cualquier hipótesis sobre la participación ciudadana basada sólo en esa información. Por ese motivo, esos datos, junto con lo sostenido por las autoras y autores citados en este apartado del trabajo, se incorporan únicamente para ofrecer una mejor perspectiva sobre la efectividad de los instrumentos de participación ciudadana directa adoptados en la entidad.

---

<sup>87</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, México.

## 2.4 La iniciativa ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro

Con la publicación del decreto de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, el 17 de agosto de 2012, en el periódico oficial de la entidad, el Poder ejecutivo consideraba que la democracia encontraba sustento y promoción en una cultura política donde la supremacía de la ley, la vigencia del estado de derecho, la tolerancia, la corresponsabilidad, la paz social y el consenso se constituían en sus pilares. Afirmando, que esos valores eran compartidos por una mayoría ciudadana y que la tarea de construcción de una nueva cultura política no podía darse sólo sobre la base del discurso, sino con el ejercicio práctico de decisión. Por lo que la participación ciudadana sólo se lograría depositando en el ciudadano poderes diversos avalados por la ley, permitiéndole así, ejercer su capacidad de decisión<sup>88</sup>.

En el mismo documento se sostenía que la participación ciudadana adquiriría sentido cuando se descubriera que es imposible mantener un estado democrático únicamente mediante la representación política electoral, por lo que los ciudadanos y ciudadanas debían buscar nuevos canales para manifestarse dentro de una sociedad numerosa, plural e interesada. Se afirmaba que la participación ciudadana ayudaría a consolidar el proceso democrático del país, ordenando la relación entre autoridades y ciudadanos, posibilitando, organizando y garantizando la actividad y el co-gobierno de los ciudadanos con el gobierno, convirtiéndose en una herramienta que limitaría posibles excesos en los que pudieran incurrir los gobernantes. Se añadía también que los individuos debían ser responsables al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones.<sup>89</sup>

Por su parte, en su artículo 2, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, en vigor desde el 20 de agosto de ese mismo año, señala que su

---

<sup>88</sup> QUERÉTARO. PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO. LA SOMBRA DE ARTEAGA. 17 de agosto de 2012. Tomo CXLV, número 45, pág. 10364.

<sup>89</sup> *Idem*. Pág. 10364.

objeto es “establecer, regular, fomentar y promover los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana, en el ámbito de competencia del Estado y de los ayuntamientos”. De acuerdo con su artículo 3, son instrumentos de participación ciudadana: el plebiscito; referéndum; iniciativa ciudadana; consulta vecinal; y obra pública con participación ciudadana. En su artículo 5 fija como criterio de supletoriedad que, a falta de disposición expresa en esa ley, se aplicará lo dispuesto por la Ley Electoral del Estado de Querétaro; y en su artículo 6, señala que su aplicación corresponde a la Legislatura del Estado, al Gobernador del Estado, al Tribunal Superior de Justicia, a los ayuntamientos de la entidad y al Instituto Electoral de Querétaro (hoy Instituto Electoral del Estado de Querétaro).

En forma específica, el artículo 56 de la misma legislación define a la iniciativa ciudadana como la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura o los ayuntamientos iniciativas de ley (como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria); iniciativas de decretos (como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias); iniciativas de reformas, derogaciones o abrogación de ordenamientos legales; proyectos de reglamentos municipales; e iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro. El artículo 57 señala que no podrán ser objeto de iniciativa ciudadana las siguientes materias: el régimen interno de la administración pública estatal o municipal, la regulación interna de la Legislatura, la regulación interna del poder judicial del Estado y las disposiciones en materia fiscal o tributaria. De acuerdo con ella, la Legislatura desechará toda iniciativa ciudadana que se refiera a las materias señaladas en esa disposición.

La iniciativa ciudadana deberá presentarse ante la Legislatura o la secretaría del ayuntamiento según corresponda, debiendo contener los requisitos fijados en el artículo 58: la solicitud debe estar firmada por un representante común de los ciudadanos que propongan la iniciativa, debiendo ser éstos al menos el uno

por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, con domicilio en el Estado o en el municipio de que se trate; debe nombrarse a un representante común para recibir notificaciones; no podrá fungir como representante común ningún servidor público de mando medio o superior, en términos del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la exposición de motivos de la iniciativa ciudadana debe ser clara y detallada; la proposición que contenga la iniciativa ciudadana debe ser concreta y versar sobre una sola materia; debe contener el proyecto en el que se especifique claramente el texto sugerido para reformar uno o varios artículos de la ley o código que se trate; y, cuando la reforma sugerida sea integral o se trate de una nueva ley o código, se asentará el articulado completo que se propone. Debe también presentarse un documento anexo de los ciudadanos que suscriban la iniciativa ciudadana, donde expresamente ratifiquen en sus términos a aquélla. Dicho documento contendrá, además, los siguientes datos: nombre, firma autógrafa y clave de la credencial de elector y copia por ambos lados de ésta de cada uno de los ciudadanos que la promueven.

Cuando se presente iniciativa ciudadana para reformar la Constitución Política del Estado de Querétaro, según lo señala el artículo 63 de la misma legislación, además de los requisitos contemplados en el artículo 58 antes referido, deberá incluirse un proyecto redactado con exposición de motivos y en artículos, respaldado por la firma autógrafa de los solicitantes, debiendo ser éstos al menos el tres por ciento de los electores inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, no el 1% como se estipula para otro tipo de iniciativas.

Por su parte, el artículo 59 de la misma ley, establece que las iniciativas ciudadanas que no reúnan los requisitos expresados por la misma serán devueltas, por una sola vez, a quienes las presentaron, para que en un plazo no mayor a cinco días hábiles hagan las correcciones pertinentes. En caso de no subsanarse en el plazo estipulado, las iniciativas ciudadanas serán desechadas de plano.

De conformidad con los artículos 60, 61 y 62 de la ley citada, el presidente de la mesa directiva de la Legislatura local o el secretario del ayuntamiento decidirán sobre la admisión de la iniciativa ciudadana dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su presentación o de su reenvío, en caso que se haya formulado requerimiento para subsanar requisitos. Esas autoridades podrán auxiliarse para la verificación y autenticidad de la documentación recibida acudiendo al Instituto Electoral del Estado de Querétaro. La iniciativa ciudadana rechazada por la Legislatura o el ayuntamiento sólo podrá volver a presentarse una vez transcurrido un año. Declarada la admisión de la iniciativa ciudadana, se someterá al trámite legislativo o municipal correspondiente.

## **2.5 Estudio de caso sobre la efectividad de la iniciativa ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro**

Con el propósito de conocer cuántas iniciativas ciudadanas han sido promovidas ante el Poder legislativo del Estado de Querétaro y evaluar la efectividad de ese instrumento de participación ciudadana directa, el 17 de mayo de 2019, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, con el número de folio: 00321819, se solicitó a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro que:

Con el objetivo de tener material informativo que aporte a la generación de conocimiento, dirigido a una investigación académica, se extiende la presente solicitud de acceso a la información pública para conocer lo siguiente:

1. El número de iniciativas ciudadanas que han sido promovidas ante el Poder Legislativo del Estado de Querétaro a través de sus distintas legislaturas, en términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción III; 56, 58, 59 y 60 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, desde su entrada en vigor el 20 de agosto de 2012 hasta la fecha de presentación de esta solicitud de acceso a la información pública.

**2.** En caso que exista registro de la promoción de iniciativas ciudadanas en los términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, se solicita conocer el número de iniciativas ciudadanas que no cumplieron los requisitos establecidos en la misma legislación y fueron desechadas por la Legislatura correspondiente.

**3.** En caso que exista registro de la promoción de iniciativas ciudadanas en los términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, se solicita conocer el nombre de las iniciativas ciudadanas que no cumplieron los requisitos establecidos en la misma legislación y fueron desechadas por la Legislatura correspondiente.

**4.** En caso que exista registro de la promoción de iniciativas ciudadanas en los términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, se solicita conocer el nombre de las iniciativas ciudadanas que han cumplido los requisitos establecidos en la misma legislación y fueron admitidas por la Legislatura correspondiente.

**5.** En caso que exista registro de la promoción de iniciativas ciudadanas en los términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, se solicita conocer si alguna ha pretendido convertirse en: Iniciativa de ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria; iniciativa de decretos, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias; iniciativa de reformas, derogaciones o abrogación de ordenamientos legales; iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro.

**6.** La fecha de corte de la lista nominal de electores inscritos en el Estado de Querétaro que se requiere para cumplir el requisito señalado en la fracción I del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, relativo al porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la entidad que deben proponer la iniciativa, equivalente al 1% del total de personas inscritas. En otras palabras, se solicita conocer el momento exacto en el tiempo a partir del cual se fijará el universo de ciudadanos y ciudadanas inscritas en la lista nominal del



Estado de Querétaro sobre el cual se deberá obtener el 1% exigido en la legislación de marras.

7. Conocer si la actual Legislatura LIX del Estado de Querétaro u otra anterior, ha determinado la forma como deben presentarse los datos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, es decir: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana.

8. Conocer si la actual Legislatura LIX del Estado de Querétaro u otra anterior, ha establecido que para cumplir los requisitos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, puede utilizarse alguna aplicación electrónica para recabar los siguientes datos: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana.

El 23 de mayo del mismo año, la Unidad de Transparencia de la LIX Legislatura del estado de Querétaro, por medio del oficio UT/LIX/344/2019, contestó la solicitud de información, acompañando el oficio DIEL/124/19, también del 23 de mayo, donde el Director de Investigación y Estadística Legislativa atendió parcialmente los puntos planteados en la solicitud de información folio 00321819.

A lo solicitado en los primeros cinco apartados, sobre el número de iniciativas ciudadanas promovidas; el número y el nombre de las iniciativas ciudadanas que no cumplieron los requisitos establecidos en la legislación y fueron desechadas, y el nombre de las iniciativas ciudadanas que han cumplido los requisitos y fueron admitidas por la Legislatura correspondiente, así como los efectos buscados por las mismas, la LIX Legislatura del estado de Querétaro respondió: “No se tiene registradas iniciativas ciudadanas que hayan entrado a trámite legislativo desde el 20 de agosto de 2012 a la fecha. No se cuenta con registro para iniciativas ciudadanas que no entran a trámite, por la falta de cumplimiento de requisitos.”.

Por otra parte, tres de las respuestas que aparecen en el oficio DIEL/124/19, resultaron vagas e inexactas, apartadas del sentido de la solicitud de información folio 00321819 (se trata de las respuestas que merecen los puntos 6, 7 y 8 de la misma solicitud). El punto 6, donde se solicitó conocer la fecha de corte de la lista nominal de electores que se requiere para cumplir el requisito relativo al porcentaje mínimo de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la entidad que deben proponer la iniciativa, equivalente al 1% del total de personas inscritas, la LIX Legislatura del estado de Querétaro, respondió únicamente señalando que: “La legislatura del Estado debe seguir los lineamientos que marca la ley de la materia”. Con respecto al punto 7, donde se solicitó conocer si la actual Legislatura u otra anterior, ha determinado la forma como deben presentarse los datos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, es decir: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana, la respuesta fue que: “La legislatura del Estado debe seguir los lineamientos que marca la ley de la materia”. Por último, en cuanto al punto 8, donde se solicita conocer si la actual Legislatura u otra anterior, ha establecido que para cumplir los requisitos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, puede utilizarse alguna aplicación electrónica para recabar los siguientes datos: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana, la respuesta fue la siguiente: “La legislatura del Estado debe seguir los lineamientos que marca la ley de la materia”. En las tres respuestas, la LIX Legislatura del estado de Querétaro aludió a los “lineamientos que marca la ley de la materia”. Sin embargo, el artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro sólo contempla los requisitos que debe contener una iniciativa ciudadana al momento que se presente ante la instancia correspondiente y no refiere la existencia de “lineamientos”.

Las tres respuestas que aparecen en el oficio DIEL/124/19 consideradas vagas, inexactas y apartadas del sentido de la solicitud de información folio 00321819, motivaron que el 4 de julio del mismo año, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio: 00467219, se acudiera a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro en los siguiente términos:

El 17 de mayo de 2019, a través de la PNT, quien suscribe promovió la solicitud de acceso a la información folio 00321819, identificando como entidad pública responsable de atenderla, a la Legislatura del estado de Querétaro. El 23 de mayo, la Unidad de Transparencia de la LIX Legislatura, por medio de su oficio UT/LIX/344/2019, contestó a la solicitud de información, acompañando el oficio DIEL/124/19 de fecha 23 de mayo, donde el Director de Investigación y Estadística Legislativa de ese mismo Poder del Estado, atiende parcialmente los puntos planteados en la solicitud 00321819.

Sin embargo, tres de las respuestas que aparecen en el oficio DIEL/124/19, el Director de Investigación y Estadística Legislativa, resultan vagas e inexactas, apartadas del sentido de la solicitud original. Se trata de las respuestas que merecen los puntos 6, 7 y 8 de la misma solicitud. En el punto 6, el Director de Investigación y Estadística Legislativa, responde únicamente que: La legislatura del Estado debe seguir los lineamientos que marca la ley de la materia. En el punto 7, el Director de Investigación y Estadística Legislativa responde que: La legislatura del Estado debe seguir los lineamientos que marca la ley de la materia. Por último, en cuanto al punto 8, el Director de Investigación y Estadística Legislativa responde que: La legislatura del Estado debe seguir los lineamientos que marca la ley de la materia. En las tres respuestas, el Director de Investigación y Estadística Legislativa alude a los lineamientos que marca la ley de la materia. No debe escapar a la autoridad, que el artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, señala los requisitos que debe contener una iniciativa ciudadana al momento que se presente ante la instancia correspondiente, pero nunca habla de lineamientos. Conforme lo anterior, en ejercicio de mi derecho, solicito lo siguiente:

1. Conocer los lineamientos que el Director de Investigación y Estadística Legislativa menciona en su oficio DIEL/124/19, de fecha 23 de mayo de 2019, concretamente en sus respuestas a los puntos 6, 7 y 8 de la solicitud de acceso a la información folio 00321819.

2. Conocer, con base en esos mismos lineamientos o en cualquier otra norma aplicable, la fecha de corte de la lista nominal de electores inscritos en el Estado de Querétaro que se requiere para cumplir el requisito señalado en la fracción I del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, relativo al porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la entidad que deben proponer la iniciativa, equivalente al 1% del total de personas inscritas. En otras palabras, se solicita conocer el momento exacto en el tiempo a partir del cual se fijará el universo de ciudadanos y ciudadanas inscritas en la lista nominal del Estado de Querétaro sobre el cual se deberá obtener el 1% exigido en la legislación de marras.

3. Conocer, con base en esos mismos lineamientos o en cualquier otra norma aplicable, si la actual Legislatura LIX del Estado de Querétaro u otra anterior, ha determinado la forma como deben presentarse los datos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, es decir: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana.

4. Conocer, con base en esos mismos lineamientos o en cualquier otra norma aplicable, si la actual Legislatura LIX del Estado de Querétaro u otra anterior, ha establecido que para cumplir los requisitos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, puede utilizarse alguna aplicación electrónica para recabar los siguientes datos: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana.

El 9 de julio, la Unidad de Transparencia de la LIX Legislatura del Estado de Querétaro, por medio del oficio UT/LIX/411/2019 contestó esa nueva solicitud de información, acompañando el oficio DIEL/153/19 del 8 de julio, donde el Director de Investigación y Estadística Legislativa de ese mismo Poder del Estado, responde

los puntos planteados en la solicitud de información folio 00467219, en los siguientes términos:

1. Los lineamientos que se deberán seguir, no solo por el Director de Investigación y Estadística Legislativa, sino por todos los órganos de la Legislatura, como en su momento se informó, es lo que establece la Ley en la materia: en los puntos 6, 7 y 8 de su anterior solicitud de información, las leyes en la materia, serían concretamente la Ley General de Procedimientos Electorales y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.
2. En relación con el punto 2 del presente escrito de información; en el caso en concreto la Ley General de Procedimientos electorales, donde se establece que mediante un Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionado a la fecha de elección, se fija una fecha de corte, lo anterior se podrá corroborar en la siguiente dirección electrónica: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201706-28-ap-10.pdf> todo esto relacionado con su pregunta 6 de su anterior solicitud de información.
3. Con relación al punto 3, la Ley Orgánica del Poder Legislativo el cual podrá consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/009\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/009_59.pdf) establece el proceso legislativo, a partir del artículo 32 de la Ley.
4. Este dato, lo podrá corroborar en el mismo enlace del punto anterior, a partir del artículo 42, concretamente el artículo 43 establece lo relativo a iniciativas ciudadanas.

De las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública, identificadas con los folios 00321819 y 00467219, se desprende lo siguiente:

En primer lugar, la LIX Legislatura del Estado de Querétaro manifiesta no tener registradas iniciativas ciudadanas que hayan entrado a trámite legislativo desde el 20 de agosto de 2012 a la fecha (es decir, hasta el 23 de mayo de 2019, momento cuando la autoridad contestó la solicitud de acceso a la información folio 00321819). De su respuesta puede concluirse que los ciudadanos no han

promovido iniciativas que cumplan los requisitos legales. En consecuencia, ninguna iniciativa ciudadana ha sido discutida al interior de los órganos del legislativo estatal y mucho menos ha sido aprobada por lo que no ha impactado el cuerpo constitucional o legal de la entidad.

En segundo lugar, la Legislatura tampoco cuenta con registro para iniciativas ciudadanas que no entran a trámite, por la falta de cumplimiento de requisitos. La forma como responde, permite pensar que no sólo puede afirmarse que no se han presentado iniciativas, sino que al parecer, no existe un registro para saber si en verdad se han presentado o no iniciativas ciudadanas que no hayan cumplido los requisitos legales. De ser así, no se dispone de constancia de las iniciativas que, habiendo sido presentadas, no cumplieron los requisitos. Es posible entonces que grupos de ciudadanos hayan intentado promoverlas sin cubrir las formalidades legales, pero como parece no haber un registro de esos casos, sería imposible conocer cuáles requisitos no se atendieron, ni a qué dificultades se ha enfrentado la sociedad al tratar de ejercer ese derecho político.

Cuando se solicitó conocer los lineamientos que el Director de Investigación y Estadística Legislativa menciona en su oficio DIEL/124/19, de fecha 23 de mayo de 2019, la respuesta a la solicitud 00467219, refirió que:

1. Los lineamientos que se deberán seguir, no solo por el Director de Investigación y Estadística Legislativa, sino por todos los órganos de la Legislatura, como en su momento se informó, es lo que establece la Ley en la materia: en los puntos 6, 7 y 8 de su anterior solicitud de información, las leyes en la materia, serían concretamente la Ley General de Procedimientos Electorales y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

La cuestión a destacar es que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro (como señala en su propio artículo 2) es el cuerpo normativo que establece, regula, fomenta y promueve los instrumentos que permitirán la organización y funcionamiento de la participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los ayuntamientos; y que, de conformidad con el

artículo 5 de la misma ley, a falta de disposición expresa en esa misma legislación, se aplicará lo dispuesto por la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Por ello, si bien es comprensible que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro se considere una ley en la materia, en razón que el artículo 62 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro señala que declarada la admisión de la iniciativa ciudadana, ésta se someterá al trámite legislativo que señala esa Ley o el reglamento municipal correspondiente; resulta confuso que la Legislatura afirme que una de las leyes que rige la iniciativa ciudadana sea la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Dentro la misma solicitud de acceso a la información pública, folio 00467219, cuando se solicitó conocer la fecha de corte de la lista nominal de electores para cumplir el requisito señalado en la fracción I del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, relativo al porcentaje mínimo de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la entidad que deben proponer la iniciativa, equivalente al 1% del total de personas inscritas, la Legislatura del estado responde que:

(...) en el caso en concreto la Ley General de Procedimientos electorales, donde se establece que mediante un Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionado a la fecha de elección, se fija una fecha de corte, lo anterior se podrá corroborar en la siguiente dirección electrónica: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201706-28-ap-10.pdf> todo esto relacionado con su pregunta 6 de su anterior solicitud de información.

Nuevamente, la Legislatura invocó como norma aplicable una ley que no corresponde al procedimiento relativo a la iniciativa ciudadana y además, cuando se accede al documento al que conduce la liga electrónica ofrecida en su respuesta, lo que se encuentra es el acuerdo INE/CG193/2017, mediante el cual, en sesión extraordinaria celebrada el 28 de junio de 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los lineamientos donde se establecieron los plazos, términos y condiciones para la entrega del Padrón Electoral y las listas nominales

de electores a los organismos públicos locales para los procesos electorales locales 2017-2018, así como los plazos para la actualización del Padrón Electoral y los cortes de la lista nominal de electores, con motivo de la celebración de los procesos electorales federal y locales 2017-2018.

El Instituto Nacional Electoral no es competente para determinar la fecha de corte de la lista nominal de electores para cumplir el requisito señalado en la Fracción I del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. La autoridad electoral administrativa reconocida por esa legislación es el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, tal como lo establece el artículo 6 de la misma. Lo anterior, sin dejar de señalar que el acuerdo referido no guarda relación alguna con las solicitudes de acceso a la información pública con números de folios 00321819 y 00467219. Con la información proporcionada no es posible conocer con precisión el número mínimo de ciudadanos y ciudadanas inscritas en la lista nominal del estado de Querétaro que se requieren para cumplir el porcentaje de respaldo a una iniciativa legislativa de esa naturaleza. La ausencia de ese dato es relevante desde el punto de vista de la estrategia que debe implementarse para recabar el apoyo que requiere una iniciativa ciudadana. Del 1 de julio de 2018 al 9 de agosto de 2019, en el estado de Querétaro se registró un aumento en la lista nominal de electores de 60,253 personas, pasando de 1,582,953 registros, a 1,643,188 (un incremento del 3.66%). Si la fecha de corte fuera el 1 de julio de 2018, se necesitaría que al menos 15,830 personas apoyaran la iniciativa; pero si fuera el 9 de agosto de 2019, serían por lo menos 16,432, un aumento de 602 registros de apoyo<sup>90</sup>.

Continuando con la misma solicitud de acceso a la información pública (con folio 00467219) se solicitó conocer si se ha determinado y establecido:

---

<sup>90</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, México, información disponible en: <https://listanominal.ine.mx/ESTADISTICAS/index.php>. La información de la lista nominal de electores fue consultada el 9 de agosto de 2019, sin embargo, hay que tomar en cuenta que la información es actualizada en ese sitio los viernes de cada mes y no existe ahí un registro histórico disponible. En caso de ser necesario verificar el dato, puede solicitarse directamente al Instituto Nacional Electoral.



(...) la forma como deben presentarse los datos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, es decir: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana.

(...) que para cumplir los requisitos que exige la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, puede utilizarse alguna aplicación electrónica para recabar los siguientes datos: nombre, firma autógrafa, clave de la credencial de elector y copia de la misma por ambos lados de cada una de las personas que promueven una iniciativa ciudadana.

Ante esto, la Legislatura del estado respondió lo siguiente:

3. Con relación al punto 3, la Ley Orgánica del Poder Legislativo el cual podrá consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/009\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/009_59.pdf) establece el proceso legislativo, a partir del artículo 32 de la Ley.

4. Este dato, lo podrá corroborar en el mismo enlace del punto anterior, a partir del artículo 42, concretamente el artículo 43 establece lo relativo a iniciativas ciudadanas.

Al contestar la Legislatura que el artículo 43 de la Ley orgánica indica que las iniciativas ciudadanas serán presentadas en los términos de la Constitución Política del Estado de Querétaro, no aporta ninguna alternativa para facilitar la recopilación de los datos y documentos que se requieren para acreditar el requisito relativo al respaldo de una iniciativa ciudadana (pues esta no existe en las leyes en que debería estar plasmada).

En este punto, vale la pena abundar en la naturaleza de la lista nominal de electores, ampliando la perspectiva sobre la competencia en la verificación del apoyo a una iniciativa ciudadana en los términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro y la forma como pudieran presentarse los datos y documentos requeridos para soportar ese apoyo.

Es importante tomar en cuenta que de conformidad con la fracción V, apartado B, inciso a), numeral 3 del artículo 41 de la CPEUM, corresponde al Instituto Nacional Electoral formar y administrar el Padrón Electoral y la lista nominal de electores. De acuerdo con el artículo 126 de la LGIPE, el Instituto Nacional Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y de sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, el cual es de carácter permanente y de interés público, teniendo por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional.

Según lo establecen los incisos b), c) y n), del apartado 1 del artículo 54 de la LGIPE, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores es la encargada de formar el Padrón Electoral, expedir la credencial para votar y verificar el porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores requerido para solicitar una consulta popular o iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en las leyes. Por su parte, el artículo 147 de la LGIPE señala que las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar. Al mismo tiempo, el artículo 127 de la misma legislación establece que el Registro Federal de Electores será el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral, en el cual, de acuerdo con el artículo 128 de la ley de marras, constará la información básica de los hombres y mujeres mexicanas mayores de 18 años que han presentado la solicitud de inscripción.

Conforme lo anterior, la construcción del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores es una atribución del Instituto Nacional Electoral. El manejo de esos bancos de datos y de los documentos que las y los ciudadanos mexicanos han entregado como requisitos para su inscripción son atribuciones de la autoridad electoral administrativa nacional. En consecuencia, el auxilio en la verificación de

los datos y documentos relativos al soporte de una iniciativa ciudadana: nombre, firma autógrafa y clave de la credencial de elector y copia por ambos lados de ésta de cada uno de los ciudadanos promoventes, requisitos contemplados en la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, debería correr a cargo del Instituto Nacional Electoral y no del organismo público local electoral, como lo establece el artículo 60 de la misma legislación. En caso que esa atribución fuese reconocida, posiblemente la autoridad local (legislatura estatal o ayuntamiento) podría permitir que las personas interesadas en promover una iniciativa ciudadana en los términos de la legislación estatal, utilizaran la herramienta informática desarrollada por el Instituto Nacional Electoral (Apoyo Ciudadano – INE) para la captación digital del anverso y reverso de la credencial para votar, junto con la fotografía del ciudadano, su nombre, firma y clave de elector.

El caso seguido a través de las solicitudes de acceso a la información pública con folios 00321819 y 00467219 fortalece algunas conclusiones del diagnóstico de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, en torno a que muchas veces las legislaciones no son suficientemente explícitas sobre cómo habrán de llevarse a cabo los procedimientos de democracia directa, estando aún muy lejos de convertirse en prácticas cotidianas, accesibles y efectivas<sup>91</sup>. A esa situación puede agregarse el hecho de que la autoridad competente de conocer y tramitar instrumentos de participación ciudadana (como es el caso de la iniciativa ciudadana) en ocasiones puede actuar en forma poco clara, dificultando aún más el ejercicio de esos derechos políticos.

Expuesto el resultado del estudio de caso sobre la efectividad de la iniciativa contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, se abordará la forma como ese instrumento se promueve desde el ámbito del organismo público local electoral.

---

<sup>91</sup> *Op. cit.*, pág. 279.

## **2.6 Políticas públicas para promover la iniciativa ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro**

Como se ha señalado en este trabajo, el Instituto Federal Electoral puso en marcha el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010. En ese documento, entre los principios rectores de la política pública, contemplaba su instrumentalización con un enfoque participativo para promover la transparencia y la rendición de cuentas, garantizando una concepción integral de la educación cívica, privilegiando una visión nacional con un enfoque local para el diseño de procesos educativos pertinentes a las diversas realidades y necesidades cívico-educativas de las regiones del país, focalizando de esa forma acciones educativas hacia los grupos que enfrentaban mayores dificultades para el acceso y disfrute de sus derechos<sup>92</sup>. Sin embargo, en ningún momento el programa abordaba el tema de la promoción de mecanismos de participación ciudadana directa, debido en parte a que en ese periodo de tiempo ni la CPEUM ni las leyes reglamentarias contemplaban ese tipo de instrumentos. Posteriormente, el Instituto Federal Electoral adoptó la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México, 2011-2015, reconociendo que las instituciones carecían en ese entonces de medios adecuados para el fomento de la participación ciudadana. La institución expresó lo siguiente:

Las Leyes y reglamentos que norman la función pública, especialmente las que tienen mayor antigüedad, ofrecen pocos espacios reales de participación a la ciudadanía y le dan un carácter marginal o instrumental. En este sentido, vale la pena señalar que en México 19 entidades (58%), cuentan con alguna ley en materia de participación ciudadana, mientras que el resto de las entidades (13), no tienen ordenamiento que formalice los instrumentos y posibles procesos para llevar a cabo una consulta popular, un referéndum o cualquier otra figura de participación ciudadana. Tampoco existe en el ámbito federal. Aunque cabe reconocer que los canales de participación no se agotan en los que establece este tipo de legislaciones, su aún limitada existencia evidencia que garantizar a la ciudadanía vías de intervención en la toma

---

<sup>92</sup> *Op. cit.*, pág. 60 y 61.

de decisiones públicas, distintas de la estrictamente electoral, no se reconoce como una necesidad apremiante en todas las entidades federativas<sup>93</sup>.

En realidad, la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015, lo que buscaba era “fortalecer la cooperación entre el Instituto y otros actores sociales para remover progresivamente los obstáculos centrales que limitan la calidad de la convivencia política democrática en el país, por medio de la construcción eficaz de ciudadanía”<sup>94</sup>.

En cuanto a la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, dentro de la línea de acción número ocho, relativa a la promoción de la incidencia de la ciudadanía en solución de problemas públicos, el Instituto Nacional Electoral debe incentivar el “desarrollo e impulso de procesos formativos y mecanismos incluyentes que, al ser implementados en comunidades por parte de las y los ciudadanos se generen experiencias que demuestren el potencial de participar en la solución de asuntos públicos”. Para alcanzar ese objetivo, la Estrategia contempla la promoción de herramientas de participación ciudadana y el acompañamiento en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, reconociendo que es necesario sensibilizar a las y los funcionarios públicos sobre las ventajas de la participación ciudadana en la toma de decisiones, “para que a pesar de la posible ineficiencia o lentitud de los mecanismos de participación en la toma de decisiones, se genere un aprecio por el diálogo, la pluralidad de enfoques, el vínculo y la retroalimentación que propician esos espacios”. Por último, de acuerdo con la estrategia mencionada, para el diseño y promoción de esos mecanismos y herramientas el Instituto, los organismos públicos locales y los partidos políticos, “promoverán la creación de espacios y el uso de herramientas de participación ciudadana susceptibles de generar un impacto en políticas públicas”<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> *Op. cit.*, págs. 71 y 72.

<sup>94</sup> *Ídem.* Pág. 93.

<sup>95</sup> *Op. cit.*, págs. 373 y 374.

En el ámbito del Estado de Querétaro, de acuerdo con la fracción V, del artículo 9 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, los ciudadanos con residencia en la entidad tienen derecho a participar en los mecanismos de participación ciudadana en términos de la legislación de la materia. En tanto que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, de conformidad con el artículo 52 de la misma legislación, es el organismo público local electoral de la entidad en los términos previstos en la CPEUM, la Constitución local y las leyes que de ambas emanan, incluida la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Entre los fines de ese Instituto, contemplados en el artículo 53 de la misma legislación electoral, se encuentran contribuir al desarrollo de la vida democrática de los ciudadanos residentes en el estado; garantizar y difundir a esos ciudadanos, el ejercicio de los derechos político-electorales; promover el fortalecimiento de la cultura política y democrática de las y los queretanos a través de la educación cívica y organizar los ejercicios de participación ciudadana en los términos de la normativa aplicable.

Con el propósito de conocer si el organismo público local electoral ha desarrollado políticas públicas para promover la participación ciudadana directa, en particular, a través de la iniciativa ciudadana contemplada en la legislación local, el 17 de mayo de 2019, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio: 00321919, se solicitó al Instituto Electoral del Estado de Querétaro que:

Con el objetivo de tener material informativo que aporte a la generación de conocimiento, dirigido a una investigación académica, se extiende la presente solicitud de acceso a la información pública para conocer lo siguiente:

- 1.** Conocer si el Instituto Electoral del Estado de Querétaro ha desarrollado programas institucionales para promover la participación ciudadana en la entidad a través de plataformas o medios digitales.

**2.** Conocer si el Instituto Electoral del Estado de Querétaro ha aplicado encuestas relacionadas con la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos electorales o ejercicios de índole político electoral, utilizando plataformas o medios digitales.

**3.** En caso que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro haya aplicado encuestas relacionadas con la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos electorales o ejercicios de índole político electoral, utilizando plataformas o medios digitales, conocer el nombre de esas encuestas o ejercicios y disponer de los resultados obtenidos.

**3.** En caso que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro haya desarrollado programas institucionales para promover la participación ciudadana en la entidad a través de plataformas o medios digitales, conocer el nombre de esos programas y disponer de una descripción de los mismos.

**4.** Conocer cuál es la política del Instituto Electoral del Estado de Querétaro acerca de las plataformas o medios digitales para la promoción de la participación ciudadana en el Estado de Querétaro.

**5.** Conocer si el Instituto Electoral del Estado de Querétaro ha desarrollado propuestas institucionales para promover o facilitar el ejercicio de los derechos consagrados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.

**6.** En caso que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro haya desarrollado propuestas institucionales para promover o facilitar el ejercicio de los derechos consagrados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, conocer si esos esfuerzos han sido compartidos con la Legislatura del Estado de Querétaro en turno.

**7.** En caso que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro haya desarrollado propuestas institucionales para promover o facilitar el ejercicio de los derechos consagrados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro y las ha compartido con la Legislatura del Estado de Querétaro en turno, conocer el Estado

que guarda ese esfuerzo a la fecha de presentación de esta solicitud de acceso a la información pública.

El 14 de junio del mismo año, la Unidad de Acceso a la Información Pública del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por medio del oficio UAIP/175/2019, contestó la solicitud de información, acompañando el oficio DEECyPC/096/2019 también del 14 de junio, donde la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana atiende en todos los puntos planteados la solicitud de información folio 00321919.

Respecto a los dos primeros puntos de la solicitud, sobre si ese Instituto ha desarrollado programas para promover la participación ciudadana en la entidad a través de plataformas o medios digitales y si ha aplicado encuestas relacionadas con la participación ciudadana utilizando plataformas o medios digitales, el órgano público electoral local responde que “sí ha desarrollado programas institucionales para promover la participación ciudadana en la entidad a través de plataformas digitales, y sí ha aplicado cuestionarios relacionados con la participación social y ciudadana en la entidad federativa”.

Sobre el punto 3 de la solicitud, relativo a conocer el nombre de los programas para promover la participación ciudadana en la entidad a través de plataformas o medios digitales y la descripción de los mismos, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro responde que:

No poseen un nombre específico. Su finalidad consiste en conocer el estatus de la participación social en Querétaro, así como la existencia y uso de mecanismos de participación formales e informales no contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado y que son implementados por los sectores público, privado y social. Respecto a los resultados obtenidos, al día de la fecha, los mismos se encuentran en proceso de sistematización, debido a que esta Dirección ha realizado otras actividades de conformidad con el Programa Operativo Anual 2019 aprobado por el Consejo General de este instituto.



En cuanto al nombre y descripción de los programas implementados por ese Instituto para promover la participación ciudadana en la entidad, a través de plataformas o medios digitales, la respuesta obtenida es la siguiente:

**PortaVoz.** Con la finalidad de informar a la ciudadanía de manera responsable sobre las etapas y actos del proceso electoral 2017-2018, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, a través de la Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana del Consejo General, puso en marcha el programa PortaVoz en la aplicación WhatsApp, en la cual la ciudadanía podía inscribirse mandando un mensaje con la palabra ALTA al número 4427739423, a fin de recibir mediante infografías, cuestiones relacionadas con dicho proceso. Además de que la persona inscrita recibiera la información, se buscaba que la remitiera a sus contactos. Se compartieron 64 mensajes por parte de este Instituto, con un total de 61,764 impactos. **Conoce a tus candidatas y candidatos.** Con la finalidad de contribuir a la difusión de los perfiles y propuestas de quienes contendieron en los cargos de elección popular, y fomentar el voto informado, la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Consejo General, con apoyo de la Coordinación de Informática puso en marcha la plataforma digital “Conoce a tus candidatas y candidatos”. La Plataforma estuvo disponible a través de una aplicación gratuita descargable y un micrositio de internet del Instituto, registrando desde la fecha de su lanzamiento un total de 4,752 descargas en dispositivos móviles y a partir de la tercera semana del mes de junio 6,797 visualizaciones en el micrositio. De esta manera se colocó en manos de la ciudadanía queretana información sobre las diferentes candidaturas a un cargo de elección popular, además de la ubicación de lo referente a las casillas electorales a instalarse el día de la jornada electoral. Aunado a lo anterior, se encuentra en periodo de prueba un sistema, con el que se podrán realizar ejercicios democráticos, inicialmente instituciones académicas, mediante teléfonos inteligentes, a partir del uso de una aplicación móvil para el sistema operativo Android.

En el punto 4 de la solicitud de acceso a la información pública, se buscaba conocer la política del Instituto Electoral del Estado de Querétaro acerca de las plataformas o medios digitales para la promoción de la participación ciudadana en

el Estado de Querétaro; sin embargo, en su respuesta, el Instituto señala que no cuenta con una política formal, aunque como se ha visto, sí hace uso del espacio digital para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a las tres últimas peticiones que conformaron la solicitud de acceso a la información pública, folio 00321919, donde se buscaba conocer las propuestas para promover o facilitar el ejercicio de los derechos consagrados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro (en caso de existir), si esos esfuerzos han sido compartidos con la Legislatura del Estado de Querétaro y cuál es el estado que guarda ese esfuerzo a la fecha de presentación de la misma solicitud de acceso a la información pública, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro respondió que hasta la fecha de la solicitud no se habían desarrollado propuestas en ese sentido.

### III. La participación política en el estado de Querétaro y las plataformas digitales

#### 3.1 Consideraciones sobre el voto electrónico

José Julio Fernández Rodríguez, en su trabajo *Democracia y nuevas tecnologías: aproximándonos al voto electrónico*, advierte lo siguiente:

(...) hay que permanecer atentos para que la fascinación tecnológica no oculte las esencias de la democracia y no nos precipite a un desafortunado nihilismo ideológico. El núcleo básico de la democracia no debe verse alterado por los progresos técnicos porque éstos son meras herramientas para alcanzar los fines que vienen marcados por otras vías, como la que ofrece el contenido axiológico de la democracia<sup>96</sup>.

De acuerdo con el mismo autor, las sociedades democráticas tendrían en el pluralismo el valor que las regiría, y los avances tecnológicos podrían fomentarlo, siendo Internet el mejor ejemplo de esto. Además, en su opinión, si la “buena salud” de una democracia se mide a través de los niveles de participación ciudadana, las nuevas tecnologías podrían facilitar que los individuos se involucraran más ejerciendo sus derechos a través de los distintos mecanismos de democracia directa que actualmente ofrecen las constituciones y las normas reglamentarias.

Por su parte, Rosa María Fernández Riveira, en su trabajo titulado *La regulación jurídica del voto electrónico: El ejemplo del caso español*, opina que “la introducción del voto electrónico estará siempre condicionada a la accesibilidad, transparencia y eficacia del sistema adoptado y mientras no existan plenas garantías parece lo prudente y lo más adecuado no embarcarse en tal proceso”<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> FERNÁNDEZ, Rodríguez José Julio. *Democracia y nuevas tecnologías: aproximándonos al voto electrónico*, Fundap, México, 2007, pág. 21.

<sup>97</sup> FERNÁNDEZ, Riveira Rosa María. *La regulación jurídica del voto electrónico: El ejemplo del caso español*, Fundap, México, 2007, pág. 39.

Josep María Reniu I Vilamala, en su trabajo *Los ciudadanos frente al voto electrónico: elementos para una evaluación sociopolítica comparada*, construye cuatro perfiles sociológicos que ayudan a comprender la forma como las personas conciben las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICs) en el campo de la política. El primer perfil, al que el autor llama “usuarios naturales”, lo compondría la generación más joven de ciudadanos, los que crecieron y se educaron rodeados de herramientas de la información y las utilizan en forma cotidiana. El segundo perfil lo conforman las personas a quien el autor denomina los “conversos”, individuos que adoptan en forma pragmática las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, como herramientas casuales a las cuales no les otorgan confianza plena. El tercer grupo estaría formado por personas que no poseen interés en las nuevas herramientas tecnológicas, no las conocen, no las dominan y desconfían de éstas, son a quienes el autor llama “a-tecnológicos”. El cuarto y último perfil es el de los “expertos”, quienes por diversas razones conocen a profundidad esas nuevas tecnologías, en particular Internet y sus implicaciones sociales. Sería el conglomerado más reducido, pero contrario a lo que podría pensarse, en muchos casos, son individuos críticos y reticentes a que esas tecnologías se utilicen en el ámbito político y electoral<sup>98</sup>.

De acuerdo con Josep María Reniu I Vilamala, a pesar de las diferencias reflejadas en los cuatro perfiles, independiente al uso cotidiano de la tecnología en otros ámbitos de la vida privada o pública de los individuos, en términos generales los ciudadanos creen que el sistema del voto tradicional sigue siendo la mejor opción cuando del sistema electoral se trata:

(...) el sistema de voto tradicional, con la presencia física del votante... y la expresión del voto mediante una boleta de papel es fácil, útil y fiable... Ello implica que no sea necesaria ninguna capacitación técnica previa de carácter específico... la fiabilidad del sistema se garantiza con la presencia, en las mesas electorales, de un presidente, vocales e interventores de diferentes partidos y/o candidaturas así como muy

---

<sup>98</sup> RENU, I Vilamala Josep María. *Los ciudadanos frente al voto electrónico: elementos para una evaluación sociopolítica comparada*, Fundap, México, 2007, pág. 68.

especialmente por la existencia física de las papeletas, que pueden ser contadas, recontadas tantas veces como sea necesario. Además, y de suma importancia (la elección) es un acto festivo, participativo y/o reivindicativo hasta el punto que a menudo se pone un especial énfasis en el carácter “litúrgico” de la votación<sup>99</sup>.

Adicionalmente, Reniu I Vilamala expone la que llama “consolidación tautológica del mito de la participación electrónica”:

(...) desde los responsables políticos y los proveedores de soluciones tecnológicas, se ha repetido hasta la saciedad una especie de mantra en el que se asocian la utilización de las NTICs por un lado y el aumento de la participación ciudadana por el otro...: la simple invocación del uso de las nuevas tecnologías -y muy especialmente Internet- había de dar como resultado el crecimiento espectacular de la participación ciudadana<sup>100</sup>

En cuanto a las distintas formas de votación electrónica, José Thompson Jiménez, en su trabajo *La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas*, engloba el concepto en las siguientes categorías<sup>101</sup>:

Lectura automatizada de la votación: sistema que mantiene la emisión del voto en medio físico (papel o tarjeta), pero legible o procesable electrónicamente, donde lo informatizado es el procesamiento del resultado, más que la votación en sí misma.

Votación en medio electrónico autónomo: sistema que requiere la instalación de máquinas que registren y procesen la votación. El elector ejerce el voto en una máquina que puede tener la capacidad de emitir documentos auditables y almacenar electrónicamente los datos.

---

<sup>99</sup> *Ídem*. Pág. 72.

<sup>100</sup> *Ídem*. Pág. 72.

<sup>101</sup> THOMPSON Jiménez, José, en su trabajo *La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas*, en Revista de derecho electoral, número 9, primer semestre 2009, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, págs. 17 y 18.

Votación electrónica en red: sistema que hace uso de una red expresamente desarrollada (red de transmisión propia) o no (Internet, por ejemplo), de manera que la información se almacena y se procesa en los puntos previstos por el sistema y no precisamente en la computadora que origina la información.

De acuerdo con el mismo autor, esas modalidades de votación tienen en común la presencia, en algún punto del proceso de votación, de computadoras y mecanismos de automatización que hacen necesario el contacto directo del votante con una máquina.

### **3.2 El proyecto de voto electrónico del Instituto Nacional Electoral**

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 estableció que el Instituto Federal Electoral destinaría recursos para realizar investigaciones o estudios técnicos que determinaran la viabilidad (o inviabilidad) de utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales. Lo anterior obligó a conformar antes de concluir 2009 una comisión para realizar las investigaciones y estudios técnicos. El 21 de julio de 2010 se presentó al Consejo General de ese Instituto el informe final y el diagnóstico producto de esas investigaciones y estudios, concluyendo que:

(...) es viable la utilización de instrumentos electrónicos de votación en los procesos federales, siempre y cuando se cumplan dos premisas: por un lado, a) que se modifique el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por otro lado, b) dotar de suficiencia presupuestal al Instituto. Asimismo, se debieran reformar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, en su caso, el Código Penal Federal<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CONSEJO GENERAL, ACUERDO CG384/2012, 7 de junio de 2012, p.5.

El mismo diagnóstico recomendó garantizar la efectividad, autenticidad y secrecía del sufragio, así como el posible recuento de la votación, para lo que sería indispensable que el equipo electrónico que se adoptara imprimiera los votos. Se estableció también la necesidad de valorar las nuevas habilidades que deberán tener los funcionarios de las mesas directivas de casilla, de tal forma que no se pretenda eliminar la instalación de casillas para recibir la votación, dejando a un lado la posibilidad del voto a distancia. De igual forma, se concluyó necesario otorgar al elector mayor tiempo para verificar si su voto fue emitido de manera correcta, además de ser indispensable definir las reglas del recuento de votos<sup>103</sup>.

Las conclusiones de ese informe permitieron que, en 2011, el Instituto Federal Electoral celebrara un convenio con el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional, logrando la certificación del prototipo de boleta electrónica desarrollado por la autoridad electoral federal, proponiendo propuestas de mejora y la fabricación de mil quinientos equipos de manufactura semi-industrial.

El Instituto Federal Electoral dejó al Instituto Nacional Electoral un prototipo de fabricación semi-industrial. La boleta electrónica es un dispositivo que no requiere sistema operativo y la información que genera (resultados de consultas o votos recibidos) es encriptada. Está diseñada para recibir la votación de ejercicios deliberativos vinculantes, como elecciones o mecanismos propios de la democracia directa, o bien para registrar las respuestas a cualquier tipo de consulta. Permite efectuar el escrutinio y cómputo de los votos recibidos o contabilizar las respuestas a las preguntas que se hayan planteado en una consulta. En forma inmediata al cierre de la votación o de la consulta, la boleta electrónica genera actas de resultados finales con la suma de los votos o bien, contabiliza las respuestas de las

---

<sup>103</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, COMISIÓN TEMPORAL DEL CONSEJO GENERAL PARA REALIZAR LAS INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS TÉCNICOS QUE PERMITAN DETERMINAR LA VIABILIDAD O NO DE UTILIZAR INSTRUMENTOS ELECTRÓNICOS DE VOTACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES, EN CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN EL ACUERDO CG678/2009 DEL MISMO CONSEJO GENERAL, México, 21 de julio de 2010, págs. 6 y 7.

preguntas planteadas. Permite la transmisión de los datos encriptados desde puntos previamente definidos. Además, genera impresiones en papel con el sentido del voto o las respuestas a las preguntas de una consulta, permitiendo a los participantes o electores constatar el sentido de su decisión. Esos comprobantes impresos permanecen en el equipo dentro de una urna transparente y pueden utilizarse para efectuar un cómputo o conteo manual.

Con la finalidad de evaluar el funcionamiento de la boleta electrónica, el 28 de enero de 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó llevar a cabo una prueba piloto de carácter no vinculante para el uso de ese instrumento de votación electrónica el 7 de junio de ese año (el día de la elección federal de ese año y en las mismas casillas electorales) en tres distritos electorales federales del país: 03 de Aguascalientes, 02 de Chihuahua y 04 de Hidalgo, recabando información para un posible esquema de operación de un sistema de votación electrónica en las elecciones nacionales.

De acuerdo con las conclusiones del *Informe de la prueba piloto, de carácter no vinculante, para el uso de un instrumento de votación electrónica el domingo siete de junio del 2015, en tres distritos electorales del país*, los procedimientos realizados en torno al voto electrónico en condiciones cercanas a una elección federal fueron ponderados de la siguiente manera:

(...) todos los instrumentos de votación electrónica se distribuyeron a las casillas para su instalación, al menos en el mismo tiempo en que se distribuyen los paquetes electorales de una elección constitucional (dentro de los cinco días previos al anterior al de la elección) (...) se obtuvo información para establecer los mecanismos de control y la forma en que debe reclutarse a los operadores para el caso de una implementación de los equipos en una elección federal (...) Por otro lado, debido al tipo de fabricación de las boletas electrónicas y a factores del traslado de los equipos, éstos presentaron algunos desperfectos derivados del trato dado para su transportación; sin embargo, en ningún caso se tiene registro que el equipo haya realizado operaciones que modificaran los resultados finales almacenados, es decir



su programación es resistente e independiente de los elementos físicos del instrumento<sup>104</sup>.

La autoridad electoral administrativa ha visto en el voto electrónico una alternativa a la impresión y manejo previo de boletas electorales y de algunas de las actas que se utilizan actualmente. De igual forma, considera que eliminaría la posibilidad de errores durante el escrutinio y cómputo de los votos en las casillas, así como una larga serie de procedimientos que exigen considerables sumas de recursos. El uso de instrumentos electrónicos de votación ofrece grandes ventajas, pero parece que la misma autoridad estaría privilegiando también lo que Reniu I Vilamala llama el carácter “litúrgico” de la votación: es decir, se da la bienvenida al avance tecnológico, pero sin suprimir el ritual que forma parte de la democracia misma.

### **3.3 Consideraciones sobre la importancia de los rituales y el sentido de pertenencia**

Las elecciones y el ejercicio de los distintos mecanismos de participación ciudadana directa son rituales que garantizan el funcionamiento de la democracia y salvo excepciones, como el voto electrónico desde el extranjero, en el territorio de una nación se desahogan los ceremoniales cívicos y políticos que otorgan sentido a la colectividad, permitiendo al individuo formar parte de una realidad que sólo podrá comprender a partir de su intervención directa en los asuntos públicos. Conforme a esa lógica, la ceremonia por excelencia en la democracia sería la jornada electoral, momento donde se toma una decisión individual que incumbe a la colectividad de frente a los otros y no a la distancia. De esa forma, debe entenderse que la jornada electoral no sólo sería monopolizada por el voto de una elección representativa, sino también daría cabida a la decisión individual respecto a otros asuntos que competan

---

<sup>104</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORA, CONSEJO GENERAL, INFORME DE LA PRUEBA PILOTO DE CARÁCTER NO VINCULANTE PARA EL USO DE UN INSTRUMENTO DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA EL DOMINGO SIETE DE JUNIO DEL 2015, EN TRES DISTRITOS ELECTORALES DEL PAÍS, México, julio 2015, págs., 28 y 29.

a la colectividad a través de los distintos mecanismos de participación ciudadana directa.

De acuerdo con Víctor Turner, en su libro *La selva de los símbolos*, “las celebraciones del ritual son fases de amplios procesos sociales cuyo alcance y complejidad son más o menos proporcionales al tamaño y al grado de diferenciación de los grupos en los que se presentan”<sup>105</sup>. De acuerdo con el mismo autor, un clase de rituales “se sitúa cerca del vértice de toda la jerarquía de instituciones reparadoras y reguladoras que corrigen las desviaciones de la conducta prescrita por la costumbre. Otra clase previene las desviaciones y los conflictos: en ésta se incluyen los rituales periódicos y los rituales de las crisis vitales”<sup>106</sup>. En ese sentido, al ser las elecciones los procesos sociales pacíficos y periódicos más complejos en las democracias modernas (concebidos como mecanismos para evitar el conflicto, considerando además el número de individuos involucrados y la pretendida universalidad del voto), se estima conveniente tratar de entender a los procesos democráticos como rituales.

De acuerdo con Juan Cajas Castro, en su trabajo *Los desviados. Cartografía urbana y criminalización de la vida cotidiana*, un acto social, “cualquiera que sea, es un acontecimiento sumatorio de dos o más personas. La base de todo acto es el gesto. Sin gesto no hay acto y viceversa”<sup>107</sup>. Coincidiendo con Juan, en el capítulo 18, versículo 20 del evangelio de Mateo, Cristo señala que “donde están dos o tres reunidos en mi nombre, allí estoy yo en medio de ellos”. Bajo esa premisa, la colectividad cristiana o la *Ecclesia* existe a partir del colectivo (es decir, no hay iglesia unaria). El individuo creyente podría intentar enlazarse a su dios por medio de la oración, pero la unidad exige la presencia del otro. No hay lógica eclesial sin comunidad y el rito de esa colectividad es la liturgia, el momento donde se busca un equilibrio frente a frente.

---

<sup>105</sup> TURNER, Víctor, *op. cit.*, pág 50.

<sup>106</sup> *Ídem.* Pág. 50.

<sup>107</sup> CAJAS, Castro Juan. *Los desviados. Cartografía urbana y criminalización de la vida cotidiana*. Universidad Autónoma de Querétaro. Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas, México, 2009, pág. 158.

En los documentos del Concilio Vaticano II, se define a la “liturgia” como la cumbre y fuente de la vida celestial:

(...) la liturgia es la cumbre a la cual tiende la actividad de la Iglesia y, al mismo tiempo, la fuente de donde mana toda su fuerza. Pues los trabajos apostólicos se ordenan a que, una vez hechos hijos de Dios por la fe y el bautismo, todos se reúnan, alaben a Dios en medio de la Iglesia, participen en el sacrificio y coman la cena del Señor<sup>108</sup>.

El islam también se sostiene a través de sus rituales. En los versículos 19 y 20, dentro de la segunda *azora* o *sura* del Corán, se establecen algunas reglas del culto divino:

Y cuando hicimos el templo, “La Kaaba”, como lugar de reunión y refugio para las gentes, éstas utilizaron el lugar de Abraham como oratorio. Pactamos con Abraham e Ismael, diciendo: Purificad mi templo para los que circunvalan, los que se retiran de la vida, los que se inclinan y los que se postran... Haznos sumisos ante ti y de nuestra descendencia haz una nación que te esté sumisa. Enséñanos las prácticas rituales.

Pascal Boyer, en su obra *¿Por qué tenemos religión? Origen y evolución del pensamiento religioso*, desde el punto de vista del funcionalismo sostiene que:

(...) las instituciones sociales existen y los pueblos respetan sus reglas porque cumplen con una función. Los conceptos también tienen funciones y por eso los tenemos. Si podemos identificar su función, sabremos por qué fueron creados. Las sociedades tienen la religión porque la cohesión social requiere de algo como la religión. Los grupos sociales se desintegrarían si los ritos no les recordaran a sus miembros periódicamente que forman parte de un todo mayor<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Documentos del *Concilio Vaticano II. Constituciones, decretos y declaraciones*, Biblioteca de autores cristianos, España, 1975, pág. 142.

<sup>109</sup> BOYER, Pascal, *¿Por qué tenemos religión? Origen y evolución del pensamiento religioso*, editorial Taurus. México. 2002, pág. 51.

De acuerdo con los autores y referencias citadas, los rituales tendrían como función generar las condiciones para que los miembros de una comunidad construyan una imagen de sí mismos dentro de ese grupo social, garantizando que las aspiraciones comunes sean sostenidas por todos sus integrantes. En ese sentido, es pertinente citar a Thomas Humphrey Marshall, para contar con una visión respecto al papel que juega la ciudadanía en la construcción de la idea de democracia. En su obra *Ciudadanía y clase social*, Thomas Humphrey Marshall, señala que:

La ciudadanía es un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implican. No hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal en relación con la cual puede medirse el éxito y hacia la cual pueden dirigirse las aspiraciones<sup>110</sup>.

Marshall considera que la ciudadanía requiere un tipo de unión distinto al generado a partir del parentesco, un sentimiento directo de pertenencia a la comunidad basado en la lealtad de una civilización percibida como una posesión común<sup>111</sup>. Conforme lo anterior, la ciudadanía funcionaría en una democracia como el aglutinante social, equivalente al creyente de una religión, actor irremplazable en la trama del funcionamiento del Estado moderno. Por lo tanto, al ser el actor central, el individuo como ciudadano debe manifestarse frente al colectivo en un escenario elaborado para ese propósito y no actuar a la distancia. Sin embargo, cuando Marshall señala que la “ciudadanía es un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad” y que “todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implican”, debe cuidarse el hecho de que esa afirmación posee ciertos matices. Al respecto, Josué

---

<sup>110</sup> HUMPHREY, Marshall Thomas. *Ciudadanía y clase social*, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, número 79, España, julio – septiembre 1997, págs. 312 y 313.

<sup>111</sup> *Ídem*. Pág. 319.

Castro Puga, en su artículo *Ciudadanía y clase social. Apuntes en torno a los alcances de un ensayo clásico*, previene que esa afirmación:

(...) plantea una serie de problemáticas, pues se puede afirmar con respecto a un sinnúmero de casos concretos, que dichas condiciones de vida y el disfrute de elementos de integración no se ven cumplidos para muchos individuos (de acuerdo con los estándares considerados como aceptables en su contexto), siendo que dichos individuos gozan formalmente del estatus de membresía<sup>112</sup>.

Castro señala también que el concepto de ciudadanía expuesto por Marshall implica:

(...) la posibilidad, en contrapartida, de una suerte de ciudadanía que no es genuina ni igual, y que la ciudadanía, por tanto, no tiene que entenderse en términos binarios, sino que debe entenderse como un *continuum*. Reflexionar alrededor de este particular aspecto, abre un campo de posibilidades de estudio. Así como se ha trabajado fructíferamente en arar el campo de los estudios sobre la calidad de la democracia, puede valer la pena labrar la tierra de la calidad de la ciudadanía<sup>113</sup>.

La participación ciudadana en los asuntos políticos de la colectividad está así destinada a manifestarse por medio de rituales que exigen a los individuos atender un ceremonial específico y a conceder parte de su tiempo a cumplir los rituales, sin importar cuestiones de clase social. Quienes participan en la organización de cualquier mecanismo democrático, llámense autoridades electorales permanentes, contendientes, partidos políticos, promotores o el funcionariado encargado de recibir la votación, escrutarla y computarla, están obligados a destinar una parte importante de su tiempo a la capacitación y desahogo de los procedimientos que les competen. Por otro lado, los votantes en una elección de carácter representativo, los consultados a través de un mecanismo como el referéndum o el plebiscito, o quienes respalden una iniciativa legislativa o municipal,

---

<sup>112</sup> CASTRO Puga, Josué. *Ciudadanía y clase social. Apuntes en torno a los alcances de un ensayo clásico*, en Revista Metapolítica, número 104, México, enero – marzo 2019, pág. 68.

<sup>113</sup> *Ídem*. Pág. 69.

invierten solo una pequeña fracción de su tiempo. Sin embargo, unos y otros se ven en la necesidad de ubicarse frente a frente en algún momento, a sujetarse a los requisitos que forman parte del ritual, como el empadronamiento, la formación en la fila antes de votar o decidir por una u otra propuesta; la entrega y recepción de las boletas o papeletas, su marcaje y depósito en las urnas; compartir sus datos y proporcionar su firma para respaldar una iniciativa.

Conforme las anteriores consideraciones, las elecciones representativas y los distintos instrumentos de participación directa descritos en este trabajo, requieren que los individuos atiendan pautas de conducta aceptadas por todos. Esas pautas, entendidas como procedimientos contenidos en la norma (en este caso, compendiadas en la órbita del derecho electoral), se asemejan a los componentes de un rito, un ceremonial que contribuiría a que la persona, desde su manifestación individual, se incorporara a la colectividad asumiendo el papel que le correspondiera. Ahora bien, las plataformas informáticas asentadas en Internet parecen permitir la interacción social en una forma más rápida y amplia pero también los espacios personalizados y comercializados que presenta podrían tender, como se ha señalado en el capítulo primero de este trabajo, a ser selectivos,

(...) erigiendo en la red un absoluto espacio cercano en el que está eliminado el afuera; un lugar donde las personas se encuentran solamente consigo mismas y sus semejantes, presentando al participante tan sólo aquellas secciones del mundo que le gustan, desintegrando la esfera pública, la conciencia pública y crítica para, finalmente, privatizar el mundo (...)<sup>114</sup>

Esto puede ocasionar que los rituales de la democracia y todas las “ceremonias” que trae aparejadas, quedaran superados en la vivencia cibernética.

Otro elemento a considerar en la apuesta por las plataformas digitales como motores de la alicaída conciencia ciudadana y su necesaria participación en la vida

---

<sup>114</sup> HAN, Byung-Chul, *La sociedad de la transparencia*, op. cit., pág. 68.

colectiva es la observación formulada por Benjamin R. Barber, también en la primera parte de este trabajo:

(...) quienes no conocen el funcionamiento y las implicaciones de una comunidad real, pueden crear comunidades virtuales sin referencia alguna a las comunidades del mundo real, pensando que es posible crear una comunidad cívica global en la web en ausencia de comunidades reales concretas, políticas y cívicas<sup>115</sup>.

El mismo Barber ofrece otro elemento a considerar al momento de decidir por las plataformas digitales. En el mismo capítulo primero de este trabajo, se enunciaron las similitudes y diferencias que el autor ofrece, entre las condiciones que deben imperar en una democracia y las características de Internet. Para Barber, la democracia obliga a la deliberación razonada, sin presiones ni cronómetros; en cambio, Internet es un espacio muchas veces irreflexivo y precipitado, condicionado a los impulsos donde no hay tiempo para la reflexión de los asuntos que la exigen.

Con el propósito de ofrecer información sobre la forma como los individuos pueden intervenir en un mismo proceso de consulta pública, utilizando dos alternativas tecnológicas distintas, se presenta a continuación el resultado del ejercicio denominado “Derechos de las Personas Jóvenes”. Los datos obtenidos pueden servir para comprender el peso que mantiene la experiencia directa del individuo al momento de participar en un proceso social y cómo las plataformas digitales que Internet ofrece no siempre incentivan la participación ciudadana.

### **3.4 La boleta electrónica y la Internet. El caso de la consulta denominada “Derechos de las Personas Jóvenes”**

El 12 de abril de 2019, el coordinador estatal de Motiva Querétaro, junto con el Consejo Ciudadano Juvenil del Estado de Querétaro, acudieron al Instituto Nacional

---

<sup>115</sup> BARBER, Benjamin R, op. cit., pág. 20.

Electoral a gestionar apoyo para la consulta “Derechos de las Personas Jóvenes”, entregando un plan operativo según el cual, la consulta se realizaría en dos modalidades: en línea, a través de una plataforma digital habilitada por el Consejo Ciudadano Juvenil del Estado de Querétaro, accediendo por medio de la siguiente liga: <https://ccijeq.typeform.com/to/B5MyBD> (deshabilitada actualmente); y en forma presencial, con el apoyo de las boletas electrónicas del Instituto Nacional Electoral.

De acuerdo con el plan operativo elaborado por las organizaciones convocantes, la consulta se trataba de una

(...) iniciativa por fomentar la participación de la población juvenil en Querétaro, buscando fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas encargadas de tutelar los derechos juveniles, ofreciendo herramientas estadísticas que permitan conocer la perspectiva de la población objetivo, en un contexto de coyuntura a nivel nacional, en el que las políticas públicas en materia de juventud se han visto disminuidas en capacidad, cobertura y cantidad.

La consulta se realizó del 29 de abril al 4 de mayo de 2019 y estuvo dirigida a personas con edades de 12 a 29 años. Las boletas electrónicas estuvieron disponibles esos días durante el horario de oficina o funcionamiento de los cinco lugares públicos donde se instalaron: el Instituto Municipal de la Juventud de Cadereyta de Montes; el Instituto de Cultura, Turismo y Juventud del municipio de San Juan del Río; la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro (ubicada el campus central de la ciudad de Santiago de Querétaro); la Secretaría de la Juventud del Estado de Querétaro y el Instituto Municipal de la Juventud de Corregidora (ubicado en El Pueblito). Por otro lado, la plataforma digital se habilitó desde el día 29 de abril a las 9:00 horas, hasta el día 4 de mayo a las 23:59 horas. A continuación, se presentan los ítems del cuestionario (con las posibles respuestas entre paréntesis):

1.- Tu identidad es (Hombre, Mujer o No me identifico con ninguna de las dos); 2.- Tu edad es (12 a 17 años o 18 a 29 años); 3.- Tu grado escolar es (Educación básica,



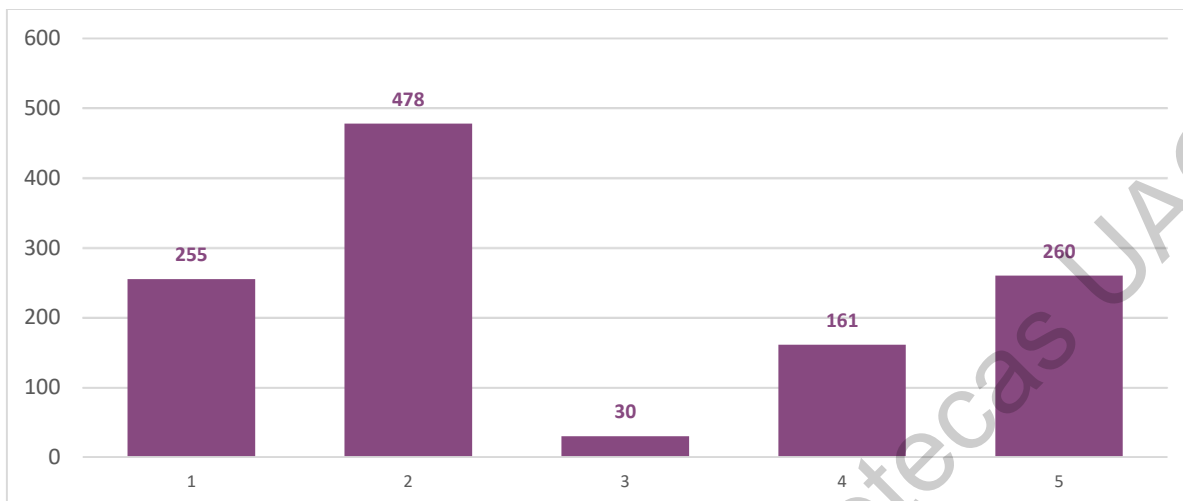
Bachillerato, Licenciatura o posgrado); 4.- ¿Conoces la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes? (Sí o No); 5.- ¿Cuál de los siguientes grupos de derechos te parece más importante proteger en Querétaro? (Aquellos que se enfocan en la protección de: Integridad personal. Civiles y políticos. Económicos. Sociales y culturales o Ambientales); 6.- ¿Cómo manifiestas tu opinión acerca de lo que pasa en la sociedad? (Hablo con mi familia y/o amigos, Publico en redes sociales digitales, Acudo a marchas, manifestaciones y/o reuniones vecinales o Contacto a mis representantes populares); 7.- ¿Eres o has sido integrante de alguno de los siguientes grupos? (Organización de la sociedad civil -colectivo, asociación civil, etcétera-, Grupo religioso, Grupo deportivo, Partido político, gubernamental o similar, Otro -cultural, musical, escolar- o Ninguno); 8.- ¿Consideras que alguna vez violentaron alguno de tus derechos? (Integridad personal, Civiles y políticos, Económicos, Sociales y culturales o Ambientales).

A continuación, se presentan algunos cuadros y tablas que ayudan a ilustrar la composición de la población a la que se aplicó la encuesta referida.

**Cuadro 1**  
**Periodos de acceso a las boletas electrónicas y participantes durante la consulta Derechos de las Personas Jóvenes**

Sede	Fecha de aplicación	Horario	Duración (días)	Universo esperado de participantes	Número de participantes:	Porcentaje	Número de equipos utilizados:
Instituto Municipal de Juventud en Cadereyta de Montes	29, 30 de abril; 2 y 3 de mayo de 2019	09:00 a 17:30	4 días	900	255	28.33	2
Instituto de Cultura, Turismo y Juventud de San Juan del Río	29, 30 de abril; 2 y 3 de mayo de 2019	09:00 a 17:00	4 días	1500	478	31.87	2
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro	29, 30 de abril; 2 y 3 de mayo de 2019	09:00 a 17:00	4 días	1800	30	1.67	2
Secretaría de la Juventud del Estado de Querétaro	29, 30 de abril; 2 y 3 de mayo de 2019	09:00 a 16:00	4 días	1800	161	8.94	2
Instituto Municipal de Juventud en Corregidora	29, 30 de abril; 2 y 3 de mayo de 2019	09:00 a 17:00	4 días	1500	260	17.33	2
Totales				7500	1184	15.79	10

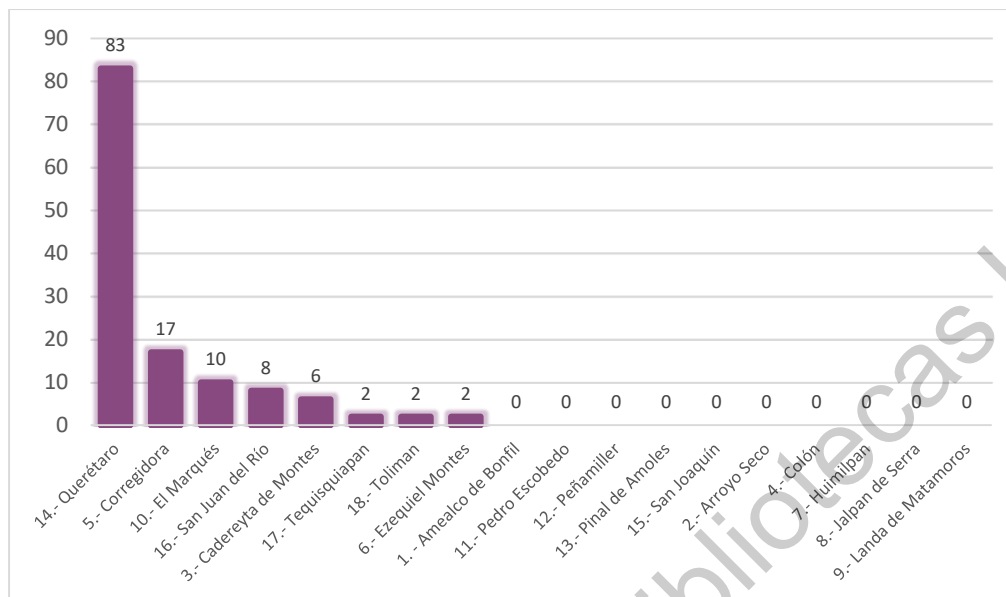
**Gráfica 1**  
**Participación mediante el uso de la boleta electrónica en la consulta Derechos de las Personas Jóvenes, por distrito y sede**



**Cuadro 2**  
**Participantes por municipio durante la consulta Derechos de las Personas Jóvenes a través de la plataforma digital habilitada por las organizaciones convocantes**

¿En qué municipio vives?	Número de respuestas	%
14.- Querétaro	83	63.85
5.- Corregidora	17	13.08
10.- El Marqués	10	7.69
16.- San Juan del Río	8	6.15
3.- Cadereyta de Montes	6	4.62
17.- Tequisquiapan	2	1.54
18.- Toliman	2	1.54
6.- Ezequiel Montes	2	1.54
1.- Amealco de Bonfil	0	0.00
11.- Pedro Escobedo	0	0.00
12.- Peñamiller	0	0.00
13.- Pinal de Amoles	0	0.00
15.- San Joaquín	0	0.00
2.- Arroyo Seco	0	0.00
4.- Colón	0	0.00
7.- Huimilpan	0	0.00
8.- Jalpan de Serra	0	0.00
9.- Landa de Matamoros	0	0.00
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>100.00</b>
	<b>Identidad</b>	
<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Otra</b>
47	81	2
36.15	62.31	1.54

**Gráfica 2**  
**Participantes por municipio durante la consulta Derechos de las Personas Jóvenes a través de la plataforma digital habilitada por las organizaciones convocantes**



La consulta sobre los “Derechos de las Personas Jóvenes” fue promovida por las organizaciones convocantes, previo a su inicio y durante su desarrollo, por medio de entrevistas en radio y televisión, a través de los canales de comunicación de las instituciones donde se instalaron las boletas electrónicas y mediante el uso de redes sociales digitales<sup>116</sup>. A pesar de la promoción y a que las boletas electrónicas se ubicaron en sitios donde se presumía una alta afluencia de personas jóvenes, la participación registrada a través de esos equipos fue escasa, sin encontrarse una explicación del porqué tan pocas personas se interesaron. En particular, sobresale el bajo número de participantes en el Distrito 03, considerando que los equipos estuvieron ubicados en la facultad de Ciencias Políticas y Sociales

<sup>116</sup> Las acciones de promoción consistieron en: Entrevistas: 30 de abril: entrevista en TVUAQ, Noticiero Presencia Universitaria por la mañana, transmitido por Radio Universidad 89.5 FM, canal 24.1 en señal abierta de TvUAQ y en Internet a <http://cgsi.uaq.mx/tvuaq/>. 1° de mayo: entrevista en Imagen Querétaro 94.7 FM; además se realizó transmisión en vivo a través de su página de Facebook a <https://www.facebook.com/imagenqueretaro94.7/>. 2 de mayo: entrevista en Noticiero Querétaro al día de Televisa, además se realizó transmisión en vivo a través de su página de Facebook a <https://www.facebook.com/Noticieros-Televisa-Quer%C3%A9taro-149617531734920/>. Se realizaron publicaciones periódicas en las redes sociales de las instancias participantes: Consejo Ciudadano Juvenil del Estado de Querétaro: <https://www.facebook.com/CCIJEQ/>. Motiva Querétaro: <https://www.facebook.com/MotivaQro/>. Instituto Municipal de la Juventud Cadereyta: <https://www.facebook.com/IMJCadereytadeMontes/>. Instituto Municipal de la Juventud de Corregidora: <https://www.facebook.com/IMJCorregidora/>. Instituto de Cultura, Turismo y Juventud de San Juan del Río: <https://www.facebook.com/CulturaTurismoJuventud/>. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UAQ: <https://www.facebook.com/FCPSUAQ/> y Secretaría de la Juventud del Estado de Querétaro: <https://www.facebook.com/SejuveQro/>

de la Universidad Autónoma de Querétaro, donde sólo 30 personas respondieron las preguntas.

Sin embargo, al conocer los resultados de la participación a través de la plataforma digital, los datos compartidos por las organizaciones convocantes pusieron de manifiesto una cuestión no prevista. En un inicio, las 1,184 personas que respondieron la encuesta utilizando la boleta electrónica se consideraron escasas. Se suponía que el número de participantes a través de la liga en Internet sería superior, dada la facilidad para acceder a la encuesta en cualquier horario y desde sitios mucho más cómodos, no siendo necesario trasladarse hasta el lugar donde se encontraban las boletas electrónicas. Pero el número de individuos que participó por medio de la plataforma digital resultó ser mucho menor, pues solamente 130 personas utilizaron ese medio para responder las preguntas.

Como se ha señalado, Barber advierte que la democracia, sin importar cuáles sean sus procedimientos, obliga a la deliberación razonada, sin presiones ni cronómetros. En cambio, Internet es un espacio muchas veces irreflexivo y precipitado, condicionado a los impulsos donde no hay tiempo para la reflexión de los asuntos que sí la exigen. Internet es una herramienta que ofrece ventajas, pero los resultados de la consulta sobre “Los Derechos de las Personas Jóvenes” demuestran que no necesariamente es un campo propicio para la deliberación y la reflexión.

### **3.5 Aspectos a tomar en cuenta en el diseño de medidas que incentiven la participación ciudadana en el estado de Querétaro**

Como se ha señalado en este trabajo, el sistema electoral mexicano se construyó bajo la premisa de una democracia de corte representativo, donde la participación ciudadana se reducía a una sola expresión: el voto periódico en las elecciones para la renovación de los poderes ejecutivos y legislativos a nivel federal, en las

entidades federativas y en el entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como de los órganos municipales, delegacionales o de autoridades según los usos y costumbres reconocidos en las correspondientes constituciones locales. En pocas palabras, se trataba de un sistema electoral construido bajo la lógica del sistema de partidos políticos, donde el individuo únicamente votaba cada cierto tiempo por determinadas opciones de representación política, otorgándoles un mandato sin garantías. Los poco alentadores resultados de los mandatos emanados de dicho sistema a lo largo de varias décadas, atribuibles principalmente al mal desempeño de los representantes populares y de la administración gubernamental, acentuados por la ausencia de expectativas de mejora en la calidad de vida de la mayoría de la población, han generado manifestaciones de inconformidad que advierten la posibilidad de una crisis que podría poner en riesgo el funcionamiento de la democracia en México.

Como medida para frenar el deterioro de la vida democrática, a comienzos de la segunda década del siglo XXI, el Estado Mexicano adoptó en forma poco sincronizada mecanismos de participación ciudadana directa, alejados, hasta donde fuese posible, de los actores políticos tradicionales (entiéndanse partidos políticos). De esa forma, se incorporaron a la Constitución Política de la República la Consulta Popular y la Iniciativa Ciudadana Legislativa, reglamentándose ambas figuras en las legislaciones atinentes. En forma casi paralela, varias entidades federativas, incluidas Querétaro, adoptaron mecanismos similares, con reglas de operación particulares. Entre esos mecanismos, se encuentra la iniciativa ciudadana que contempla la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.

A lo largo de este trabajo se ha expuesto también que al mismo tiempo que el Estado Mexicano comenzó a adoptar diversos mecanismos de democracia directa, la autoridad electoral administrativa federal desarrolló un proyecto de voto electrónico con el objetivo de reducir costos en la impresión de documentos electorales y facilitar el escrutinio y cómputo en las casillas electorales, acelerando la emisión de los resultados, privilegiando la existencia de documentos que

permitirían al elector verificar el sentido de su decisión, la realización de un potencial recuento de los votos y el desarrollo de una jornada electoral como elemento primordial de los ritos que sostienen al sistema democrático.

Conforme lo descrito en los capítulos segundo y presente de este trabajo (tercero), resulta pertinente aportar algunos aspectos que pueden tomarse en cuenta al momento de diseñar medidas que incentiven la participación ciudadana en el Estado de Querétaro, comenzando con la iniciativa ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. A continuación se enumeran aspectos a considerar para incentivar su promoción como instrumento efectivo de intervención directa de los ciudadanos y ciudadanas en la elaboración de iniciativas de decretos; iniciativas de reformas, derogaciones o abrogación de ordenamientos legales; proyectos de reglamentos municipales; e iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro.

#### **a. Reducción del número de personas que como requisito deben respaldar la iniciativa ciudadana**

Como se ha señalado, la Ley Orgánica del Congreso General en su artículo 130, establece que para ejercer el derecho ciudadano de iniciar leyes o decretos a nivel federal se requiere un respaldo equivalente a cuando menos al 0.13% de la lista nominal de electores, porcentaje menor al 1% que exige la fracción I, del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro para presentar la iniciativa ciudadana, siempre y cuando no se trate de una reforma constitucional, ya que ese respaldo se eleva hasta el 3% cuando la intención es modificar la Constitución estatal, como lo prevé el artículo 63 de la misma legislación. En ese sentido, es conveniente tomar en cuenta que una reducción en el porcentaje de personas que respalden una iniciativa ciudadana como requisito para presentarla, sería una medida adecuada para incentivar su promoción. Ubicar ese respaldo en al menos medio punto porcentual (0.5%) para el caso de iniciativas distintas a las constitucionales, podría alentar su presentación ante la legislatura o ayuntamientos

de la entidad. Si llegara a argumentarse que ese nuevo porcentaje pudiera propiciar que grupos de personas lo aprovecharan para activar esa forma de participación ciudadana en favor de intereses particulares, ajenos al interés colectivo, puede sostenerse en contrario que el número de individuos que se requeriría para promoverla sería mayor todavía al que se necesitaría para constituir un partido político local, equivalente al 0.26% del Padrón Electoral, según lo dispone el artículo 136 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

**b. Determinar con precisión la fecha de corte de la lista nominal de electores que se requiere para cumplir el requisito señalado en la fracción I del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro**

Conocer el momento exacto en el tiempo a partir del cual se fijará el universo de ciudadanos y ciudadanas inscritas en la lista nominal del Estado de Querétaro sobre el cual se debe obtener el porcentaje mínimo de apoyo exigido en la legislación de marras, es esencial por dos motivos: 1) Concede certeza sobre el número preciso de individuos sobre el cual la autoridad deberá declarar el cumplimiento del requisito; por lo tanto, es condición indispensable para salvaguardar el derecho a esa forma de participación; y 2) Conocer ese momento permitirá saber con exactitud cuántas personas al menos deben proporcionar sus documentos, datos y firmas, así como la forma para lograrlo, convirtiéndose en dato indispensable para determinar los recursos humanos, financieros y materiales que se requerirán.

La fecha de corte de la lista nominal de electores inscritos en el Estado de Querétaro que se requiere para cumplir el requisito señalado en la fracción I del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, relativo al porcentaje mínimo de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la entidad que deben proponer la iniciativa, no puede definirse en forma arbitraria, ni determinarse en función de cada iniciativa que se promueva. La fecha debe quedar establecida en la legislación como un único momento. Puede adoptarse el criterio que privilegia el número de personas inscritas en la lista nominal de electores utilizada en la última

elección ordinaria constitucional local o bien, fijar una fecha de corte según día calendario (el 31 de agosto, o el 31 de diciembre de cada año, por ejemplo), evitando de esa forma que se argumente que una iniciativa promovida por los ciudadanos inmediatamente después de una jornada electoral requeriría un menor número de personas que una iniciativa presentada semanas o meses previos a la siguiente jornada electoral.

**c. Adopción de un mecanismo electrónico que permita recabar los datos que exige la fracción VII, del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro**

Como se ha señalado en este trabajo, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, con la iniciativa que promuevan los ciudadanos y ciudadanas debe entregarse a la legislatura o ayuntamiento correspondiente, un documento que contenga los siguientes datos y documentos: “nombre, firma autógrafa y clave de la credencial de elector y copia por ambos lados de ésta de cada uno de los ciudadanos promoventes”. El aspecto a considerar es que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro y la Legislatura del Estado no prevén que esos datos y documentos puedan presentarse en formato digital. De la lectura de la fracción VII, del artículo 58 de la legislación de marras, se desprendería que los datos referidos deben recopilarse en formato impreso: una lista con los nombres, firmas y claves de elector, acompañadas de las copias de las credenciales para votar por ambos lados. Sin embargo, si se buscara incentivar la promoción de ese mecanismo de participación, puede contemplarse en la misma legislación o por medio de algún acuerdo legislativo o de cabildo, la posibilidad de que los datos y documentos referidos se entreguen para su cotejo a través de un sistema informático que facilite su recopilación.

**d. Aspectos a considerar en materia de protección de datos personales**

En forma concomitante con la adopción de un mecanismo electrónico que permita recabar los datos que exige la fracción VII, del artículo 58 de la Ley de Participación



Ciudadana del Estado de Querétaro, cualquier acción para promover la iniciativa ciudadana debe considerar lo establecido en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSSO). De conformidad con su artículo 1, esa legislación es de orden público y observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6, Base A y 16, segundo párrafo de la CPEUM en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados en los ámbitos federal, estatal y municipal de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos. Es objetivo de esa legislación, según lo dispone la fracción V de su artículo 2, proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento. Además, de acuerdo con la fracción III, del artículo 3 de la referida legislación de protección de datos personales, se consideran como bases de datos, al “conjunto ordenado de datos personales referentes a una persona física identificada o identificable, condicionados a criterios determinados, con independencia de la forma o modalidad de su creación, tipo de soporte, procesamiento, almacenamiento y organización.” En ese sentido, los datos y documentos señalados en la fracción VII, del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro consistentes en los nombres, firmas autógrafas y claves de las credenciales de elector de cada uno de los ciudadanos que promueven la iniciativa, sin importar que se procesen en forma impresa o por medio digital, deben estar protegidos por la legislatura estatal o los ayuntamientos de la entidad en los términos de la LGPDPSO y su tratamiento sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable les confiere, debiendo estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera, tal como lo prevén los artículos 17 y 18 de la misma LGPDPSO.

**e. Definición de competencias en cuanto a la verificación de los datos registrales de las personas que promueven una iniciativa ciudadana**

Como se ha señalado en el capítulo segundo de este trabajo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, a falta de disposición expresa en esa Ley, se aplicará lo dispuesto por la Ley Electoral del Estado de Querétaro. De igual forma, según lo dispone el artículo 6 de la misma legislación, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro es la autoridad electoral que intervienen en la aplicación de la misma.

Sin embargo, como se explica en el mismo capítulo segundo, la construcción del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores es una atribución del Instituto Nacional Electoral. Manejar esos bancos de datos y documentos corresponde a la autoridad electoral administrativa nacional. En consecuencia, el auxilio en la verificación de los datos y documentos relativos al soporte de una iniciativa ciudadana: “nombre, firma autógrafa y clave de la credencial de elector y copia por ambos lados de ésta de cada uno de los ciudadanos promoventes”, requisitos contemplados en la fracción VII del artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, correría a cargo del Instituto Nacional Electoral y no del organismo público local electoral, como lo establece el artículo 60 de la misma legislación. En caso que esa atribución fuese reconocida, posiblemente la autoridad local (Legislatura Estatal o ayuntamiento) podría permitir que las personas interesadas en promover una iniciativa ciudadana en los términos de la legislación estatal, utilizaran la herramienta informática desarrollada por el Instituto Nacional Electoral (Apoyo Ciudadano – INE) para la captación digital del anverso y reverso de la credencial para votar, junto con la fotografía del ciudadano, su nombre, firma y clave de elector.

#### **f. La importancia de privilegiar el espacio público como lugar para la participación ciudadana**

Diversos autores citados en este trabajo reconocen que Internet y las plataformas digitales son herramientas valiosas en la promoción de la participación ciudadana. Por ejemplo, Barber sostiene que la tecnología es siempre una herramienta, un

instrumento, algo que se utiliza para algo más, en consecuencia, no tiene un fin inherente. No tiene *telos*; no tiene teleología, por lo que puede usarse de muchas formas distintas y “no es democrática, no es antidemocrática”<sup>117</sup>.

Como se ha señalado, el mismo autor identifica condiciones de la democracia que guardan cierta relación con algunas características de Internet<sup>118</sup>. Por ejemplo, que la democracia exige una interacción cívica donde los sujetos mantengan contacto mutuo e Internet permite esas conexiones. Que la democracia necesita de la participación de la colectividad y la forma como funciona Internet la facilita y que la democracia requiere de una colectividad plural y diversa, e Internet ofrece espacios para una casi ilimitada gama de expresiones. Por su parte, como se ha referido en el capítulo I de este trabajo, Fernando González de Requena Redondo, sostiene que la generalización de las redes sociales consiste en que éstas tienen un potencial democratizador en tanto que facilitan la participación y la creación de contenido por parte del público y los usuarios<sup>119</sup>. Por último, Raffaele Simone reconoce que cualquier manifestación política que se promueva por Internet, poseerá siempre una motivación subyacente por saltarse las mediaciones y evitar intermediarios de dudosa reputación, provocando la impresión de que se ha logrado articular el sueño de la democracia directa. Por lo tanto, los recursos que ofrece Internet favorecen la difusión de ideas, de movimientos, de informaciones y contra-informaciones, facilitando la creación de grupos extensibles, formados por personas a las que se puede acceder inmediatamente y sin gastos. Un recurso que, según el propio Simone, no ha sido valorado en su plena potencialidad<sup>120</sup>. Por otro lado, la mayoría de los autores citados advierten sobre los riesgos que implica sostener una democracia a través de la red.

Aunado a las consideraciones sobre Internet y sus plataformas digitales, en este capítulo se ha señalado que la ciudadanía funcionaría en una democracia como

---

<sup>117</sup> BARBER, Benjamin R, *op. cit.*, pág. 47.

<sup>118</sup> *Ídem*. Pág. 47.

<sup>119</sup> GONZÁLEZ de Requena Redondo, Fernando, *op. cit.*, pág. 238.

<sup>120</sup> SIMONE, Raffaele, *op. cit.*, págs. 168 y 169.

el aglutinante social, equivalente al creyente de una religión, actor irremplazable en la trama del funcionamiento del estado moderno. Por lo tanto, al ser el actor central, el individuo como ciudadano debe manifestarse (participar) frente al colectivo en un escenario elaborado para ese propósito y no actuar a la distancia. Bajo esa premisa, es recomendable tener presente dos escenarios para la participación ciudadana en cualquiera de los dos ámbitos de la democracia (representativa y directa): el de la promoción de los derechos e instrumentos de índole político-electoral, donde encajaría el uso de Internet y las plataformas digitales; y el del ejercicio directo del voto o de la respuesta a un cuestionamiento por medio de los distintos mecanismos de democracia directa (consulta popular, referéndum o plebiscito), donde se preservaría el ritual electoral en el espacio público, a través de instrumentos que garanticen la expresión libre, secreta y documentada de cada ciudadano y ciudadana.

## CONCLUSIONES

Las sociedades que han adoptado a la democracia como núcleo de sus sistemas, sin importar el grado de desarrollo social, político y económico alcanzado, continuamente buscan materializar los ideales con los que la democracia ha sido revestida. La democracia podría ser entendida en ocasiones como un *continuum* de bienestar y realización personal y colectiva, en el cual el devenir de los pueblos se embarcaría en una espiral de progreso interminable y la libertad e igualdad estarían garantizadas<sup>121</sup>. Sin embargo, algunos autores (Simone) creen que el ideal democrático es demasiado complejo y en ocasiones sus proposiciones pudieran resultar impracticables, formando un entramado inestable que amenazaría con derrumbarse. Otros (Byung-Chul Han) creen que la libertad en un mundo neoliberal y cibernético es una ficción, convirtiendo al sujeto en un empresario de sí mismo, un individuo incapaz de establecer relaciones libres de cualquier finalidad, orillándolo al aislamiento en un sitio donde se encontraría solamente consigo mismo y sus semejantes, desintegrando la esfera pública.

El intento del Estado Mexicano de acrecentar el espectro de los derechos políticos adoptando mecanismos de democracia parece no haber logrado su cometido. A nivel local desde 2012, los ciudadanos y ciudadanas con residencia en Querétaro pueden promover iniciativas de ley, decretos, reformas, derogaciones o abrogaciones, proyectos de reglamentos municipales e iniciativas de reforma a la Constitución Política. Sin embargo, como se ha mostrado, ese instrumento nunca ha sido utilizado (al menos hasta el 23 de mayo de 2019<sup>122</sup>). Tratando de comprender por qué no ha sido atractivo el mecanismo de iniciativa ciudadana, se analizaron los resultados de las peticiones a la LIX Legislatura del Estado de Querétaro a partir de los cuales se construyeron algunos aspectos que podrían considerarse en caso de buscar reformar la norma para alentar la promoción de ese

---

<sup>121</sup> Para entender mejor hasta dónde puede llegar el anhelo de libertad e igualdad sin cortapisa en una democracia, véase el caso de *Citizens United*, controversia resuelta por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica en 2010 y que dejó sin efectos la *Bipartisan Campaign Reform Act*, permitiendo que las empresas, incluidas las organizaciones sin ánimo de lucro y sindicatos puedan invertir en las campañas electorales de ese país como si de individuos se tratara.

<sup>122</sup> Fecha cuando la LIX Legislatura del Estado de Querétaro contestó la solicitud de acceso a la información folio 00321819.

tipo de iniciativas. En forma paralela a la adopción de diversos mecanismos de democracia directa y contrario a las tendencias que apostarían por una democracia digital, las autoridades administrativas electorales desarrollaron una tecnología que facilitaría los procedimientos de escrutinio y cómputo de una elección o ejercicio de democracia directa, preservando los distintos actos que conferirían sustento a la participación ciudadana en lugar de privilegiar la participación ciudadana a través de Internet, que como se observa en el capítulo III de este trabajo, no necesariamente contribuiría a incentivarla.

Las aportaciones jurídicas y filosóficas citadas a lo largo de este trabajo, junto con los diagnósticos elaborados por autoridades e instituciones académicas que advierten un desánimo ciudadano y falta de interés en los asuntos colectivos, dibujan un escenario donde al parecer el principal culpable de la crisis por la que atravesaría la democracia sería el individuo mismo: un sujeto inmerso en sus intereses personales, que nada quiere saber de la vida política y ha optado, en el mejor de los casos, por dejar en manos de los profesionales el destino social. Esa parecería una conclusión cómoda desde el punto de vista del poder público. Al fin y al cabo, éste habría hecho un esfuerzo por poner en manos de los ciudadanos y ciudadanas el marco jurídico para ejercer sus derechos político-electorales en formas que hasta hace poco nadie hubiera pensado. Sin embargo, es probable que el escenario de la participación ciudadana resulte estéril a causa de dos motivos: el primero sostendría la hipótesis en la que el individuo no participa por diversas circunstancias (desencanto, hartazgo, indiferencia, egoísmo, ignorancia); y en el segundo, el Estado, aun diseñando mecanismos para ampliar el campo de acción de la participación ciudadana, se habría quedado corto en la manera de formularlos: requisitos difíciles de cumplir, como el caso de la Consulta Popular; la exigencia de un elevado respaldo para promover una iniciativa ciudadana en el Estado de Querétaro, que si se compara, está por encima del necesario para constituir un partido político (0.26%); así como procedimientos poco claros (como la fecha de corte o la posibilidad de apoyarse digitalmente para recabar datos y documentos de los respaldos). Ambos motivos son compatibles, pero no explican del todo lo que

podría estar sucediendo. Es necesario tener claro que lo expresado en este trabajo se circunscribe a las formas de participación ciudadana que son aceptadas y reguladas por las normas. Sin embargo, existe un espectro de la realidad nacional que escapa a este análisis y se muestra con claridad en la tragedia que millones de personas viven actualmente a causa de una violencia difícil de explicar. En ese ámbito, incómodo y cruel, se desenvuelve un drama donde la participación ciudadana se lee en forma distinta, como dice Gilber:

*Y sin embargo hay gente en todo México que sigue desafiando este reino del silencio. Como resultado, muchos terminan mirando los ojos del silencio al fondo del cañón de un fusil. Periodistas, activistas de derechos humanos, parientes de los asesinados, guerrilleros rurales y, a veces, funcionarios públicos honestos, son los que más frecuentemente se encuentran en la mira del silencio... Son gente que, a pesar de la sangre y las promesas incumplidas, sigue creyendo en una forma de justicia; si no en la justicia del Estado, de la ley, de la policía, de las cortes y los legisladores, sí en la justicia del saber, pues hablar y contribuir al saber son formas de rebeldía contra el silencio y la muerte<sup>123</sup>.*

Es en ese drama donde otros deben buscar las razones por las cuales cada vez más personas han decidido “mandar a la chingada” el discurso de la democracia recetado desde las instituciones.

---

<sup>123</sup> GILBER, John, *Morir en México*, Oaxaca de Juárez, México, editorial Sur-ediciones, 2012, pág. 27.

## BIBLIOGRAFÍA

ASSANGE, Julian et. al. *Criptopunks. La libertad y el futuro de Internet*, Uruguay, editorial Trilce, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. *Retrotopía*, Ciudad de México, editorial Paidós, 2017.

BECKETT, Samuel. *El final*, en *Relatos*, Barcelona, editorial Tusquets, 1997.

BOYER, Pascal, ¿Por qué tenemos religión? Origen y evolución del pensamiento religioso. Editorial Taurus. México. 2002.

CAJAS Castro, Juan. *Educación para el futuro. Construcción democrática y educación cívica en Querétaro*, IEQ, México, 2003.

\_\_\_\_\_. *Los desviados. Cartografía urbana y criminalización de la vida cotidiana*. Universidad Autónoma de Querétaro. Facultad de Derecho, Dentro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas. México. 2009.

CARRE, de Malberg Raymond, *Teoría general del Estado*, D. F., México, FCE, segunda edición en español, 1998.

CHOMSKY, Noam. *Réquiem por el sueño americano. Los diez principios de la concentración de la riqueza y el poder*, editorial Sexto Piso, Ciudad de México, 2017.

DÍAZ Aldret, Ana. *Democratización y alternancia. Encuesta de actitudes y orientaciones políticas de los ciudadanos en Querétaro*, UAQ, México, 2002.

DUFOUR, Dany-Robert. *Locura y democracia. Ensayo sobre la forma unaria*, México, editorial FCE, 2002.



ELLIOT H., John. *Imperios del mundo atlántico. España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*, D. F. México, editorial Taurus, 2008.

GILBER, John, *Morir en México*, Oaxaca de Juárez, México, editorial Sur-ediciones, 2012.

GONZÁLEZ de Requena Redondo, Fernando. *Dilemas en torno a las redes sociales y otras herramientas digitales. Jóvenes, culturas urbanas y redes digitales*, España, editorial Ariel, 2012.

GROS, Frédéric. *Desobedecer*, Ciudad de México, editorial Taurus, 2019.

FERNÁNDEZ, Riveira Rosa María. *La regulación jurídica del voto electrónico: El ejemplo del caso español*. Fundap; México, 2007.

FERNÁNDEZ, Rodríguez José Julio. *Democracia y nuevas tecnologías: aproximándonos al voto electrónico*; Fundap; México, 2007.

HAN, Byung-Chul. *La sociedad de la transparencia*, Barcelona, editorial Herder, 2013.

\_\_\_\_\_. *Psicopolítica*, editorial Herder, Barcelona, 2016.

HOBBSAWN, Eric. *Cómo cambiar el mundo*, España, editorial Crítica, 2011.

ILLICH, Iván. *La Convivencialidad. Obras reunidas*, D. F., México, editorial FCE, 2006.

KANT, Emmanuel. *Filosofía de la Historia*, México, editorial FCE, 2009.

KIERKEGAARD, Soren. *Tratado de la desesperación*, México, editorial Tomo, 2002,

LIPOVETSKY, Gilles. *El crepúsculo del deber: La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, España, editorial Anagrama, 1994.

MEDRANO, González Ramiro, et al. *Capital social en ocho países latinoamericanos*, IEEM, México, 2008.

MELVILLE, Herman. *Bartleby, el escribiente*, España, editorial Plaza Janes, 1999.

MEYER, Lorenzo. *El Estado en busca del ciudadano, un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*, editorial Océano, D. F., México, 2005.

MORALES Garza, Martha Gloria. *Grupos, partidos y cultura política en Querétaro*, UAQ, México, 1992.

\_\_\_\_\_. *La nueva generación de políticos queretanos*, UAQ, México, 1998.

NOHLEN, Dieter, et al. (comps.). *Derecho Electoral. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, D. F., México, editorial FCE, 1999.

ORTEGA Y Gasset, José. (1993), *La Rebelión de la Masas*, España, Editorial Altaya, 1993.

PRUDHOMME, Jean-Francois, *Consulta Popular y democracia directa*. En Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Núm. 15 del Instituto Nacional Electoral, México, 2016.

RAWLS, John. *El liberalismo político*, Barcelona, editorial Crítica, 2004.

RENIU, I Vilamala Josep María. *Los ciudadanos frente al voto electrónico: elementos para una evaluación sociopolítica comparada*. Fundap; México, 2007.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social. Principios del Derecho Político*, España, editorial Maucci, 1920.

SIMONE, Raffaele. *El hada democrática. Cómo la democracia fracasa*, Ciudad de México, editorial Taurus, 2016.

SLOTERDIJK, Peter. *Estrés y libertad*, Argentina, editorial Godot, 2017.

SOBOUL, Albert. *La Revolución Francesa*, Biblioteca de Ciencias Sociales, España, editorial Orbis, 1981.

SUÁREZ Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez Gómez. *Constitución y sociedad en la formación del estado de Querétaro, 1825-1929*, D. F., México, editorial FCE, págs.

TURNER, Victor. *La selva de los símbolos*, 4ª edición, D. F., México, editorial Siglo XXI, 1999.

ZOVATTO, Daniel, et al. (comps.). *Derecho Electoral. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, D. F., México, editorial FCE, 1999.

### **FUENTES HEMEROGRÁFICAS**

ACOSTA CÓRDOVA, Carlos. La inconformidad social, amenaza para las elecciones., *Revista Proceso*. México, 2016, número 2057, 3 de abril.

BARBER, Benjamin R. *¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de la telecomunicación?*, en *Revista de Internet Derecho y Política*, España, 2006, número 3.

CALVO, Dafne. *Empresa privada y participación digital: modelo de negocio y derecho de petición en Change.org.*, Revista de Ciencias Sociales, España, 2016.

CASTRO, Puga Josué. *Ciudadanía y clase social. Apuntes en torno a los alcances de un ensayo clásico.* Metapolítica, número 104, México, enero – marzo 2019.

HUMPHREY, Marshall Thomas. *Ciudadanía y clase social.* Revista española de investigaciones sociológicas. Número 79. España. Julio – septiembre 1997.

THOMPSON Jiménez, José, en su trabajo *La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas.* Revista de derecho electoral, número 9, primer semestre 2009. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.

Dirección General de Bibliotecas UAQ