

Una reflexión sobre los instrumentos de participación ciudadana en México

A reflection on the instruments of citizen participation in Mexico

Autor: Marina del Pilar Olmeda García

DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.2048>

Una reflexión sobre los instrumentos de participación ciudadana en México*

A reflection on the instruments of citizen participation in Mexico

Uma reflexão sobre os instrumentos de participação cidadã no México

Marina del Pilar Olmeda García^a
olmedamp@hotmail.com

Fecha de recepción: 22 de enero de 2021
Fecha de revisión: 30 de abril de 2021
Fecha de aceptación: 4 de agosto de 2021

DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.2048>

Para citar este artículo:

Olmeda García, M. (2022). Una reflexión sobre los instrumentos de participación ciudadana en México. *Revista Misión Jurídica*, 15, (22), 137 - 154.

RESUMEN

Este trabajo es producto de la línea de investigación sobre ciencia política que se desarrolla en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), México. El objetivo central del estudio es reflexionar sobre la naturaleza e importancia de la participación ciudadana directa en las decisiones de la vida pública y, la normatividad que para esta participación establece la legislación mexicana. Se observa que, en México, en las últimas décadas, el poder ciudadano se ha hecho presente a través de movimientos y acciones colectivas, que han propiciado el mejoramiento de la función de las instituciones públicas. A manera de ejemplo, se encuentran materias como transparencia, rendición de cuentas, seguridad pública y mecanismos anticorrupción, entre otros. En este trabajo,

* Artículo de reflexión producto de un proyecto de investigación de una línea investigativa amplia sobre teoría política y derecho constitucional, que se desarrolla en la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), México.

a. Profesora - Investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California, México. Doctora en Educación por la Universidad Iberoamericana y Estudios de Doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla La Mancha. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-II, del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, de la Asociación Mexicana e Internacional de Derecho Administrativo y de las Redes Mexicanas e Internacional de Posgrado en Derecho. Responsable del Cuerpo Académico Estudios Sociales y Jurídicos, Derechos Humanos y Seguridad Pública. Es autora de múltiples obras individuales y colectivas, así como artículos científicos.

se examina la naturaleza de la participación ciudadana en las funciones públicas, así como su importancia para el avance democrático y, explica las instituciones que norman esta participación en el Estado mexicano. Su propósito es aportar orientaciones que permitan el mejoramiento de estas instituciones, no solo para México, sino para otras latitudes, particularmente Latinoamérica.

PALABRAS CLAVES

Democracia; participación ciudadana; gobierno participativo; soberanía; forma de gobierno; derechos humanos.

ABSTRACT

This paper is a the product of a line of research into political science that is developed at the Autonomous University of Baja California (UABC), Mexico. The main objective of this study is to reflect on the nature and importance of direct citizen participation in the decisions of public life, and the regulations that Mexican legislation establishes for this participation. In Mexico, in recent decades, citizen power has been present through movements and collective actions, which have led to the improvement of the function of public institutions. Examples include transparency, accountability, public security and anti-corruption mechanisms, among others. This research examines the nature of citizen participation in public functions, as well as its importance for democratic progress, and describes the institutions that regulate this participation in the Mexican State. Its purpose is to provide guidelines for the improvement of these institutions, not only for Mexico but for other latitudes, particularly Latin America.

KEY WORDS

Democracy, citizen participation, participatory governance, sovereignty, form of government, human rights.

RESUMO

Este trabalho é produto da linha de pesquisa em ciência política que se desenvolve na Universidade Autônoma da Baixa Califórnia (UABC), México. O objetivo central do estudo é refletir sobre a natureza e a importância da participação direta do cidadão nas decisões da vida pública e os regulamentos que a legislação

mexicana estabelece para essa participação. Observa-se que, no México, nas últimas décadas, o poder cidadão esteve presente por meio de movimentos e ações coletivas, que levaram ao aprimoramento da função das instituições públicas. Como exemplo, há assuntos como transparência, prestação de contas, segurança pública e mecanismos anticorrupção, entre outros. Neste artigo, examina-se a natureza da participação cidadã em funções públicas, bem como sua importância para o progresso democrático, e explicam-se as instituições que regulam essa participação no Estado mexicano. Seu objetivo é fornecer diretrizes que permitam o aprimoramento dessas instituições, não apenas para o México, mas para outras latitudes, particularmente a América Latina.

PALAVRAS-CHAVES

Democracia; participação cidadã; governo participativo; soberania; forma de governo; direitos humanos.

INTRODUCCIÓN

En este estudio se analiza la naturaleza e importancia de la participación ciudadana, como elemento para el mejoramiento de las funciones públicas. Es de considerar que se requiere mejorar las condiciones que posibiliten la participación ciudadana, a través del estudio sobre la naturaleza e importancia de esta participación, como elemento vigoroso en el mejoramiento de las funciones públicas. Entre estas condiciones, se encuentran la vigencia de los derechos humanos, el respeto al estado de derecho, la apertura de canales institucionales de participación, la normatividad jurídica vigorosa y el acceso a la información, entre otros.

La participación ciudadana es indispensable para integrar representación de las sociedades democráticas. Por esto, la importancia de aportar elementos para su análisis y discusión en el proceso de construcción permanente de la cultura política democrática. La manera general y más viable de participación es la que se materializa a través del sufragio para la elección de los órganos de gobierno: una vez elegidos, se hace presente otra forma de participación, mediante instrumentos en los que la sociedad civil accede a la toma de decisiones públicas.

La construcción y consolidación de la democracia es una tarea que involucra no solo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también, y de manera destacada, a los ciudadanos, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos. Conforme al avance democrático, se observa que a la par del derecho activo al sufragio, y por consiguiente, a la elección de representantes políticos, se han creado mecanismos que permiten y facilitan la directa acción ciudadana en la toma de decisiones públicas. En efecto, existen variadas formas en que está presente la acción ciudadana en la vida democrática. La doctrina clasifica con diferentes visiones la manera que puede adoptar esta acción ciudadana, entre otras: abierta y encubierta; autónoma y por invitación; episódica y continua; grata e ingrata; simbólica e instrumental (Milbrath, 2013, p. 32).

Ciertamente, la democracia directa es compatible con la democracia representativa, porque reconoce en la ciudadanía su necesaria aportación en la toma de decisiones, a través de un conjunto de instituciones para manifestar su opinión o tomar decisiones en determinados asuntos públicos. Entre estos mecanismos se encuentran el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato, entre otros, “esto es, que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político” (Prudhomme, 1997, p. 25).

Una consideración que refuerza la necesidad de la participación ciudadana, es el hecho que en el proceso de construcción de la democracia en América Latina, se observa un deterioro institucional del Estado, una desigualdad social creciente y una gran diferencia entre las expectativas ciudadanas y la realidad de los países, con gobiernos incapaces de generar un mejor bienestar social, ampliar derechos y abrir espacios de participación ciudadana. Se afirma que:

En varios países, pero con particular intensidad en la América y la Europa latinas, se viene hablando de la importancia de reavivar una “cultura de la legalidad” entre la ciudadanía... Las razones de esta localización del proyecto son múltiples: estos

países han padecido fenómenos muy graves de delincuencia organizada generalmente relacionados con el narcotráfico; los niveles de informalidad económica, social y política fragilizan severamente la eficacia (hasta afectar incluso su validez) de las reglas jurídicas; se ha llegado a hablar de la generación de muy extendidos espacios de “narco-cultura” en los que se desafían las normas y los valores oficialmente aceptados por el Estado...” (López, 2014, p. 47).

Simultáneo a estas condiciones históricas de la democracia en América Latina, coincide la hegemonía mundial del dúo neoliberalismo-globalización, que, aunque ha abierto algunas condiciones favorables para la democracia, como reformas constitucionales o nuevas Constituciones, nuevos partidos y líderes políticos, ha creado también dificultades para el ejercicio democrático. Cabe considerar en particular, la alta desigualdad y la exclusión. Esta situación provoca insatisfacción popular creciente, con una democracia formal centrada más en lo electoral, pero incapaz de incidir en una democracia sustantiva para la calidad de vida.

En estas circunstancias, se generan ideas, discursos, proyectos y prácticas que plantean una mayor participación de la sociedad en la vida pública, así como alternativas para el mayor control gubernamental y menor sometimiento de la sociedad civil. Se afirma que, “han emergido nuevos proyectos de emancipación de la sociedad respecto a los sometimientos políticos y económicos provocados por un sistema económico injusto y un sistema político creciente, encerrado en sí mismo” (Boaventura, 2000, p. 94).

En esta línea de pensamiento, se observa que existe consenso entre los actores que propugnan hacia un mismo horizonte programático, con conceptos como participación ciudadana, capital social, sociedad civil y rendición de cuentas y *accountability* (este concepto pasó en su idioma original a la terminología en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas, por eso su aplicación) entre otros. Estos actores, se encuentran en escala global como organismos financieros internacionales y organizaciones no gubernamentales, así como gobiernos nacionales y una gran diversidad de actores sociales.

Las consideraciones y análisis de los teóricos y organizaciones de la participación ciudadana, plantean diversas propuestas que obedecen a dimensiones y formas de interacción de la ciudadanía con el Estado, a partir de conceptos e ideas con cargas simbólicas relativas a acciones y espacios diferenciados. En este sentido, Sidney Verba y Gabriel Almond calificaron como “cultura cívica” a estas formas de interacción de la ciudadanía y exponen, que “la idea de concebirse... como miembros de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y trabajo; en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección (Peschard, 2010, p. 12). Esto justifica la necesidad de clarificar el campo conceptual del tema, a la vez de destacar su importancia en la teoría de la democracia. La finalidad es aportar al campo de la ciudadanía, a la forma y el espacio del ejercicio de sus derechos para ampliar su esfera política en apoyo a los retos y oportunidades que presenta la ciudadanía, que se organiza para vigilar, transparentar y poner controles al Estado.

El objetivo central de este estudio, es reflexionar sobre la naturaleza e importancia de la participación ciudadana directa en las decisiones de la vida pública, así como explicar la normatividad que para esta participación establece la legislación mexicana. Se intenta así, contribuir en el debate sobre las formas y dimensiones de la participación ciudadana, en la lucha por la rendición de cuentas y el avance de los derechos humanos, tanto en el plano de la teoría como en el de la práctica social.

El propósito es contribuir mediante el análisis de la participación ciudadana a la comprensión de la democracia como forma de gobierno y estilo de vida. En este trabajo, con la idea que existe una indisoluble relación entre la democracia y la participación ciudadana, se pretende estimular la consolidación de las prácticas e ideales democráticos a través de la relación de varios conceptos fundamentales de la teoría política como la representación, la legitimidad y la gobernabilidad, aunque en este trabajo el propósito específico es explicar los instrumentos de participación ciudadana que pueden ejercerse conforme al sistema jurídico mexicano.

La hipótesis es que la participación ciudadana directa en la vida pública de un Estado, contribuye

a la democracia como forma de gobierno y estilo de vida y, fortalece la cultura democrática, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos.

En su estructura, este artículo se sistematiza después del resumen, introducción y metodología, en seis apartados que abordan su contenido central mediante la discusión teórica y reflexión, que corresponden al tercer punto de este artículo y, que fueron integrados conforme a los siguientes términos: Caracterización e importancia de la participación ciudadana; Plebiscito; Referéndum; Consulta popular, Presupuesto participativo y, Normativa mexicana sobre la participación ciudadana. Se cierra este artículo con los puntos conclusivos que integran orientaciones y recomendaciones sobre el tema.

METODOLOGÍA

La metodología aplicada en este trabajo, para el análisis doctrinal y normativo, tuvo un tratamiento cualitativo, con apoyo en los métodos deductivo, analítico y dialéctico; asimismo, se aplicaron métodos cuantitativos para la revisión de insumos estadísticos, sin olvidar la revisión de las políticas públicas y acciones gubernamentales, además de experiencias internacionales exitosas.

En la organización de los contenidos después de la introducción y este apartado metodológico, la investigación se centra en la discusión teórica o contenidos de la reflexión, en el que se parte de la integración de un marco teórico, en el que se presenta la naturaleza e importancia de las formas de participación ciudadana, así como el examen de su naturaleza en relación a la satisfacción de las necesidades de participación para el desarrollo democrático en el Estado de derecho. El análisis incluye la revisión de sustentos jurídicos que norman las formas de participación ciudadana.

DISCUSIÓN TEÓRICA Y CONTENIDO DE LA REFLEXIÓN

Caracterización e importancia de la participación ciudadana

De acuerdo con Max Weber, “la característica principal de las sociedades avanzadas es la de una sociedad dominada por organizaciones, lo que se traduce en el surgimiento de un actor político principal: el Estado-Organización. Dentro de la lógica de organización, el ciudadano también cobra una gran importancia como factor miembro con aptitudes, preferencias y una participación

activa” (2011, p. 17). Por su parte, Giovanni Sartori afirma que, “la democracia es un procedimiento y mecanismo que: *a)* genera una oligarquía abierta con concurrencia en el mercado electoral; *b)* atribuye el poder al pueblo; y *c)* específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados” (1999, p. 202).

Con apego a esta visión teórica, se identifica a la democracia como una forma de organización social que asigna la titularidad del poder a la sociedad en su conjunto, es decir, al pueblo. No obstante, para que el pueblo ejerza el poder otorgado, se hace necesario que los ciudadanos en particular participen en las decisiones públicas, que son del interés colectivo. Esta participación hace posible que las opiniones y el sentir de cada ciudadano sean escuchados y se sumen a las opiniones y el sentir de los demás, para construir una corriente u opinión colectiva, con mayores posibilidades de efectividad.

En la democracia, la representación y la participación tienen un fuerte vínculo, este es el principio que establece la diferencia entre democracia participativa y democracia directa, en ambas hay un ejercicio de la soberanía y se actualizan mediante la acción de la ciudadanía en la toma de decisiones. Mauricio Merino sostiene que representación y participación “forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia” (2013, p. 169).

La participación ciudadana directa implica la injerencia del ciudadano en el Estado como actor privado, esto es importante para el control del poder de los representantes políticos y de los servidores públicos, a quienes una vez elegidos, es necesario vigilar cómo realizan sus funciones y de qué manera administran los recursos públicos. Uno de los componentes en los avances de la administración pública es la apertura de sus estructuras, en la que los ciudadanos intervengan en la toma de decisiones. Peters sostiene que “uno de los aspectos de la modernización administrativa, es la apertura de las estructuras gubernamentales, tanto hacia el interior, para que quienes ocupan los puestos de los niveles inferiores, también influyan en la gestión, como hacia el exterior para que los ciudadanos participen en los procesos de tomas de decisiones” (2009, p. 34).

Ciertamente, desde la perspectiva de la nueva gestión pública, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, son elementos esenciales, entre otros, vinculados a la evaluación gubernamental; así, mediante estos mecanismos el ciudadano se informa y conoce de los resultados gubernamentales. Estos avances de la democracia directa implican transformaciones en las relaciones de poder, en las oportunidades y capacidades de los autores y en los beneficios sociales, como una forma de garantizar la inclusión de los ciudadanos en los procesos de políticas públicas.

A mediados de la década de 1990, ante la problemática del crecimiento de empleos en el sector gubernamental, no obstante, la aplicación de políticas económicas y la aplicación de técnicas de la administración privada a la gestión pública, se plantea una nueva opción para fortalecer las capacidades institucionales del Estado. Carmen María Ramírez Bustamante expone que “conviene subrayar que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de la ciudad... Por ello es necesario que la administración pública proporcione información de las políticas públicas... pues brindan a los ciudadanos la oportunidad de conocer y comprender los diversos proyectos y las normas a la que deberán ajustar su comportamiento” (Ramírez, 2016, p. 7). En efecto, una mejor comunicación con la ciudadanía permite fortalecer las capacidades del Estado. El Banco Mundial, propuso que, para mejorar las capacidades del Estado, se requería, entre otras, el acercamiento de éste a la sociedad y recomendó “la necesidad de escuchar a los ciudadanos, ampliar su participación y favorecer la descentralización”; este documento se tituló *El Estado en un mundo en transformación* (1997, p. 45).

Entre las estrategias planteadas en el estudio de referencia, se encuentra la creación de mecanismos que estimulen la participación en asuntos públicos y consejos deliberativos, para recibir las demandas y los puntos de vista de los grupos sociales. En esta estrategia, el Banco Mundial recomendó que el acercamiento del Estado a los grupos ciudadanos debe ser equitativo, que la atención que se dé a unos, no le debe distanciar de los otros.

Ya en el siglo XXI, por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destacó la necesidad de construir gobernanza para lograr un desarrollo humano sustentable, y caracterizó la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante los cuales, los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones [y] concilian sus diferencias” (2009, p. 67). En el mismo programa de esta organización, del año 2016, se insiste en forma más específica sobre la rendición de cuentas:

La rendición de cuentas es esencial para que el desarrollo humano llegue a todos, especialmente para proteger los derechos de los excluidos. Así como los ejercicios participativos para exigir cuentas a las instituciones estatales, como las encuestas de seguimiento del gasto público, las tarjetas de evaluación ciudadana, las tablas de puntuación, las auditorías sociales y el seguimiento comunitario, se han usado para establecer relaciones directas de rendición de cuentas entre los usuarios y los proveedores de servicios (p. 17).

La doctrina argumenta que esta nueva gobernanza democrática exige, entre otros aspectos, “la inclusión de la ciudadanía con mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación” (Cabrero & Peña, 2009, p. 326). Ciertamente, el concepto de gobernanza tiene implícito el involucramiento del Estado con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para el equilibrio del poder, como elemento indispensable en las democracias modernas. Así, resulta necesario que el ciudadano logre una participación clave en la conformación de las instituciones del Estado, en la medida que esta participación contribuye a la rendición de cuentas, a una mejor administración pública y a una sociedad más justa.

Plebiscito

Esta forma de participación tiene por objetivo consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo en algunas decisiones públicas. La raíz etimológica del concepto *plebiscito* procede del término latino *plebiscitum*, de *plebis*, “pueblo”, y *scitum*, “decisión”, literalmente: “resolución del pueblo”. El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define al plebiscito como la “consulta

que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política legal” (RAE, 2014).

La doctrina afirma que el plebiscito “es consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (García, 2002, p. 184).

El jurista mexicano Andrés Serra Rojas caracteriza al plebiscito como “el acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado. Es un acto excepcional, relacionado a un problema de hecho sobre la estructura del mismo o de su gobierno; no afecta a actos de índole legal o de su gobierno” (2001, p. 402). Por su parte, Elisur Arteaga Nava define al plebiscito como “la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (2008, p. 121).

Baldomero Cores define a esta institución como “un procedimiento de democracia directa utilizado por sistemas democráticos y no democráticos, por el que se convoca y se consulta al cuerpo electoral para que adopte o ratifique una decisión política o para que se otorgue o confirme su confianza a una persona, señalando que, su empleo aún ha de ser más prudente que el del referéndum, especialmente cuando se trata de justificar actividades y comportamientos políticos” (1987, p. 1673).

Desde otra visión teórica, el plebiscito es caracterizado como “la consulta directa que hace al pueblo el poder del Estado, para expresar su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado” (Martínez & Salcedo, 1999, pp. 552-554).

Del análisis semántico y doctrinal, se puede concluir que el plebiscito es la institución de democracia directa, que permite a los ciudadanos o al electorado, ser consultados sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos

de gobierno administrativos, no de carácter legislativos. Es un mecanismo de participación directa cuyo objetivo es consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo sobre actos o decisiones del Ejecutivo, considerados trascendentales para el orden público y el interés social.

A manera de antecedentes, se encuentra que en la *polis* griega se realizaron las primeras prácticas de democracia directa y que los romanos aplicaron usos más amplios. Se recurrió al plebiscito para legitimar sus decisiones ante la asamblea del pueblo y se utilizó también para definir problemas de soberanía. Estas prácticas se ubican a partir del siglo IV a. C.

En la breve revisión histórica se encuentra también que algunos estadistas aplicaron esta

forma de participación para justificar sus actos; así, Napoleón Bonaparte, logró el estatus de emperador al promulgar una nueva Constitución, que también le permitió en política exterior anexar para Francia los territorios italianos de Piamonte, Parma y Plascencia y, legitimar su régimen mediante la convocatoria a un plebiscito popular que ganó con amplio margen de votos (Delgado, 2005, pp. 356-358).

En Italia otros casos de plebiscito se realizaron en el siglo XIX, como el de 1860, con el objetivo de consultar sobre la anexión a la provincia de Emilia o de la Toscana a la monarquía constitucional del Rey Víctor Manuel I. El plebiscito se ha aplicado también para la delimitación territorial, la creación o desaparición de Estados o la integración de varios de ellos; en la Tabla 1 se describen algunos casos.

TABLA 1. Ejemplos de plebiscitos

1804	Primer Imperio Francés	Napoleón Bonaparte expidió una Constitución usando este mecanismo; también se anexó los territorios de Piamonte, Parma y Plascencia.
1933	Alemania	Adolf Hitler, recién nombrado <i>Führer</i> , consiguió la salida de Alemania de la Sociedad de Naciones mediante un plebiscito.
1938	Alemania	Por este medio se "legitimó" la anexión de Austria a la Alemania Nazi.
1940	Unión Soviética	Iosif Stalin consiguió la anuencia del pueblo de los países bálticos para unirse a la URSS después de su anexión a la Unión en los albores de la Segunda Guerra Mundial.

Fuente: Hernández (2010).

En el caso mexicano, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, se dieron intentos por reconocer mecanismos de participación ciudadana. Un caso digno de mención es la convocatoria de Benito Juárez para realizar un plebiscito y reformar la Constitución Federal en 1867. El objetivo de esta consulta ciudadana estaba relacionado con la integración y el ejercicio de funciones de los poderes de la Unión, así como su justificación; aunque sin una base de regulación legal expresa, fue un caso excepcional de la grave crisis nacional (Tamayo, 1967, p. 230).

Durante el siglo XX, el plebiscito se aplica en muy diversas formas y con diferentes denominaciones y funcionalidades, que le han permitido incrementar su operatividad de uso frecuente en los sistemas políticos

contemporáneos. Luis Aguiar de Luque (1977) sostiene que "el reconocimiento de la igualdad natural del hombre, así como de la existencia de unos derechos naturales inalienables y de una fundamentación social del poder, necesariamente conducía a una participación popular de las decisiones comunitarias" (1977, p. 3).

Este pensamiento liberal se vio escindido en dos tendencias diametralmente opuestas de la participación política: la directa y la representativa. Las razones que evidenciaban la inviabilidad de una democracia directa dentro de un Estado liberal condujeron al establecimiento del modelo de Estado liberal constitucional bajo formas esencialmente representativas, que no eliminó la participación directa. Aguiar de Luque sostiene que

[...] ya desde los primeros momentos del movimiento constitucional aparecen ciertas instituciones que inspiradas en la democracia directa intentan poner en práctica la participación popular directa en el marco del ordenamiento constitucional, dando a éstos un carácter excepcional y reservándolas para aquellas cuestiones de especial relevancia, intentando a través de ellas, establecer una base de legitimidad democrática en el Estado Constitucional (p. 4).

En los sistemas de gobierno participativo se utiliza el plebiscito para consultar a la ciudadanía en asuntos como los actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado de México, así se encuentra, el plebiscito aplicado para la creación del municipio de San Quintín en el Estado de Baja California; además, se han aplicado algunas consultas populares, que si bien no satisficieron las formalidad legal exigida para el plebiscito, se constituyó en un mecanismo serio de participación ciudadana, es el caso de la consulta popular nacional para enjuiciar ex presidentes, aplicada el 1 de agosto de 2021, además se han aplicado varias consultas que afectan a problemáticas regionales, como la construcción del tren maya, aplicadas en el 15 y 16 de diciembre de 2019, como la instalación de una empresa Cervecería “Constellation”, aplicada en 21 y 22 de marzo de 2020. En el caso de los Estados federados como México, se aplica también para los actos de los ejecutivos de las entidades federativas y ayuntamientos que se consideren trascendentes para la vida pública del que se trate; y los actos del parlamento o congreso de los Estados referentes a la formación de nuevos municipios o secciones territoriales dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de éstos.

Referéndum

La participación ciudadana, en este instrumento de acción, tiene como objetivo que los ciudadanos manifiesten su aprobación o rechazo a las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Federal o de las entidades federativas, de leyes o decretos que sean trascendentes para la vida pública, es decir, “sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad” (Merino, 2013, p. 37). Según David Butler y Austin Ranney, autores de uno de los primeros intentos de resumir

la experiencia global con esta institución, el referéndum es un “medio para tomar decisiones de gobierno o para otorgar legitimidad a éstas”, y tiene una historia casi tan antigua como la democracia (1994, p. 3).

Esta forma de participación tomada desde varios puntos de vista, puede ser: atendiendo al tipo de normatividad para el que se aplique la consulta, por lo que podrá ser constitucional, legislativo o reglamentario; otro punto de vista de clasificación, es en consideración a la eficacia de la aplicación de este instrumento, por lo que podrá ser constitutivo, abrogatorio o derogatorio. Se afirma que:

El Referéndum tiene su origen en el siglo XVI como institución de la democracia directa, su aplicación tuvo auge en los comienzos federales del gobierno en los dos grandes cantones que actualmente conforman la Confederación Suiza; el Graubunden y el Valais. Internamente estos cantones estaban conformados por municipios y los delegados que enviaban estos municipios a la Asamblea Federal del Distrito tenían como obligación dar cuenta de sus actuaciones en determinadas materias a sus electores como también recibir directrices en cuanto a la forma o sentido en que debían votar en la Asamblea Federal, a estas actuaciones se les denominaba “estar comisionado *ad audiendum et referendum*” (Albarracín, 1994, p. 2).

Desde otro punto de vista, este instrumento de participación ciudadana, presenta varias tipologías: el referéndum controlado por el gobierno, que se presenta en el caso que sea el gobierno quien realice la organización y el control de la aplicación de la consulta, como la decisión de si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha, la responsabilidad de formular la pregunta, facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo, entre otras fuertes atribuciones del gobierno.

Una modalidad más de referéndum es el que se realiza por vía de petición popular; en este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos

requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

Debe considerarse que dos de las modalidades de referéndum, el exigido por la Constitución y el que se da por vía de petición popular, implican más a los ciudadanos en el proceso de generación de la normatividad. La doctrina clasifica estas modalidades con las siguientes tipologías: “legislativo si el referéndum tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma constitucional; aprobatorio si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley; abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional” (González, 2001, pp. 94-95).

Respecto del procedimiento exigido para el ejercicio del referéndum por el gobernado, este instrumento se organiza por la autoridad electoral. En el caso de Estados federados como México, cuando se trate de asuntos locales, la autoridad electoral local tiene competencia en la tramitación. En el caso del Estado de Baja California, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California establece en su precepto 2 los instrumentos de participación ciudadana, correspondiendo las generalidades del referéndum el Capítulo Segundo, denominado “Referéndum”, cuyos artículos corresponden del 24 al 40.

Iniciativa ciudadana

Este mecanismo de participación otorga al ciudadano la facultad de presentar modificaciones al marco legal. Se trata de un instrumento que permite a los ciudadanos presentar al Legislativo, federal o local, proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o decretos. Este derecho ciudadano incluye la facultad de solicitar modificaciones a la Constitución federal o local, salvo las excepciones que las mismas leyes fundamentales establecen. Esta forma de participación ciudadana se encuentra constitucionalizada en la ley fundamental mexicana como un derecho ciudadano en el artículo 35, fracción VII constitucional, que a la letra determina: “Son derechos del ciudadano

[...] iniciar leyes en los términos y requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley”.

Esta forma de participación se “clasifica desde varios puntos de vista, uno de ellos es en atención a la naturaleza de la norma propuesta, que en este caso puede ser constitucional, legal o regulatorio; otra clasificación es en atención a la instancia en la que se presenta, cuando se realiza a través de las urnas se le denomina *directa* y cuando la propuesta se presenta ante la instancia legislativa se le da el carácter de *indirecta*, en este último caso se le denomina también *propuesta legislativa ciudadana*”. (Bravo, 2014, p. 286). Asimismo, afirma que “estos mecanismos otorgan a los ciudadanos una vía de incidencia directa en el proceso legislativo y en la construcción del marco normativo de su entorno” (p. 286).

La efectividad de esta forma de participación está en relación con los requisitos que se exijan para su ejercicio. Uno de estos requisitos es el número de firmas que deben ser reunidas para su calificación, lo cual depende frecuentemente de la naturaleza de la propuesta: si se trata de reformar la Constitución es posible que se requieran más firmas, que si la finalidad es reformas alguna ley o reglamento. Es frecuente observar que en las legislaciones contemporáneas es alto el porcentaje de firmas que se requieren para que sus resultados sean vinculantes; la legislación mexicana, conforme al artículo 71, fracción IV constitucional, exige que el número de ciudadanos sea equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores. Otro aspecto a considerar entre los requisitos formales, es el periodo que se otorga a los promotores de la iniciativa para recabar las firmas correspondientes, además de si se establece la exigencia de alguna comprobación o requisito adicional de los electores, por ejemplo, el número de su credencial electoral o copia de ésta.

Asimismo, deberá de considerarse los porcentajes de firma que se exigen conforme a la distribución territorial o distrital. Se afirma que “el número de firmas que deben ser reunidas para su calificación, depende frecuentemente de la naturaleza de la propuesta” (Smith, 2009, p. 113). Enrique Bravo Escobar sistematiza las principales características de las iniciativas ciudadanas que conforme a su criterio tienen mayor aplicación en el presente (Tabla 2).

TABLA 2. Iniciativas ciudadanas con mayor aplicación en el presente: Principales características

Objetivos de la iniciativa	Temas generalmente restringidos	Obligatoriedad	Requisitos para su aprobación
Reformas constitucionales. Reformas legales. Modificaciones reglamentarias.	Cuestiones tributarias o administrativas. Reformas con efecto retroactivo. Restricciones a las garantías o derechos humanos. Temas que sean de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.	Vinculantes. No vinculantes.	Requisitos de votación: mayorías simples o calificadas. Requisitos de participación (quórum): porcentajes de la lista de electores registrados, número absoluto de votantes.

Fuente. Bravo Escobar E. (2014).

Para cerrar este apartado, se presenta la información sobre la iniciativa ciudadana de un trabajo realizado por Lorena Vázquez Correa, bajo los auspicios del Senado de la República, en el que se detallan antecedentes sobre la experiencia mexicana del ejercicio de esta forma de participación del gobernado:

- En México se han presentado once iniciativas legislativas ciudadanas en el Congreso de la Unión (2012-2018). De éstas, una se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* y tres permanecen pendientes de dictaminar en comisiones. El resto (siete) se dictaminaron en sentido negativo o se retiraron.
- Los temas que han abordado son: acceso libre a internet, segunda vuelta electoral y revocación de mandato, matrimonio y familia, reducción del precio de gasolinas y diésel, reforma educativa y eliminación de privilegios a funcionarios públicos, entre otros.
- La Ley 3 de 3 (*Ley General de Responsabilidades Administrativas*) es la única iniciativa ciudadana que ha concretado su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (18 de julio de 2016), aunque los artículos 29 y 32 no se publicaron tal como proponían las organizaciones de la sociedad civil.
- El caso mexicano apoya la hipótesis teórica según la cual este mecanismo sirve más para influir en la agenda legislativa que para hacer un cambio político directo (Altman, 2005).

- El tiempo que transcurre entre la entrega de una iniciativa ciudadana y su dictaminación es considerable, como ocurre con muchas otras iniciativas presentadas por legisladores, por el Ejecutivo o, por los congresos locales. Sin embargo, considerando que a diferencia de otras iniciativas éstas cuentan con el apoyo explícito y directo de ciudadanos, cabría esperar que se les otorgue alguna preferencia para ser dictaminadas con cierta prioridad.

- La Sentencia SUP-JDC-470/2017 del TEPJF determinó que el Congreso incurre en omisión si no dictamina la iniciativa ciudadana (Firma por tu bolsillo) dentro de los plazos que señala la *Ley Orgánica* del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2018, p. 4).

Consulta popular

Es el instrumento a partir del cual el Ejecutivo federal o estatal, la legislatura federal o las legislaturas de las entidades federativas y, los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores, someten a consideración de la ciudadanía, temas de amplio interés por medio de preguntas directas. Esta forma de participación ciudadana se encuentra constitucionalizada en la ley fundamental mexicana en el artículo 35, fracción VIII, en el que se determina que “son derechos del ciudadano [...] votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”.

La legislatura federal o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, serán las responsables de acordar la celebración de la consulta popular, la que será dirigida a las y los ciudadanos y podrá ser solicitada por el Poder

Ejecutivo Federal y los ejecutivos de las entidades federativas, de un porcentaje determinado de ciudadanos de la Lista Nominal.

José de Jesús Orozco Henríquez define a la *consulta popular* como “un instrumento reconocido tanto en la Ley Suprema como en la Ley de Planeación, con objeto de que la autoridad se allegue de las pretensiones y solicitudes de la población y lograr así que los diversos sectores sociales participen en el sistema nacional de planeación democrática” (2016, pp. 807-808).

El artículo 20 de la *Ley de Planeación* establece que:

[...] las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular, precisa que la consulta popular constituye el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a opinar, por medio del voto, en torno a temas de trascendencia nacional. Jaime Alejandro Vázquez Repizo explica que la iniciativa ciudadana es el “mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien, porque modifican, derogan o crean leyes secundarias” (2010, p. 18).

La consulta popular es una prerrogativa reconocida exclusivamente para los ciudadanos mexicanos en el país –y en algunos casos los radicados en el extranjero– con la cual se faculta y asegura su participación en la dirección de los asuntos públicos. Adicionalmente, representa una obligación, aun cuando en el marco normativo no esté prevista sanción alguna para aquellos que decidan no participar. En el ámbito internacional,

es reconocida por diferentes instrumentos, entre los que se destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su precepto 25, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, que hacen referencia al “derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos”.

Presupuesto participativo

Desde el ámbito teórico, el *presupuesto participativo* puede definirse como “un dispositivo que permite a los ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos” (Ganuza & Sintomer, 2011, p. 18). Este mecanismo democrático tiene como finalidad que los ciudadanos decidan sobre el destino en que debe aplicarse el presupuesto de la inversión pública estatal. Los proyectos a consultar deberán versar sobre diferentes temas, como recuperar el espacio público, mejoramiento y rehabilitación de calles, áreas verdes, infraestructura cultural, deportiva y recreativa.

Entre los antecedentes de esta forma de participación se encuentra el trabajo de Ayala y Hernández (2014) quienes explican que, a mediados de la década de 1970 en Brasil, los sindicatos, las comunidades eclesiales de base y los intelectuales de izquierda formaron una alianza con la clase media para constituir el Partido de los Trabajadores, con la idea que la mejor herramienta contra el autoritarismo era la democratización del Estado, la economía y la sociedad. Se ubica también como otro de los antecedentes del presupuesto participativo, el contexto social y político de la década de los ochenta, marcado por la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur y “la crispación por las antiguas formas de acción pública y de la política que parece cada vez más insostenible, acompañado además en Brasil de una reforma constitucional en 1988 que fortaleció el federalismo, garantizando tasas de transferencia más altas a los municipios y mayor responsabilidad en la gestión de los servicios públicos” (Ayala & Hernández, 2014, p. 78).

El presupuesto participativo se integra por los siguientes elementos: *a)* la discusión sobre la asignación de recursos públicos; *b)* en un espacio jurídico-político determinado (municipio o delegación, provincia, estado, etc.); *c)* que sea el resultado de un proceso deliberativo (p. 78). Este último punto resulta relevante para diferenciar el

presupuesto participativo de otras experiencias de participación tradicional, ya que, si no existe un diálogo entre gobernantes y gobernados que permita determinar o influir en la asignación de recursos, no puede considerarse como tal.

Es necesario resaltar, que la importancia de los presupuestos participativos como instrumento de acción ciudadana radica en que el proceso presupuestario, por una parte, está ligado al interés público por definir las estrategias en el uso de los escasos recursos públicos, pero por la otra, implica también una relación de diálogo entre Estado y sociedad (Yang & Wen, 2012, p. 122) en la que aquél se retroalimenta de la experiencia de los ciudadanos bajo la idea de que éstos “son los mejores conocedores de las realidades ligadas a su vida cotidiana, por lo que la singularidad de sus vivencias debe ser tomada en cuenta” (Annunziata, 2013, p. 62). Desde otra perspectiva, se puede considerar también que el presupuesto participativo se constituye como una herramienta de rendición de cuentas (*accountability*) social otorgada a la comunidad, ya sea mediante el poder de asignación de recursos o, en algunas excepciones de veto, al impedir que determinado proyecto se ejecute (Cunill, 2009, pp. 22 - 23).

Las primeras experiencias de aplicación del presupuesto participativo en México se dan en el municipio de San Pedro Garza y, algunos otros, en el área metropolitana de Monterrey a finales de la década de los noventa, sin embargo, no llegan a ser prácticas institucionalizadas (García y Téllez, 2018, p.11) Como parte del presupuesto participativo, en la Ciudad de México, a partir del 2007, el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social ha emitido convocatorias anuales del *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*, en el cual los habitantes de los barrios establecen una relación de corresponsabilidad con el gobierno en la asignación, designación y ejecución de obras públicas de mejoramiento. La convocatoria se publica cada año para que a través de concurso se elijan los “mejores proyectos para el mejoramiento de zonas en estado de marginación” (Ziccardi, 2012, pp. 206 - 207).

En esta forma, el gobierno de la Ciudad de México ha implementado el presupuesto participativo de manera regular desde 2011 para dar cumplimiento a lo dispuesto por la *Ley de Participación Ciudadana* a través de dos acciones:

la definición de acciones prioritarias fijadas por medio de una consulta y, la determinación de la forma en que se van a ejercer los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa. La primera fase, de definición de acciones prioritarias, se realiza de junio a agosto de cada año, a través de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos para que se incluyan sus proyectos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Jefe de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa. La segunda fase, se lleva a cabo en enero y febrero del siguiente año, para decidir la forma en que se aplicarán los recursos aprobados por la Asamblea Legislativa. Estos recursos podrán ejercerse para obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito. Posteriormente, se realiza una evaluación por los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos de la realización de proyectos por las autoridades, así como una supervisión del Instituto Electoral de la labor desarrollada por los comités y consejos (IECM, 2017, pp. 16-25).

Normativa mexicana sobre la participación ciudadana

En el derecho mexicano vigente, la participación ciudadana se encuentra normada a rango constitucional como parte de los derechos del ciudadano. Las bases constitucionales de la población en México se encuentran consagradas en el Título Primero, capítulos Segundo, Tercero y Cuarto. La Constitución mexicana inicia su texto en el Título Primero, con la consagración de los Derechos Humanos en el Capítulo I. Seguidamente, la ley fundamental mexicana consagra lo relativo a la población, en los siguientes tres capítulos, con las denominaciones de II. De los Mexicanos, III. De los Extranjeros y IV. Ciudadanos.

Es precisamente en este Capítulo IV de la ciudadanía, que el constituyente mexicano consagró los derechos de participación ciudadana, en su precepto 35, en el que además en sus fracciones.

- I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente

y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020).

Es decir, además de estos derechos políticos directos, la Constitución otorga el derecho de participación ciudadana directa para la toma de decisiones de gobierno.

Ahora bien, la participación ciudadana directa se consagra en la Constitución mexicana en este mismo precepto 35 de referencia, en sus fracciones VIII y IX en los siguientes términos:

[...] VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta 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. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de

la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los

formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

5o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión

dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria. [...]

Asimismo, la ley fundamental mexicana constitucionaliza el régimen democrático del sistema electoral en su apartado orgánico. Este trascendente tema se consagra en el Título Segundo, Capítulo Primero, con la denominación "*De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*". Así lo mandata el texto constitucional mexicano en su artículo 39:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Continúa el texto constitucional mexicano con el precepto 40 en el que consagra la forma de gobierno, con la determinación, de que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Así, para el ejercicio del derecho del sufragio en forma activa y pasiva, la ley fundamental mexicana consagra la democracia representativa bajo los principios y bases del sistema electoral en el artículo 41, en los siguientes términos:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases [...]

Ahora bien, como parte de la forma de gobierno federal en el que se encuentra organizado el Estado mexicano, el texto constitucional mexicano en este precepto 41, integra las bases del sistema electoral federal y, a la vez, determina las bases de los sistemas electorales locales, tanto de las entidades federativas como municipales. Como consecuencia de lo anterior, resultan dos regímenes de legislación secundaria, la legislación Federal para las elecciones federales y, la legislación estatal para las elecciones locales. No obstante, cabe considerar que en esta materia existe un régimen especial de distribución de competencias, con facultades expresas para la autoridad electoral federal, particularmente para la designación de autoridades electorales locales.

Para finalizar el contenido de estas reflexiones, cabe indicar que el régimen jurídico en México de la participación ciudadana directa en los casos de plebiscito, referéndum, consulta popular,

presupuesto participativo y demás casos en los que se ejerce la acción ciudadana directa para la toma de decisiones públicas, se encuentra normado en la legislación constitucional y secundaria local, o sea, en cada una de las 32 entidades federativas en que se encuentra integrada la República mexicana. Esto como consecuencia de la forma de gobierno federal que asumió México desde el inicio de su vida independiente, es decir, desde la Constitución de 1824, que salvo el caso de la Constitución centralista de 1836, el sistema federal cruza toda la vida política del Estado mexicano.

CONSIDERACIONES FINALES

El funcionamiento del Estado y una buena administración pública está en relación directa entre del equilibrio de la capacidad del gobierno y la participación de los ciudadanos. Las decisiones gubernamentales solo se justifican con base en criterios de legitimidad, legalidad y autoridad moral, es decir, las consideraciones que legitiman ante el gobernado la acción del poder público.

En la democracia, gobernabilidad y legitimidad son términos que se correlacionan en el ejercicio del poder público, mediante la representación y la participación, a través de medios y mecanismos establecidos en el quehacer legislativo y de la administración pública. Esta representación se manifiesta en el presente, a través de variados instrumentos de participación y colaboración de los particulares frente al Estado.

Hoy, el desarrollo democrático ha permitido que el gobernante deje la condición de jefe supremo y asuma la condición de servidor público; es decir, fue elegido representante del Estado para servir con apego a los límites que el derecho le establece. A su vez, el avance democrático también ha permitido que el ciudadano deje la condición de súbdito y asuma el carácter de sujeto activo que exige cuentas, que demanda transparencia, que opina, que participa y que en última instancia tiene vías de acción directa en la toma de decisiones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar de L., L. (1977). *Democracia directa y derecho constitucional*. Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/53988/1/5322940654.pdf>
- Albarracín R., E. A. (1994). *Aspectos relevantes del referéndum*, (18), 1-10. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc18/18-5.pdf>
- Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?, *Política y Gobierno XII*, (2), 203-232.
- Annunziata, R. (2013). "Proximidad", representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40).
- Arteaga, E. (2008). *Derecho constitucional*. México: Oxford University Press.
- Bravo E., E. (2014). Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. En L. Ugalde Ramírez y G. Rivera Loret de Mola (Coords.), *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (1917). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_181220.pdf
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*. (1953). https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20200214_CONSTBC.PDF
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (México, 1981). <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?IdOrd=22843&IdRef=2&IdPrev=0>
- Cores, B. (1987). *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, T. III. UNESCO.
- Cunill G., N. (2009). Contraloría social y derechos sociales: El desafío de la integralidad, *Gestión y Política Pública* 18, (1), 3-37. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140510792009000100001&lng=es&tlng=es
- Delgado de C., G. M. (2005). *El mundo moderno y contemporáneo. I. De la era moderna al siglo imperialista*. México: Pearson Educación.
- García, M. & Téllez, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México, *Perfiles Latinoamericanos* 26, (52), 1 – 28.
- Ganuza, E., Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. Y. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*. La Découverte (eBook).
- *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California*. (2001). <https://docs.mexico.justia.com/estatales/baja-california/ley-de-participacion-ciudadana-del-estado-de-baja-california.pdf>
- Lissidini, A. (1998). La historia de los plebiscitos en el Uruguay: Ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971). *Cuadernos del CLAEH*, (81-82), 195-217.
- López, D. (2014). La cultura de la legalidad como discurso académico y como práctica política: Un reporte desde América Latina. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (eds.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, 47- 83. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Martínez S., M. y Salcedo A., R. (1999). *Diccionario Electoral*. México, D.F.: Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Merino, M. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura

- Democrática. México: Instituto Federal Electoral.
- Orozco, J. de J. (2016). Consulta popular. En R. Márquez Romero (coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*. Vol. A-C. México, D.F.: Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas. Derechos Humanos. (1976). <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
 - Peters, G.B. (2009). La internacionalización de la reforma administrativa: Una perspectiva desde América del Norte. En M. C. Pardo & E. Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México, D.F.: El Colegio de México/Instituto de Administración Pública de Nuevo León.
 - Real Academia de la Lengua Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española*.
 - Rosa H., G. J. (2010). Formas de participación ciudadana. El plebiscito. <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>
 - Sartori, G. (1999). *Teoría de la Democracia*. Madrid: Editorial Alianza. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1811>
 - Schneider, C. & Welp, Y. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 56, (211), 47 - 68.
 - Serra R., A. (2001). *Diccionario de Ciencia Política*, T. II. FCE. Tamayo, J. L. (1967). *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, Vol. 12. México: Secretaría del Patrimonio Nacional.
 - Vázquez Correa, L. (2018). La iniciativa ciudadana en México. Estudio de casos. *Cuaderno de Investigación*, (47), 1 - 25.
 - Vázquez Repizo, J. (2010). Iniciativas ciudadanas. En F. Pérez Noriega y L. Ramírez León (Coords.). *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. México: Senado de la República.
 - Weber, M. (2011). *El político y el científico*. México, D.F.: Ed. Colofón.
 - Welp, Y. (2017). Municipalismo reloaded: Voluntad, política e instituciones, *Revista RECERCA*. <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/2606>
 - Yan, W. & Wen, W. (2012). Does participatory bud geting improve the legitimacy of the local government?: A comparative case study of two cities in China, *Australian Journal of Public Administration*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.14678500.2012.00771.x>
 - Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y Política Pública* 21, 187-226.
 - Zovatto, D. (2014). Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (Comps.), *Las instituciones de la democracia directa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.