

Encuestas y participación ciudadana en asuntos públicos: la consulta ciudadana sobre la reforma energética

*Ma. de Lourdes Fournier García**

*Claudia Ortiz Guerrero***

*Pedro Moreno Salazar****

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las posibilidades políticas, sociales y jurídicas del ejercicio de formas de democracia directa en México. En los últimos años se ha sostenido que diferentes actores individuales y colectivos a través de una consulta opinen sobre decisiones de índole público. Aquí se presenta particularmente el ejercicio de opinión sobre la reforma al manejo de los hidrocarburos, propuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se valoran los dispositivos llamados “estudios de opinión” para conocer los “sentimientos ciudadanos” como conceptos propios del análisis de las políticas públicas.

Palabras clave: Opinión pública, participación ciudadana, políticas públicas.

* Maestría en Planeación Educativa. Profesora-investigadora de tiempo completo, Titular “C”, Departamento de Política y Cultura. Coordinadora del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación son: encuestas de opinión y educación. Correo electrónico: fournier@correo.uam.mx

** Maestría en Economía. Profesora-investigadora, Titular “C”, Departamento de Producción Económica y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación son: encuestas de opinión y financiamiento. Correo electrónico: cortiz@correo.xoc.uam.mx

*** Doctorado en Administración Pública. Profesor-investigador de Tiempo Completo, Titular “C”, Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación son: las políticas públicas contemporáneas del Estado mexicano, con especial énfasis en las sociales, de seguridad social y las llevadas a cabo por empresas públicas como Pemex. Correo electrónico: msph6107@correo.xoc.uam.mx

The purpose of this article is to reflect on the political, social and legal possibilities of exercising forms of direct democracy in Mexico. During the last years, it has been held that through consultation different individual and collective actors express their opinions on public-issue decisions. In particular, this article discusses opinion expression on the hydrocarburate-management reform suggested by Mexico City' Head of Government. The instruments called opinion studies are assessed in order to know the "citizens' feelings" as concepts of public policy analysis.

Keywords: public opinion, citizen participation, public policies.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central reflexionar sobre las posibilidades políticas, sociales y jurídicas del ejercicio de formas de democracia directa en México a la luz de la polémica que en épocas recientes se ha sostenido entre diversos actores individuales y colectivos a través de una consulta para decidir sobre las iniciativas de reforma al manejo de los hidrocarburos propuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También se valoran los dispositivos llamados "estudios de opinión" para conocer los "sentimientos ciudadanos" (Bardach, 1993) como conceptos propios del análisis de las políticas públicas pero en relación sobre todo con la mencionada reforma de los hidrocarburos, y además porque en la polémica acerca de la consulta se opusieron a ésta actores políticos que no comparten la postura del gobierno del Distrito Federal como una alternativa eficaz y moderna.

La estructura del trabajo es la siguiente: una primera parte revisa los conceptos de *opinión pública* y *participación ciudadana* en el marco de los regímenes democráticos, sección en la que además se comentan los resultados de algunas de las encuestas practicadas por empresas privadas, sin patrocinadores a la vista, sobre el tema de la reforma del marco legal de la industria de los hidrocarburos. Enseguida, se introduce la discusión sobre las formas de democracia directa en oposición y/o complementarias a la denominada "democracia parlamentaria". La última parte da cuenta de algunos elementos del debate parlamentario y público sobre la reforma energética así como de los resultados

de la consulta del 27 de julio de 2008 sobre las iniciativas presidenciales para el manejo de los hidrocarburos y de una consulta piloto realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco a través del Gabinete de Encuestas por Muestreo (GEM).

La opinión pública y la participación en las democracias

Las encuestas de opinión, al igual que los estudios de mercado, no son cosa nueva. Su metodología se ha venido “desarrollando penosamente desde fines del siglo XVIII, con vacilaciones características, contra oposiciones constantes” (Noelle, 1970:11). En el caso de las encuestas de opinión relacionadas con procesos electorales, existe ya un historial tanto de éxitos como de fracasos, así como legislaciones específicas que incluyen puntos sobre los métodos para realizarlas, pero se centran sobre todo en la forma y los tiempos en que se pueden dar a conocer sus resultados.

La Esomar (European Society for Opinion and Marketing Research) considera que en los últimos 50 años se ha comprobado que las encuestas de opinión son elementos operacionales permanentes de las democracias modernas, ya que son el medio a través del cual es posible seguir paso a paso el avance de las campañas electorales, así como las fluctuaciones de popularidad de candidatos y gobernantes. Se conocen tendencias y motivaciones, se detectan los cambios de opinión y la evolución de los valores, se siguen los movimientos de apoyo y se evalúa el impacto público de cualquier acontecimiento. Además, permiten a los ciudadanos hacerse escuchar en todo momento y comparar sus puntos de vista con los de los demás. Para esta misma asociación “las encuestas de opinión y la libertad no pueden ir separadas. La relación entre los encuestadores y los encuestados presupone un clima de confianza y los resultados publicados son creíbles únicamente en la medida en que todas las opiniones puedan expresarse libremente, por desagradables que puedan ser para aquéllos que están en el poder” (Esomar, 1993:2). Tal vez esto explique, al menos en parte, lo ocurrido en México durante las dos últimas décadas, como pasó en la etapa previa a las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Dis-

trito Federal en julio de 1997, cuando incluso se habló por primera vez en los medios de comunicación de una “guerra de encuestas” y que se ha repetido después tanto en elecciones locales como federales, hasta llegar a la controvertida elección presidencial en que obtuvo el triunfo Felipe Calderón.

Precisamente acerca de las “guerras de encuestas” es conveniente mencionar algunos de los supuestos efectos negativos de la publicación de los resultados de sondeos de este tipo durante el desarrollo de campañas y sobre todo en fechas cercanas a una votación. Es un ejemplo muy citado (en Leinhard, Noelle y Eagleton Institute of Politics de The State University of New Jersey) lo ocurrido durante la campaña presidencial de 1948 en Estados Unidos, protagonizada por el demócrata Harry S. Truman (cuyos años de gobierno en la Casa Blanca habían estado marcados por una serie de dificultades, al grado de que fue prácticamente debido al rechazo de Eisenhower a la candidatura que su partido lo nominó) y el republicano Thomas E. Dewey, que ya antes había perdido en unas elecciones presidenciales pero que confiaba, junto con su partido, en un triunfo sin problemas. Era tan grande la supuesta ventaja de Dewey que desarrolló una muy tibia campaña, mientras Truman recorrió, con excelentes resultados, buena parte de la Unión Americana. A pesar del entusiasmo despertado por la presencia de Harry, muchos expertos en política y prestigiados investigadores de opinión, como George Gallup y Elmo Roper, pronosticaron una derrota para Truman. Con gran confianza Roper llegó a anotar que el fuerte margen a favor de Dewey tenía un parecido “casi siniestro” con las cifras Roosevelt-Landon, haciendo referencia a un proceso electoral anterior en el que Roosevelt resultó triunfador; además, Roper decidió que su empresa dejaría de efectuar sondeos ya que “mi inclinación es predecir la elección de Thomas E. Dewey por un amplio margen y dedicar mi tiempo y esfuerzos a otras cosas” (Roberts, 2004). Sin embargo, en las elecciones, Truman venció a Dewey ante el asombro de todos y para escarnio de los investigadores de opinión. Desde entonces, estos sucesos se han mostrado como un caso en que los resultados de las encuestas, tan favorables a Dewey, sólo sirvieron para provocar que tanto él como sus seguidores se confiaran, con negativos resultados para ellos.

Volviendo a la situación en México, Roderic Ai Camp cita un análisis de bases de datos de las encuestas de opinión pública en América Latina realizado por Louise Harris Berlin del que se desprende que las primeras verdaderas encuestas de opinión pública realizadas en nuestro país son de la década de 1950, patrocinadas en su mayoría por el gobierno de Estados Unidos. “La base de datos estadounidense no incluye ninguna encuesta patrocinada por mexicanos antes de 1986” (Camp, 1997:11). De acuerdo con este mismo autor, “antes de 1988 la mayoría de las encuestas políticas, que no se publicaban, eran realizadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o por políticos gubernamentales individuales” (Camp, 1997:16). No es difícil llegar a la conclusión de que casi todas esas encuestas no publicadas tuvieron como finalidad mejorar las perspectivas de triunfos electorales y permanencia en el poder de la reducida élite que tenía acceso a esa información. En 1988 algunos diarios y revistas efectuaron encuestas de opinión política y “en ese año [fue] cuando analistas, políticos, periodistas, encuestadores y público en general iniciaron un debate aún inconcluso sobre el uso y abuso de encuestas en la escena política mexicana” (Gamboa, 1997:37). Ahora, conforme aumenta la liberalización política, puede decirse que desde las elecciones presidenciales de agosto de 1994 “las encuestas metodológicamente aceptables publicadas con anticipación ofrecen un medio público y abierto de comparar los resultados oficiales con los anticipados” (Camp, 1997:19) y junto con las encuestas preelectorales, las encuestas de salida y los conteos rápidos se aplicaron, con excelentes resultados, en ese mismo año.

Después de las elecciones presidenciales de 1994, las elecciones de 1997 para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dada su particular importancia por ser las primeras en que los habitantes de esta ciudad elegirían a quien encabeza aunque con muchas limitaciones jurídicas el Departamento del Distrito Federal, fueron motivo de una gran cantidad de encuestas, la mayoría de ellas patrocinadas por los diversos medios comunicación, sobre todo prensa, o por algunos grupos políticos.

Muchas veces la metodología utilizada y los resultados parecían estar correlacionados con los intereses del patrocinador. Ya desde 1994 se había observado que un aspecto metodológico en apariencia

de poco peso, como encuestar en la calle o en el domicilio, provoca diferencias interesantes ya que

[...] en el presente estado de desarrollo de la cultura política la gente tiende a protegerse en sus respuestas a algunos temas al saberse identificada en su domicilio [...] sobre este punto el diario *Reforma* realizó una encuesta experimental en la Ciudad de México donde las preferencias electorales hacia el candidato del PRI mejoran casi un 11% en la casa con respecto a la calle, y lo contrario ocurre con los candidatos del PAN y del PRD (Basañez, 1997:179-180).

Consultas, referendos y plebiscitos en asuntos públicos. ¿Hacia la subversión de la democracia representativa?

Los procesos de democratización que vive México en los últimos años han abierto la posibilidad de que la sociedad y la opinión pública no sólo participen en los procesos electorales y decidan acerca de sus autoridades, sino de que también conozcan los programas y las actividades relacionadas con la gestión pública, opinando, participando, apoyando u oponiéndose a la modificación de éstos. Estas condiciones permiten ejercicios de toma de opinión, consulta y decisión que sirvan como apoyo a la modificación de las leyes o a la elaboración de políticas públicas para generar un clima que permita a los ciudadanos y a la sociedad en general continuar su marcha.

Acerca de las encuestas, como se menciona en el apartado anterior, se sabe ya que constituyen uno de los instrumentos principales para conocer la opinión pública y/o los sentimientos de los ciudadanos sobre problemas públicos y formas de resolverlos, entre otros temas.

Hay que aceptar que las encuestas son eficaces en la toma del pulso ciudadano, tanto para la definición como para la toma de decisiones respecto de los problemas públicos, ya que permiten contender con la impronta tecnocrática presente casi en todos los gobiernos independientemente de su origen y signo político; más allá de lo anterior, todo

sistema político posee de manera estructural cierta “tendencia” (Cobb y Elder, 1983) durante el ejercicio de gobierno que lo lleva a prescindir de manera sistemática de la opinión y participación ciudadanas, constriéndolas al supremo acto de emisión del voto. Sin embargo, las limitaciones más evidentes de las encuestas radican en el hecho de que sean utilizadas para encubrir y enmascarar definiciones y decisiones sobre asuntos públicos contrarios al sentir ciudadano, siempre y cuando no se vayan vinculando las tomas de opinión con cada una de las etapas del ciclo de las políticas y con los niveles de participación que son información, consulta, delegación, asociación y control (Canto *et al.*, 2007).

Ahora, empezaremos por tratar algunas de las modalidades principales para conocer la opinión ciudadana o conocer un pronunciamiento popular o una deliberación popular o votación popular sobre problemas, normas y hechos. Estas modalidades forman el *corpus* de la denominada “democracia directa” (Bobbio *et al.*, 2005), en abierta oposición en algunas versiones políticas a la representativa, mientras que en otras son formas de participación democráticas (Borja, 2003).

Algo que tal vez ayude a aclarar más las cosas son dos definiciones de diccionario que a continuación se anotan: *Plebiscito*: del latín *plebiscitum*, fue la ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las clases superiores de la república, a propuesta de su tribuno. Por algún tiempo obligaba solamente a los plebeyos, y después fue obligatoria para todo el pueblo. Actualmente se refiere a la “resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos” y a la “consulta al voto popular directo para que apruebe la política de poderes excepcionales, mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al estado cuya aprobación se pretende”; también “voto de todo el electorado en un tema de importancia nacional” (*Larousse International Encyclopedia and Dictionary*, 2002). *Referendo* o *Referéndum*: del latín *referendum*, es el “procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone” (*Diccionario Durvan de la Lengua Española*, 1988); o bien “someter una medida o asunto particular de importancia nacional a todo el electorado (en

vez de presentarla sólo a sus representantes) como un punto único sobre el cual votar” (*Larousse International Encyclopedia and Dictionary*, 2002).

En el panorama internacional y específicamente para América Latina no se encuentran muchos avances respecto de la emergencia de formas de participación democrática directa o de lo que se ha dado en llamar “democracia participativa” (Canto, 2007). Algunos antecedentes legislativos se ubican en Brasil, donde en 1988 se estableció a nivel constitucional la participación, mientras que en 1991, al mismo nivel, en Colombia se reconoció la participación ciudadana como necesaria en todos los órdenes de gobierno y, por otra parte, en Bolivia en 1994 se aprobó una Ley de Participación Popular. En México, primero en el Distrito Federal y posteriormente en el resto de la federación se aprobaron sendas legislaciones sobre Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles. En todos estos lugares existen dudas sobre los alcances y la efectividad de las prácticas participativas para al menos cumplir con lo normado, pero una evaluación general muestra deficiencias en la calidad de la participación, ya que sería deseable que las prácticas participativas de democracia directa transitaran de lo regulado-tutelar a lo delegativo-contractual o autogestivo.

Sobre estas modalidades de acercamiento a la opinión ciudadana pesan las mismas objeciones destacadas en el apartado anterior, ya que a pesar de que siempre es bueno y deseable que quienes toman decisiones estén enterados de la forma en que las personas comunes perciben los posibles resultados de los actos de gobierno, estas percepciones pueden carecer de bases firmes. Es bien sabido que los medios de comunicación tienen mucha influencia en la formación de opiniones, pero además muchas decisiones de gobierno han de basarse en amplios estudios técnicos que por su naturaleza misma difícilmente llegan al nivel de comprensión de los ciudadanos. Es por esto que las formas de consulta ciudadana han de utilizarse para casos concretos que así lo ameriten y empleando siempre instrumentos claros, muy bien diseñados que eviten en lo posible la confusión y los equívocos, por no decir la inducción intencionada de respuestas.

Algunos elementos sobre el debate parlamentario y público de la reforma energética

La iniciativa de reforma a la industria de los hidrocarburos anunciada por el Ejecutivo Federal en abril del 2007, estuvo centrada en la fragmentación de la organización de Pemex y en la posibilidad de dar facilidades a empresas, sobre todo transnacionales, para intervenir a lo largo de todos los procesos de explotación, producción petrolera y elaboración derivada. Los argumentos ofrecidos básicamente descansaban sobre el rezago en tecnología de punta y financiamiento suficiente por parte de Pemex para la explotación de petróleo en aguas someras y profundas.

Específicamente, se propuso la reforma de la Ley Orgánica de Pemex y de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, además de presentar la Iniciativa de Ley para la Creación de la Comisión del Petróleo donde se manejaron las intenciones de privatizar diversas funciones y trabajos relacionados con la industria nacional y pública de los hidrocarburos; por ejemplo, en el artículo 46 de la Iniciativa de Ley Orgánica de Pemex se propuso que la paraestatal y sus organismos subsidiarios pudieran celebrar contratos con los sectores social y privado, con remuneraciones tanto fijas como variables, determinadas o determinables, otorgando incentivos si así se estimara conveniente (López, 2008; Suárez, 2009).

Esta iniciativa privatizadora arrancó desde varios años atrás con los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, y más profundamente con Vicente Fox (Bartlett, 2008). Los argumentos presentados a las cámaras para la fragmentación y la apertura al capital privado de Pemex han sido delineados y perfeccionados a lo largo del tiempo, pero son básicamente los mismos que los presentados en las iniciativas por el gobierno de Felipe Calderón.

Por ejemplo, la falta de capital para las inversiones y la operación de Pemex se presenta sólo como dato por las autoridades, pero dado el régimen de exención fiscal que pesa sobre la paraestatal —dicen los críticos—, el porcentaje promedio de aportaciones de ésta al gobierno federal respecto del valor de sus ventas en sólo siete años, de 2000 al

2007, ha sido de 75.8%; mientras que el porcentaje promedio de recursos para inversión en la misma, siempre respecto del volumen de ventas y durante el mismo periodo, ha sido de sólo 2.5% (Di Costanzo, 2009).

El sondeo de opinión impulsado por el Gobierno del Distrito Federal

Entrando al tema de este trabajo, la iniciativa de realizar un sondeo de opinión sobre la reforma energética fue del Gobierno del Distrito Federal¹ e inicialmente se planteó sólo para la ciudad capital, pero fue ganando terreno y llegó a ser una consulta a nivel nacional. En el Distrito Federal una de las grandes prioridades de los gobiernos de la ciudad ha sido transformar la toma de decisiones en asuntos públicos, lo cual desde nuestro punto de vista no es alcanzable sin la clara participación de la ciudadanía, así como de otras entidades e instituciones sociales y políticas. Por otra parte, la reforma energética es un tema complejo que implica conocimiento técnico, por lo que el ideal sería que la realización de una toma de opinión de la ciudadanía se basara en la información simétrica entre los participantes, pero en el caso que nos ocupa los ciudadanos no la tienen o sólo están parcialmente informados. A pesar de ello, hay que reconocer que nos encontramos en un mundo imperfecto. Además el ejercicio de la toma de opinión implica la cooperación y concientización de los diversos actores como mecanismo de gobierno para dar respuesta a los asuntos de interés público (Kooiman, 2004:173).

La consulta ciudadana convocada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto de la reforma energética propuesta por el gobierno federal, se realizó el 27 de julio de 2008. De acuerdo con el

¹ El 19 de junio se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, así como en los artículos del Código Electoral del Distrito Federal relativos a Participación Ciudadana (GDF, 2008a), <http://www.consultaenergetica.df.gob.mx/convocatoria.html>

artículo 42 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la consulta ciudadana es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, las instancias de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos en el Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal menciona entre otros instrumentos de participación de los ciudadanos la realización de plebiscitos, referendos, consulta vecinal y audiencias públicas. El ejercicio realizado el 27 de julio de 2008 corresponde al formato de plebiscito:

Artículo 13. A través del Plebiscito el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Además de estipular los tiempos de convocatoria y las condiciones de participación, así como que el Instituto Electoral del Distrito Federal será la instancia encargada de organizar, efectuar el cómputo y dar a conocer los resultados, la ley indica que “los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal”.

Como antecedente, vale mencionar que en el Distrito Federal ya se han realizado ejercicios democráticos de este tipo, como se puede ver en el cuadro 1.

También se convocó a gobernadores de los estados para que sus ciudadanos expresaran su opinión a través de una consulta sobre la reforma energética, esperando que esa opinión fuera tomada en cuenta por los legisladores (Gobierno del Distrito Federal, 2008a). En la consulta pudieron participar todas las personas en edad de votar

Cuadro 1. Ejercicios democráticos en el Distrito Federal

<i>Tema</i>	<i>Número redondeado de participantes</i>
Reforma política	170,000
Horario de verano	318,000
Modificación a la tarifa del transporte público	47,000
Construcción del segundo piso en el viaducto Miguel Alemán	80,000
Construcción del segundo piso en el Periférico	420,000
Consulta verde	472,000
Evaluación ciudadana de servicios públicos (Observatorio Ciudadano)	329,478 hogares

Fuente: Elaboración propia.

y la jornada fue vigilada por 80 notarios públicos, 25 organizaciones civiles y 75 observadores ciudadanos.

En total participaron las siguientes entidades: Baja California Sur, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz, más el Distrito Federal donde se inició el sondeo.

Los objetivos de la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética fueron:

- Que los ciudadanos puedan opinar en una consulta imparcial, libre y objetiva, que satisfaga el propósito de que todos puedan participar en la toma de decisiones sobre los hidrocarburos.
- Lograr una jornada ejemplar a través de la participación directa de la sociedad en asuntos públicos para consolidar esa práctica.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) colaboró con asesoría en la organización, en la definición del número de centros de mayor afluencia ciudadana y en la estrategia de difusión. También participó en el diseño de los materiales que se usaron, en la capacitación de los

responsables de las mesas receptoras de opinión, e incluso en la acreditación y registro de los observadores. También, por primera vez en el país, se utilizaron en algunas mesas de recepción urnas electrónicas para demostrar la viabilidad y la eficiencia de este instrumento. Así, el Gobierno del Distrito Federal, el IEDF y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) formaron el Grupo Técnico de la mencionada consulta.

La propuesta fue instalar 5,586 mesas de recepción de opinión, 40 urnas electrónicas, 2,841 centros de recepción en lugares como plazas, jardines y mercados de las 16 delegaciones.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal acordó apoyar la consulta proporcionando los 66 módulos con los que cuenta en la ciudad de México.

La redacción de las preguntas sometidas a consulta la realizó un grupo de expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y un consultor de opinión pública recomendado por el IEDF. En su versión final, estas preguntas fueron:

1. Actualmente la explotación, transporte, distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos (petróleo y gas) son actividades exclusivas del gobierno. ¿Está usted de acuerdo o no está de acuerdo que en esas actividades puedan ahora participar empresas privadas?
2. En general, ¿está usted de acuerdo o no está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas relativas a la reforma energética que se debaten actualmente en el Congreso de la Unión?

Con dos posibles respuestas: Sí o No

Del mismo modo, el grupo técnico sugerido por los convocantes decidió que el mecanismo para realizar el cómputo de las actas de escrutinio de las mesas receptoras de opinión y el cómputo final se dieran a conocer en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Los centros de recepción abrieron de las 8:00 horas a las

18:00 horas, o hasta que el último de los ciudadanos formados terminara de opinar.

En el cuadro 2 se observa que 87% de la consulta no está de acuerdo en que participen empresas privadas en actividades de distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos (petróleo y gas). Respecto de la segunda pregunta, si bien es confusa por la manera en que se planteó, se puede inferir que 84% no está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas para modificar la reglamentación en materia energética.

En el cuadro 3 se dan datos sobre el proceso en general de la consulta. Los ciudadanos participantes fueron más de 15 mil, número

Cuadro 2. Resultados de la consulta energética en el Distrito Federal

<i>Pregunta/ respondentes</i>	<i>Sí</i>		<i>No</i>		<i>Opiniones no válidas</i>	
	<i>%</i>	<i>Conteo</i>	<i>%</i>	<i>Conteo</i>	<i>%</i>	<i>Conteo</i>
1. 826,028	11.52	95,155	87.02	718,810	1.46	12,613
2. 824,216	14.52	119,637	83.98	192,189	1.50	12,390

Nota: 99.73% de mesas computadas al 7 de agosto de 2008 a las 24 hr.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Consulta energética (2008).

Cuadro 3. La consulta sobre la reforma energética en el Distrito Federal en números

<i>Instancia</i>	<i>Número</i>
Centros de participación	2,841
Mesas receptoras	5,614
Enlaces distritales	40
Multiplicadores/ Auxiliares	565
Ciudadanos participantes	16,842
Observadores ciudadanos	280 aproximadamente
Costo	\$ 45,595,841

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Consulta energética (2008).

que puede ser bajo pero se debe tomar en consideración que no existen mecanismos jurídicos que sustenten la participación en sondeos de opinión, pero bien es un ejercicio democrático que sienta las bases para el desarrollo de la participación ciudadana.

La información disponible sobre esta consulta realizada a iniciativa del Gobierno del Distrito Federal, a la fecha sólo presenta los resultados expuestos.

Un acercamiento a la opinión sobre el tema

En junio de 2001 el GEM² realizó la Encuesta Ciudadana sobre el Desempeño del Gobierno Federal, del Distrito Federal y delegaciones políticas, con un tamaño de muestra de 1,600 cuestionarios, con una distribución no proporcional por cuotas, aplicándose 100 entrevistas por delegación, lo cual da un intervalo de confianza de 95% y un nivel de precisión de ± 2.5 por ciento.

Entre muchos otros puntos, se planteó a la muestra la pregunta “¿Está de acuerdo sobre la consulta ciudadana en temas como reglamentar marchas y bloqueos, o el horario de verano?”, y 52.4% respondió afirmativamente (661 personas), 22.7% lo hizo en forma negativa, 7.9% no está seguro, según 6.8% depende del tema, 3.5% no sabe y el restante 6.7% no respondió; es decir, que la mayoría de la población consultada dijo estar de acuerdo con las consultas. Entre quienes dijeron sí a las consultas ciudadanas, como razones para ello sobresale el hecho de “opinar” y “dar opinión”, así como la frase “nos toman en cuenta”, es conveniente “porque afecta a la ciudadanía” y “afecta a todos”. Por otra parte, es signo de “participar” al “dar la opinión” y es que consideran que “debe decidir la población”, pero no sólo eso ya que los gobernantes deben “conocer la opinión del pueblo” y, lo que es más importante, “deben tomarnos en cuenta”. Todo ello por “democracia”, por “el derecho a opinar” y porque “la gente habla” y se “nos toma en

² El GEM de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco lleva más de 10 años realizando encuestas de opinión en el Distrito Federal. El GEM está integrado por profesores investigadores con una visión multidisciplinaria.

cuenta". En resumen, el dar una opinión y el ser tomados en cuenta a la hora de decidir sobre cuestiones que afectan a todos se considera positivo y conveniente.

Por otra parte, las personas que se mostraron en contra lo justificaron en dos sentidos: "es un gasto de tiempo y dinero", por un lado, y de otro opinaron que "no sirve" porque "no nos toman en cuenta", seguramente bajo la experiencia de otras consultas efectuadas en torno a las marchas y al horario de verano. Menciones sobre "gasto innecesario" y "pérdida de tiempo" surgieron en varias ocasiones.

Parte de los encuestados opinó que "ellos deben tomar decisiones", esto es, que los gobernantes debe decidir y "responsabilizarse", pero también hay quien le da el sentido de que es "una burla", "un fraude", "no funciona", porque según ellas y ellos: "no se respeta", "no hacen caso" o "no nos toman en cuenta". Aunque también hubo quien dijo que "me es molesto", desde un punto de vista más bien personal.

Ante la pregunta "¿Cree que resulte positivo efectuar consultas ciudadanas?", 54.5% dijo sí, 21.9% no, 13.4% no está seguro, 3.2% no sabe y 7% no respondió. Entre quienes respondieron de forma afirmativa, el tema del derecho a opinar y el ser tomados en cuenta fueron los dos ejes centrales de la argumentación. En general, los testimonios afirman que son positivas las consultas porque así los gobernantes "conocen el problema", "nos toman en cuenta" y "nos escuchan", porque hay "democracia", la "gente habla", hay "libertad de expresión" y "más participación". El "pueblo opina" o "decide" fueron expresiones usuales, así como el considerar "buenas" las consultas. Sobre todo la cuestión de la "opinión" para "saber" y "conocer y como expresión "pública".

La respuesta negativa se centró en cuestiones como que "divide" o es "pérdida de tiempo", se trata de una "votación irreal", además de la inquietud sobre que "no todos participan", así como el que "no pueden consultar todo". Sin embargo, el grueso de la opinión se decantaba en el sentido de que "no sirve" porque "no hacen caso" y "hacen lo que quieren" y es que "no nos toman en cuenta". Así, la respuesta negativa no era tanto a las consultas en sí, sino en torno a la consideración de que era algo inútil porque no se toma en cuenta y por lo tanto no sirve, como una escenificación ficticia sin repercusiones en la realidad.

En otro caso de toma de opinión, ahora sobre el tema que nos ocupa, en abril de 2008 el GEM realizó una prueba piloto para el cuestionario que se aplicaría como ejercicio del primer trimestre del año.

El pilotaje se efectuó a una muestra conveniente formada por un tercio de estudiantes de la UAM-X, un tercio de familiares de los alumnos de los dos grupos participantes y el resto población abierta, lo cual proporcionó un total de 97 respuestas válidas para la pregunta abierta “¿Cree que en caso de aprobarse la propuesta de reforma petrolera presentada por la Presidencia de la República mejoraría la economía del país?” y “¿Por qué?”. La relevancia de esta encuesta piloto radica en la riqueza de los resultados cualitativos que se obtuvieron; sobre el tamaño de muestra, dado que lo que se analiza es de índole cualitativa, se puede considerar grande y suficiente. Los resultados se presentan y analizan a continuación.

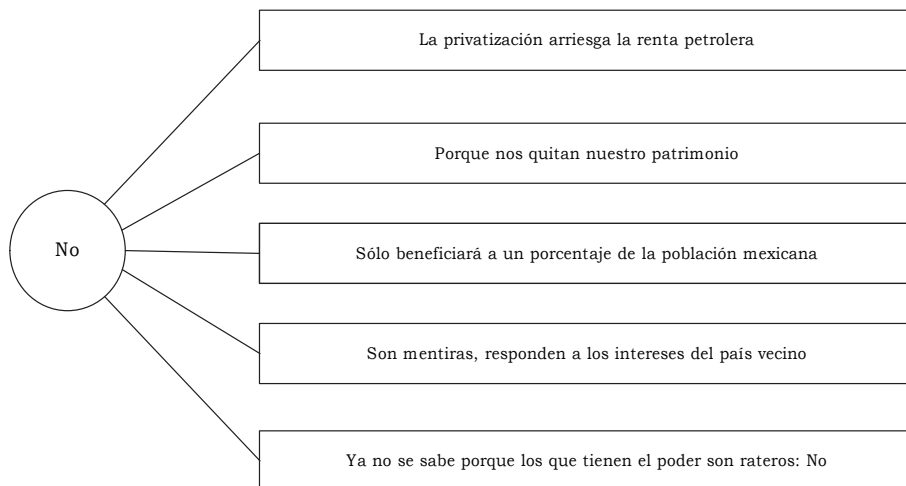
Seis personas dieron una respuesta afirmativa, sin anotar una razón; 11 personas (11.34%) también dijeron que sí y dieron sus razones: “Es mejor la privatización que la nacionalización para el desarrollo del país”, “sí, porque al haber una apertura a la inversión extranjera mejorará la economía de México”, “sí, porque haría más eficiente a Pemex”, “sí, porque lo van a expropiar gente con conocimientos”, “sí, se trata de una privatización, nos dan dinero, pero a corto plazo”.

Diecinueve personas se decantaron por el no, sin especificar la causa, mientras que 42 personas (43.3%) lo hicieron en este mismo sentido dando, entre otras, las siguientes razones: “no, porque sólo beneficiaría a un porcentaje de la población mexicana”, “no, porque nos quitan nuestro patrimonio”, “ya no se sabe, porque los que tienen el poder son rateros: No”, “no, son mentiras, responden a los intereses del país vecino”, “no, la privatización arriesga la renta petrolera”.

Algunos resultados se muestran en las figuras 1 a 4. En la figura 1 se muestra la negativa de los encuestados porque se lleve a cabo la reforma energética, ellos perciben que la privatización pone en riesgo los ingresos por concepto de venta de crudo, consideran el petróleo como un patrimonio, pero también está el sentimiento de que los gobernantes son corruptos, lo cual fundamenta su respuesta negativa.

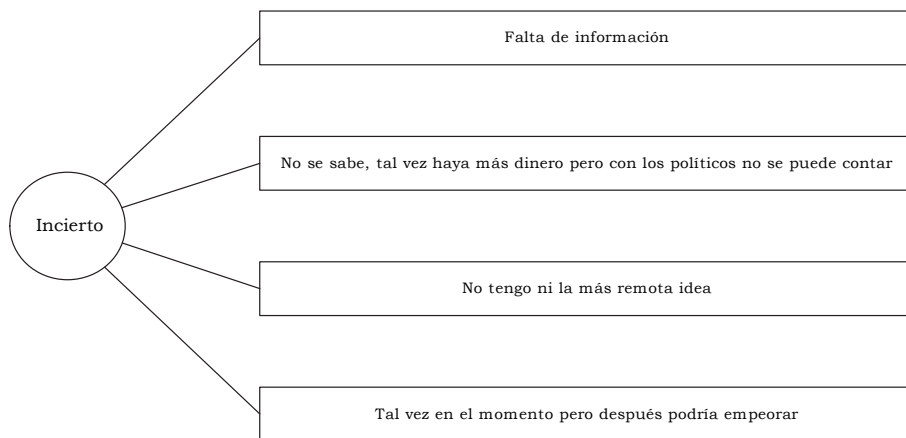
En la figura 2 se observa que hay una parte de la sociedad que está incierta sobre la reforma energética, esto se puede explicar por la falta

Figura 1



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social del DF, abril de 2008.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social del DF, abril de 2008.

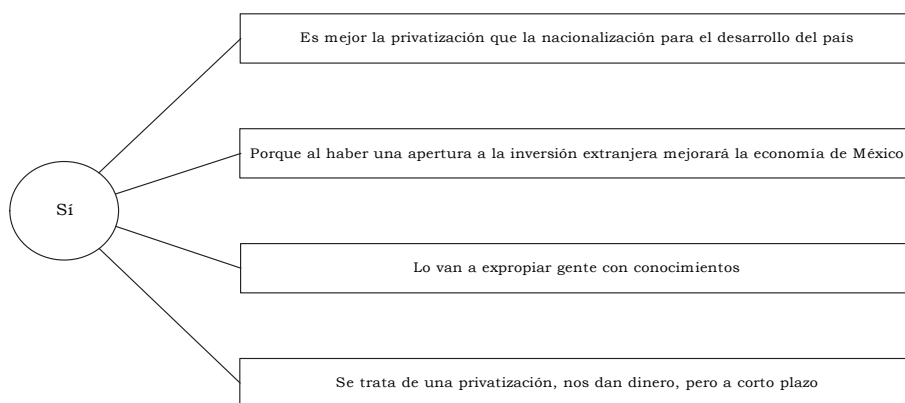
de información que tiene el ciudadano sobre el tema. La participación ciudadana es un pilar fundamental en la toma de decisiones en el quehacer de las políticas públicas; en una realidad con asimetrías en información, el ciudadano no tiene los elementos para tomar la decisión que le dé mayores beneficios, por lo que es necesario dotar a la ciudadanía con mayor información sobre los asuntos públicos.

En la figura 3 se presentan las opiniones a favor de los encuestados que están en torno a que la privatización del petróleo contribuirá al desarrollo del país, también los que consideran que la expropiación la hace gente con conocimientos.

En conjunto las opiniones reflejan un amplio desconocimiento de la ciudadanía sobre el tema de la reforma energética. Pero en materia de participación ciudadana esta encuesta es un ejercicio que contribuye a la construcción de la opinión pública como insumo para la toma de decisiones en asuntos públicos.

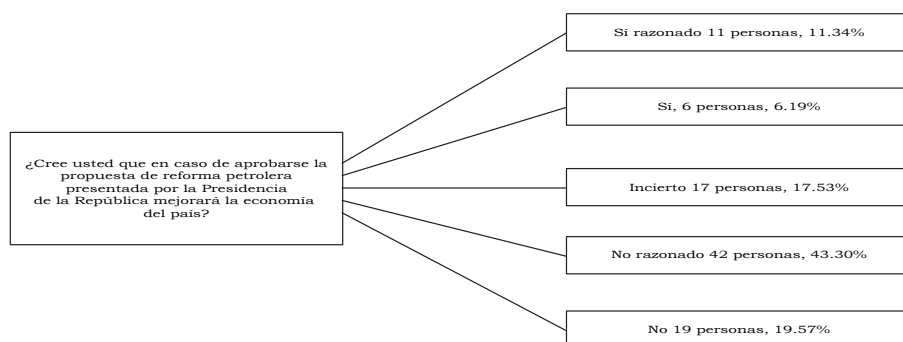
En la figura 4 se presentan los resultados de una muestra conveniente de 97 cuestionarios, la cual es un ejercicio piloto para la Encuesta Social en el Distrito Federal que se realizó en abril de 2008 por el GEM de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social del DF, abril de 2008.

Figura 4. Análisis de una muestra conveniente de 92 cuestionarios



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social en el DF, abril de 2008.

Para conocer la opinión de la muestra sobre la reforma energética se les preguntó: ¿Cree usted que en caso de aprobarse la propuesta de reforma petrolera presentada por la Presidencia de la República mejorará la economía del país? El 43.3.0% dio un “no razonado”, 19.57 mencionó “no”, 17.53% respondió que es incierto y 11.34% dijo que “sí razonado”.

Este porcentaje bajo que piensa que la reforma energética mejorará la situación económica del país, puede interpretarse como que la muestra percibía esta reforma como un paliativo y no una solución de largo plazo.

Conclusiones

Las conclusiones se hallan en torno de que la opinión pública es un elemento volátil, pero que debe ser considerado por las instancias gubernamentales a la hora de la toma de decisiones para mejorar el diseño y la puesta en marcha de las políticas públicas.

Si las decisiones han de ser aceptadas y/o apoyadas por el ciudadano, debe tomarse en cuenta su opinión y sentir, como principio bá-

sico de la participación ciudadana en diferentes procesos de gobierno. Sin embargo, las encuestas de opinión y los procedimientos de participación ciudadana no son contrapuestos, antes bien se complementan.

Aspectos complejos o muy técnicos tal vez estén alejados de lo que el común de la población puede examinar sin caer en confusiones, por lo cual deben de generarse los mecanismos para mantener informado al ciudadano y presentar los contenidos pertinentes de manera sencilla para disminuir la asimetría en la información.

Otro punto importante es que la forma de plantear las preguntas en los diferentes mecanismos para acercarse a la opinión pública no debe inducir las respuestas, pero tampoco debe confundir al ciudadano.

Sin duda que el asunto de la reforma petrolera fue y continúa siendo un tema muy sensible para la opinión pública y para la ciudadanía en general. Además de tener cualidades diversas para su manejo, como poder moverse en el continuo grado de abstracción y concreción o del grado de complejidad (lo técnico) o sencillez con que se puede ver. El desafío de la comunicación política tiene que enfrentar estas plásticas y diversas expresiones de las cuestiones que pueden y deben debatirse en el foro público. Por ello es que la iniciativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de realizar la consulta sobre ciertos aspectos de la mencionada reforma constituyó todo un acontecimiento, amén de las múltiples increpaciones, apoyos y críticas que tal iniciativa concitó.

El presente trabajo muestra entre otras cosas los resultados de un ejercicio de toma de parecer de los sentimientos ciudadanos sobre el particular a través de un estudio de opinión de ciudadanos del Distrito Federal que confirmó la necesidad y demanda de la ciudadanía para ser escuchada y tomada en cuenta en políticas tan trascendentales como la reforma petrolera.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2008), *Ley de Participación Ciudadana*, título II, capítulo I, México.
- Bartlett, Manuel (2008), *El petróleo y Pemex*, México, Editora Cosmos.

- Bardach, Eugene (1993), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en L. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Basañez, Miguel (1997), “Encuestas y resultados de la elección de 1994”, en Ai Camp (comp.), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto et al. (2005), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Borja, Rodrigo (2003), *Diccionario de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camp, Ai (comp.) (1997), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- Canto, Manuel et al. (2007), *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*, México, UAM, Conacyt.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1983), *Participación en política americana*, México, Noema.
- Diccionario Durvan de la Lengua Española* (1988), Bilbao, Ediciones Durvan.
- Eagleton Institute of Politics, State University of New Jersey “Eagleton Digital Archive of American Politics 1948 Truman-Dewey Election”, <http://www.eagleton.rutgers.edu/e-gov/e-politicalarchive-1948-election.htm>. Consultado el 15 de abril de 2009.
- Di Costanzo, Mario (2009), “Algunas conclusiones sobre el debate de la reforma petrolera”, en José Alfonso Suárez (coord.) (2009), *Balace del debate sobre reforma energética*, México, Centro de Producción Editorial-Cámara de Diputados.
- Esomar (2008), Código internacional Icc/Esomar para investigación social de mercados, Esomar recherche <http://www.esomar.org/index.php/professional-standards.html>. Consultado el 5 de abril de 2009.
- Fleury, Sonia (2000), *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales: reforma del Estado*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- ____ (2005), “Construcción de soberanía en entornos de desigualdad”, *Revista de Instituciones y Desarrollo*, vol. 1, núm. 16, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

- Fournier, Ma. de Lourdes, Claudia Ortiz, Pedro Moreno y Gonzalo Rosado (2008), "Prueba piloto de la *Encuesta Social en el Distrito Federal*", México, Universidad Autónoma Metropolitana, abril.
- _____, Gonzalo Rosado y Carlos Rincón Guillén (2001), "Encuesta ciudadana sobre el desempeño del Gobierno Federal, del Distrito Federal y delegaciones políticas", Reporte de investigación. Universidad Autónoma Metropolitana, México, junio.
- Gamboa Henze, Juan Carlos (1997), "Medios de comunicación, encuestas y elección presidencial: México 1994", en Ai Camp (comp.), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- Gobierno del Distrito Federal (2008a), *Gaceta Oficial Del Distrito Federal*, décima séptima época, núm. 359, México.
- ____ (2008b), Consulta energética, <http://www.consultaenergetica.df.gob.mx/convocatoria.html>. Consultado el 5 de abril de 2009.
- Kooiman J. (2004), "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Larousse (2002), *International Encyclopedia and Dictionary*, Nueva York, The World Publishing Company.
- Lienhard, John "Gallup poll", The University of Houston's College of Engineering: The Engines of Our Ingenuity, <http://www.uh.edu/engines/epi1199.htm>. Consultado el 15 de abril de 2009.
- López Obrador, Andrés Manuel (2008), *La gran tentación*, México, Random-House Mondadori.
- Noelle Elisabeth (1970), *Encuestas en la sociedad de masas. Introducción a los métodos de la demoscopia*, Madrid, Alianza.
- Roberts, Sam (2004), "The Truman Surprise: In the Election of 1948, Harry Truman Fooled Pollsters When He Beat Thomas Dewey to Win a Full Term in The White House", *New York Times Upfront*, April 5, http://findarticles.com/p/articles/mi_m0BUE/is_12_136/ai_n17206854/. Consultado el 15 de abril de 2009.
- Suárez, José Alfonso (coord.) (2009), *Balance del debate sobre reforma energética*, México, Centro de Producción Editorial-Cámara de Diputados.