



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO**

**"HACIA EL DERECHO DE LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA. SUS CONTRASTES CON  
EL DERECHO ELECTORAL"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO**

**PRESENTA:  
NATALIA IRASEMA ARELLANO VÁZQUEZ**

**ASESOR:  
LIC. ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA**



**MEXICO D.F.**

**SEPTIEMBRE 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **DEDICATORIA**

A Dios, cuya guía e infinito amor, han orientado siempre mi vida.  
A mis padres, que han sido, son y serán siempre mi mayor y mejor ejemplo.  
A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater*.  
A la Facultad de Derecho.  
A mi mentor, Licenciado Enrique Figueroa Ávila.

Agradecimientos.

Agradezco a Dios ser mi guía en cada momento, el amor y bondad con los que siempre ha estado a mi lado y ruego siempre esté.

Papá, Mamá, nadie como ustedes ha puesto un ejemplo en mi vida, el ejemplo de su amor, su lucha, su esfuerzo, su constancia, gracias por tomar mi mano para conducirme, gracias por compartir su vida conmigo, gracias por estar al final de los días malos y compartir los días buenos. Gracias por todo; los amo.

Liliana, Guillermo, Dulce y José Luis, siempre me he sentido muy afortunada de contar y haber crecido con cuatro hermanos y al mismo tiempo cuatro amigos. Gracias por estar siempre conmigo, por escucharme y por darme siempre su apoyo.

A mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, que vi por primera vez siendo una niña y que me recibiría dentro de sus aulas para privilegiar mi vida, por la que siempre tendré un profundo amor y cuyas siglas llevaré siempre en mi alma, esperando responder con mis actos a todo lo que aprendí dentro de ella. A la Facultad de Derecho que albergó mis sueños aun antes de pertenecer a ella.

Agradezco de forma especial a mi maestro y asesor en este trabajo, al Licenciado Enrique Figueroa Ávila. Muchas gracias por su tiempo, su atención, sus consejos y por haber aceptado guiar con su experiencia, conocimientos e inagotable paciencia este trabajo. Le expreso además de mi sincero agradecimiento, mi profunda admiración como ser humano, como profesor y como profesionalista. Estaré siempre agradecida por haber tenido la oportunidad de compartir esta experiencia con usted. Muchas Gracias.

A mis maestros cuya labor he entendido siempre como parte indispensable de la formación de un ser humano. Un agradecimiento especial al Dr. Bruno Ubiarco, por su sincera e invaluable amistad que aprecio y respeto profundamente. Gracias por sus generosos consejos y apoyo.

A mis amigos, gracias por su apoyo y compañía, han sido siempre, pero sobre todo durante el tiempo de esta investigación, una invaluable ayuda, gracias por permanecer pendientes a cada momento y por ayudarme a liberar ideas a través de largas conversaciones e innumerables consejos. Los llevo en mi alma siempre gracias.

## CONTENIDO

### HACIA EL DERECHO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SUS CONTRASTES CON EL DERECHO ELECTORAL.

	Pág.
Introducción.	1
<b>Capítulo I.</b>	
<b>Conceptos Fundamentales para Comprender la Participación Ciudadana.</b>	
<b>1.1 Teoría de la Democracia.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1.1 Democracia Directa.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1.2 Democracia Semidirecta.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1.3 Democracia Participativa.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.4 Gobierno y Gobernabilidad Democráticos.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 Participación</b>	
<b>1.2.1 Concepto de Participación.....</b>	<b>22</b>
<b>1.2.2 Formas de Participación.....</b>	<b>26</b>
<b>1.2.2.1 Participación Ciudadana.....</b>	<b>28</b>
<b>1.2.2.2 Participación Política.....</b>	<b>35</b>
<b>1.2.2.3 Participación Social.....</b>	<b>38</b>
<b>1.2.2.4 Participación Electoral.....</b>	<b>41</b>
<b>1.2.3 Filosofía de Convivencia. Contrato Social.....</b>	<b>44</b>
<b>1.3 Sociedad.....</b>	<b>47</b>
<b>1.3.1 Sociedad Civil.....</b>	<b>48</b>
<b>1.3.2 Ciudadanización.....</b>	<b>50</b>
<b>1.4 Cultura Democrática.....</b>	<b>51</b>
<b>1.5 Cultura Política.....</b>	<b>53</b>

1.5.1	Conciencia Política.....	55
1.5.2	Educación Cívica.....	57

## Capítulo II.

### Antecedentes y Origen. Distinción de la Participación Ciudadana del Derecho Electoral con base en sus Mecanismos.

2.1	La Democracia como Forma de Gobierno en México. Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	61
2.1.1	La Participación Ciudadana en el Régimen Actual.....	64
2.1.1.1	Limites Constitucionales al Ejercicio del Poder.....	67
2.1.1.2	Renovación Periódica del Poder Público.....	69
2.1.1.3	Equilibrio de Intereses. Gobierno y Bienestar Ciudadano.....	71
2.1.1.4	Participación Igualitaria.....	73
2.2	Leyes de Participación Ciudadana.....	76
2.2.1	Antecedentes de la Legislación sobre Participación Ciudadana.....	77
2.2.1.1	Análisis de de las causas que llevaron a la creación de la Primera Ley de Participación Ciudadana.....	96
2.2.2.2	Espacios Ciudadanos previos a la creación de la Ley de Participación Ciudadana de 1995 en todo el País.....	106
2.3	Criterios para distinguir la Participación Ciudadana del Derecho Electoral y otras Disciplinas Jurídicas.....	110
2.3.1	Derecho Electoral.....	111
2.3.1.1	Puntos de encuentro y contraste entre el Derecho Electoral y la Participación Ciudadana.....	128
2.3.2	Criterios para distinguir o vincular los Medios de Participación Ciudadana con otras Disciplinas Jurídicas.....	148
2.3.2.1	De acuerdo con los sujetos que dan origen a la Solicitud del Mecanismo de Participación Ciudadana.....	149
2.3.2.2	De acuerdo con los actos que comprenden los Mecanismos de Participación Ciudadana.....	157

2.3.2.3 De acuerdo con los efectos que producen los Mecanismo de Participación Ciudadana.....	159
---	-----

### **Capítulo III.**

#### **Situación Jurídica de la Participación Ciudadana.**

3.1 La Participación Ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	166
3.2 Situación Jurídica de la Participación Ciudadana en la Legislación Mexicana en los Tres Órdenes de Gobierno.....	171
3.3 La Participación Ciudadana en el Distrito Federal.....	184
3.3.1 Instrumentos de Participación Ciudadana vigentes en el Distrito Federal.....	189
3.4 ¿Cómo se entiende la Participación Ciudadana en el Interior del País?.....	198
3.4.1 Tabasco.....	199
3.4.2 Baja California.....	203
3.4.3 Jalisco.....	207
3.4.4 Oaxaca.....	209
3.4.5 Comparación de los Instrumentos de Participación Ciudadana Vigentes en las Leyes sobre la Materia.....	212
3.5 Medios de Impugnación en Materia de Participación Ciudadana.....	214
3.6 Instrumentos de Participación Ciudadana utilizados en los últimos años.....	218
3.7 Formas Indirectas de Participación Ciudadana y otras prácticas regulares de actividad ciudadana no previstas en las Leyes sobre la Materia.....	228
3.8 Problemas que enfrentan la Participación Ciudadana y la Participación Electoral en México.....	232
3.9 La Participación Ciudadana en Países de Latinoamérica.....	239
3.9.1 Venezuela.....	243
3.9.2 Bolivia.....	250
3.9.3 Brasil.....	253



## **Capítulo IV.**

### **La Participación Ciudadana como Materia Federal o General.**

<b>4.1</b> Importancia de Unificar los Instrumentos de Participación Ciudadana en todo el País.....	<b>262</b>
<b>4.1.1</b> Posibilidad de crear una Ley Federal o General de Participación Ciudadana.....	<b>279</b>
<b>4.2</b> La Participación Ciudadana como Disciplina Jurídica.....	<b>287</b>
<b>4.3</b> Objetivos específicos en torno a la Participación Ciudadana.....	<b>298</b>

Conclusiones.

Bibliografía.

## **Introducción.**

Los cambios en las sociedades, en las formas de vida, en las formas de convivencia social y en las formas de interacción ciudadana, son resultado de las dinámicas que naturalmente llevan a los mismos hacia nuevas formas de integración, y son al mismo tiempo, parte de un ciclo a través del cual tiene lugar la evolución de todo grupo social.

Las sociedades conformadas bajo esquemas democráticos han enfrentado en todas las épocas, retos y obstáculos. Mismos que en ocasiones impiden que los principios que sostienen y deben sostener una democracia, encuentren un escenario ideal para existir plenamente. Esta falta de escenarios propicios conlleva a la modificación no sólo de las formas de organización social sino de los modos en que éstas se regulan tanto como de las propias actitudes de la ciudadanía hacia la participación.

Como veremos, los cambios y sucesiones ocurridos en muchos países y diversas épocas, no han sido ajenos a nuestro País. México como otras naciones ha caído, emergido, retrocedido y madurado a lo largo de muchas décadas; en el transcurso de organizaciones, bajo diferentes formas de poder y al paso de diversos individuos en su ejercicio.

Las organizaciones democráticas, no han sido nunca un método fácil o simple, han representado siempre una opción ante gobiernos tiranos o represores, pero presentan igual que otras, dificultades y debilidades.

En México, la democracia como forma de gobierno está basada en la Participación Electoral de los ciudadanos para la integración de los órganos de representación del poder público, esta forma de participación, ha sido superada por conductas que poco benefician la democracia en el País, lo que orienta a los ciudadanos a expresarse a través de otros modelos participativos distintos de los electorales, uno de ellos es precisamente la participación ciudadana.

La Participación Ciudadana, representada en México por figuras de Democracia Directa como Plebiscito y Referéndum, pero también por otras formas de organización social, ha ampliado sus dimensiones y ha logrado un lugar importante dentro de la Democracia en México, hasta convertirse en una nueva expresión de la misma, la Democracia Participativa.

Actualmente la Participación Ciudadana subyace en la Participación y el Derecho Electoral, esta condición le ha impuesto obstáculos y comienza ya; a dificultar el avance del Poder Ciudadano.

Iniciar o continuar el camino de la Participación Ciudadana, hace imperante en principio, establecer diferencias y contrastes con el Derecho Electoral y límites definidos entre ambas áreas, a la luz de los ejercicios participativos de los ciudadanos en México y de su evolución en otras Naciones.

Asimismo, al disociar ambas materias; debe darse cauce a la Democracia Participativa y por tanto a la Participación Ciudadana en la que ésta se funda, con la creación de una normatividad jurídica más precisa y fortalecimiento a través de una figura institucional propia, que son ejes esenciales en este trabajo.

La presente investigación se orienta a dilucidar estos aspectos desde dos perspectivas fundamentales, la que proporciona la formación académica jurídica y la que como ciudadanos obtenemos de la vida en sociedad y de su constante evolución, que en el sitio en que actualmente se encuentra demanda un análisis desde puntos de vista distintos a los tradicionales y con base en otras perspectivas.

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA COMPRENDER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Para llevar a cabo un estudio adecuado de la Participación Ciudadana se deben precisar algunos conceptos que resultan indispensables, para la absoluta comprensión de los principales planteamientos que le han dado lugar y los que hasta ahora condicionan su evolución.

Distinguir entre muy diversos e importantes conceptos cuáles son los fundamentales en el estudio de la Participación Ciudadana es un trabajo que atiende a objetivos muy claros, buscar respuesta a interrogantes como; cuál es su base teórica, de dónde parte, qué es, bajo qué elementos se compone, cuáles son sus cualidades, sus obstáculos; entre otros.

#### **1.1 Teoría de la Democracia.**

El primer acercamiento a la Teoría de la Democracia debe darse tomando en cuenta que ambas palabras, *Teoría* y *Democracia* son, por si mismas, conceptos muy amplios, y de los que derivan otros que dan fundamento a las nuevas variables de la misma *teoría*. Tomando en cuenta lo anterior, conviene iniciar por una aproximación a la *teoría* como concepto, para comprender las implicaciones que tiene hablar de ella en sentido llano, su concepto, sus alcances, sus variables.

La noción más común es que una *teoría* existe en oposición a un hecho; es una hipótesis no demostrada o una especulación concerniente a la realidad, aun no suficientemente conocida como tal, que una vez confirmada, se transforma en un hecho.

Una *teoría* no puede ser simplemente verdadera o falsa, toda vez que los planteamientos que le dan origen son hechos observados, que ocurren, que se están viviendo o se vivieron, sus hipótesis por otro lado pueden si ser imprecisas en su contraste con la realidad; en parte, porque éstas deben pasar la prueba del tiempo, sobre todo las teorías en torno a las Ciencias Sociales. Por consiguiente, los principios de la democracia siguen siendo esenciales para cualquier orden liberal, aun cuando su connotación sea distinta en un régimen y en otro.

Una *teoría* es un conjunto de convenciones creadas por el teórico; esta expresión está destinada a subrayar el hecho de que las teorías no están dadas o predeterminadas por la naturaleza, los datos o cualquier otro proceso determinante.<sup>1</sup>

La utilidad de una *teoría* está determinada por su capacidad para generar predicciones o proposiciones oportunamente verificables acerca de acontecimientos pertinentes y debe contribuir eventualmente al progreso de una disciplina empírica y poseer conceptos que permitan aplicarla a la experiencia.

Así entendida, la *Teoría de la Democracia* parte de hechos observados, de fenómenos surgidos en razón de los cambios en las sociedades conocidas, y pretende explicarlos y proyectarlos al futuro a través de hipótesis que detalladamente dan instrucciones que ahora deberán establecer conexiones con problemas determinados en las épocas en que éstos se presenten. Son conexiones con lo real y lo presente.

La *Teoría de la Democracia* es sin duda resultado de diversos procesos humanos que tienen como finalidad lograr una organización lo más pacífica posible.

---

<sup>1</sup> CALVIN, S. Hall, Las grandes teorías de la personalidad, 1ª edición, Buenos Aires Argentina, Editorial Paidós, p. 27

Por otro lado, igualmente conviene realizar un intento por aproximarse al concepto de *Democracia per se*, para de ese modo tener claro no sólo el concepto sino también las influencias de que éste es objeto, por ser un tema tratado por diversos autores, y también por ser un concepto cuya formación ha transitado siglos de historia aun antes de aparecer como tal.

El concepto de *Democracia* no tiene ya una definición final. Es ampliamente discutido y explorado, puesto que diversos autores han realizado importantes esfuerzos para entenderlo y sobre todo para explicarlo. Incluso, algunos han concluido que no es posible conceptualizarlo en su totalidad; ninguna definición es suficientemente exhaustiva, sin embargo, comparten distintos rasgos en común.

La etimología de la palabra, nos refiere un gobierno o poder del pueblo. Pero elaborar un concepto, requiere mayor profundidad, ya que si bien tales elementos pueden ser aceptados como la esencia de la Democracia, ahora se deben definir sus nuevos planteamientos bajo la perspectiva del tiempo y de las sociedades en el contexto particular.

Como los mismos autores lo mencionan, existe más de un aspecto común a todas las definiciones que han surgido y se debe a que la democracia tiene elementos inherentes que deben ser tomados en cuenta en cualquiera de ellas. A partir de esas similitudes se puede construir una propuesta de concepto o bien una descripción amplia del mismo.

Aquí algunos de esos conceptos:

De acuerdo con Agustín Basave, la *Democracia* es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del Poder.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> BASAVE, Fernández Del Valle Agustín, Teoría de la Democracia. Fundamentos de Filosofía Democrática, 3ª edición, México, Editorial Jus México, 1963. P. 31

Otro concepto orientado más a desentrañar la esencia natural de la *Democracia* y a realizar una observación sobre la situación práctica de su ejercicio, es el que sugiere Carlos Arriola en el que señala que la *Democracia* es una construcción simbólica en la cual la soberanía abstracta se atribuye al pueblo y el poder funciona en su nombre y beneficio, pero la práctica efectiva y concreta de la autoridad le escapa y recae en los gobernantes que ha elegido.<sup>3</sup>

De acuerdo con Maurice Cranston, la *Democracia* es una doctrina que difiere según la diferente mentalidad de los pueblos.<sup>4</sup>

Everardo Espino dentro de “La Democracia Política en México”, dice que la *Democracia* es la expresión libre y razonada de la voluntad de la mayor parte de las gentes que conforman una sociedad, sobre las cuestiones públicas.<sup>5</sup>

Raúl González Schmal, durante el Congreso Nacional de Derecho Constitucional y tras una interesante reflexión sobre el paso de la *Democracia* por diversos siglos concluye, entre otras cosas, que; la *Democracia* es un método, una técnica de sustitución pacífica del poder, es una doctrina de fondo que parte del reconocimiento de la dignidad humana.<sup>6</sup>

Israel Galán Baños define a la *Democracia* como un régimen político; una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es

---

<sup>3</sup> ARRIOLA, Carlos, ¿Qué es la Democracia?, 1ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1994. p. 8

<sup>4</sup> (Cranston Maurice): en Montero Zendejas Daniel, Estado, Democracia y Partido, México, B. Costa-amic editor, 1979. p. 47

<sup>5</sup> ESPINO, Everardo, La Democracia Política en México; ¿Cómo? ¿Para qué?, 1ª edición, México, Joaquín Porrúa Editores, enero 1994. p. 17

<sup>6</sup> VALADÉS, Diego, Gutiérrez Rivas Rodrigo (Coords.), Democracia y Gobernabilidad; tomo II, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 91

que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno – lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna.<sup>7</sup>

Por último, el concepto que propone la autora Gabriela Palavicini Corona, la *Democracia* comprende un régimen plural, incluyente, en donde el poder soberano reside en una mayoría representada por una minoría, considerada como capaz de identificar los intereses generales y de velar por el bien de la mayoría, por su estabilidad y justicia, aunque esto último quede más en la teoría que en la práctica.<sup>8</sup>

Teniendo en cuenta estos conceptos, se pueden visualizar las siguientes similitudes:

- La Democracia tiene como fundamento la igualdad.
- La voluntad de las mayorías constituye la directriz de esta forma de gobierno.
- La existencia de un principio de mayoría, lleva implícito el reconocimiento y respeto de las minorías.
- Su objetivo, entre otros; es que la manifestación de voluntad del pueblo, recaiga en la forma de llevar a cabo el ejercicio del poder.
- El poder se otorga no en absoluto, sino a través de la representación legítima de sus propios intereses y en atención a ellos.
- Se hace referencia también, expresamente o no, a la capacidad para reconocer cualidades en quienes han de depositar la confianza de su

---

<sup>7</sup> GALÁN, Baños Israel, Ciudadanía, base de la Democracia, 1ª edición, México, Cámara de Diputados; LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa Editores, agosto 2003, p. 27

<sup>8</sup> PALAVICINI, Corona Gabriela, Gobernabilidad y Democracia. Entre utopía y realidad, 1ª edición, México, editorial Porrúa, 2005, p. 4



representación, para tomar decisiones en forma ordenada, para encontrar el consenso.

De acuerdo con estas semejanzas, se aclaran, si bien no todas, si algunas de las principales interrogantes: la *Democracia* es un régimen construido a partir del principio de igualdad, en el que cada individuo encuentra cabida a sus inquietudes sobre las cuestiones públicas en el marco de la representación que él mismo construye y otorga mediante la manifestación pacífica, informada y regulada de la voluntad.

Sentado lo anterior y habiendo tomado en cuenta cuestiones preliminares sobre *Teoría y Democracia*, puede ahora abordarse el estudio de la Teoría de la Democracia como un solo concepto.

La *Teoría de la Democracia* como la conocemos, parte de un ideal en el que en todo momento se toma en cuenta la voluntad del pueblo; es una idea incluyente, con convicciones de igualdad ciudadana, legitimidad, representatividad y es la base sobre la que construyen Estados que día a día tienen por finalidad contar con esas mismas características.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la *Teoría de la Democracia* se construyó al paso de muchos años y de intentos no sólo de entender el fenómeno, sino también la necesidad de aquélla, de explicarla, aceptarla, y conducirla hacia caminos más incluyentes; es por ello que hablar de la *Teoría de la Democracia* no es un tema agotado, no se puede sólo mencionar como el origen y base de diversas formas gobierno o Estados, ya que si bien parte de algunos principios, como se ha explicado con anterioridad, la *teoría* se transforma constantemente, atendiendo al transcurso del tiempo y a infinidad de cambios en las formas de entender sus elementos y su significado y por tanto, la *Teoría de la Democracia* si bien tiene un origen que puede ser ampliamente analizado, su estudio no lo tiene.

Un primer acercamiento a su concepto es el que la considera como una forma de vida en donde coexistan los valores fundamentales de la libertad civil y política así como la igualdad, aun cuando para algunos deben prevalecer los primeros y para otros no se concibe sin su práctica igualitaria.<sup>9</sup>

Ahora bien, tomando en cuenta las reflexiones anteriores, es conveniente abordar la *Teoría de la Democracia*, etimológicamente: la *democracia* es el gobierno o el poder del pueblo. Surge en su primera concepción en Grecia y Roma, con base en una práctica popular de toma de decisiones. La teoría democrática es únicamente “lo que debe ser”, constituida por los principios y valores básicos que debieran caracterizar un régimen democrático y desde luego una explicación de los fenómenos que el llevarlo a cabo implican.

En su concepción u origen, la *Teoría de la Democracia* implicaba una intervención plena de todos los sectores de una población; no obstante; ésta se vio limitada desde el inicio a unos cuantos, lo que implica que una teoría no tiene que ser aplicada de forma absoluta; por el contrario, partiendo de ella se llega a más de una forma de hacer posibles y reales la mayoría de las ideas que plantea, pues se considera que es esa la causa de que aún ahora existan variables en las formas de ver y llevar a cabo la democracia.

De acuerdo con Gabriela Palavicini, la *Teoría de la Democracia* actúa en dos formas:

La primera; desde un ámbito descriptivo, que enumera las características de determinado evento y lo enmarca en función de ellas dentro de diferentes clasificaciones, lo que permite dar una perspectiva general de los mismos.

La segunda, desde una perspectiva analítica que ayuda a entender de manera precisa el desarrollo de los acontecimientos dentro de un contexto determinado, brinda herramientas que permiten aportaciones indicativas del

---

<sup>9</sup> GALÁN, Israel, Op. Cit., p. 27

desenvolvimiento del fenómeno político considerando una realidad dinámica y en constante cambio.<sup>10</sup>

Es decir, a partir de la primera, la *Teoría de la Democracia* resulta ser un modelo bajo el cual se encuadran diversos aspectos de la realidad, de aquella que ha puesto en práctica la misma *teoría*, se buscan y se plantean coincidencias y al mismo tiempo las modificaciones que llevarlo a la realidad le ha significado, se crean registros y se plantean fenómenos dentro de la misma.

En la segunda; se realiza el estudio de esos fenómenos, se produce un acercamiento, se aportan constantes y variables y da por resultado las nuevas formas de entender y aplicar la *Teoría de Democracia* ya que ésta se entiende, precisamente como principios que se actualizan a cada momento, que se encuentran en movimiento constante y bajo realidades diversas y que, por tanto, más que generar cambios significativos en la *teoría*, genera otras, atendiendo a sus propias transformaciones, es en esta área donde surgen conceptos como Democracia indirecta, semidirecta, o bien representativa, deliberativa o participativa.

El concepto de *Teoría de la Democracia* de Enzo Sciacca es, en nuestra opinión, el que refleja con mayor claridad estas primeras reflexiones sobre el tema, mismo que indica que la *Teoría de la Democracia es la convicción de que una comunidad puede y debe regirse por sí misma*.<sup>11</sup>

Se debe tener presente que la *Teoría de la Democracia* es la mejor herramienta para explicar, describir e interpretar cualquier fenómeno que haya resultado de la aplicación de sus valores y principios, comprender; que es la mejor lupa para examinar los aciertos o errores en que incurre un régimen de esta

---

<sup>10</sup> PALAVICINI, Gabriela, Op. Cit., p. 7-8.

<sup>11</sup> SCIACCA, Enzo, Interpretación de la Democracia, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense 1994, p. 2

naturaleza, debido a que es el origen y la inspiración del mismo, pero no por ello es forzosamente normativa y limitada.

### **1.1.1 Democracia Directa.**

La *Democracia Directa* es, probablemente, la forma más fiel de referirse a la puesta en práctica de la *Teoría de la Democracia*, ya que está basada en todos o casi todos los principios rectores de la teoría, sus principales planteamientos dan curso a la Democracia Directa o modelo clásico griego de la Democracia.

El estudio de la *Democracia Directa* se complica por la aún presente confusión de ésta con la Democracia Semidirecta o bien por la falta de disociación de ambas.

En un inicio, los griegos fundamentaban el ejercicio de la *Democracia Directa* en la igualdad política entre los ciudadanos y en su intervención directa en las decisiones, la participación daba legitimidad a los acuerdos asumidos, y no la representación de los ciudadanos. La participación es origen y soporte del sistema.

En la *Democracia Directa*, los ciudadanos expresan su voluntad política a través de formas de organización que, entre otros objetos, tienen el de articular los intereses y opiniones de la ciudadanía, así como establecer mecanismos para evitar y sancionar los abusos de poder.

La oferta de una *Democracia Directa*, consiste en instrumentos institucionalizados de intervención ciudadana, a través de los cuales ésta

manifiesta intereses y necesidades, para lo cual, primero habría que lograr el acercamiento a los gobernantes, sin intermediarios.

El estudio de la *democracia directa* indica que puede ser un medio para que se abran espacios públicos reales, se debatan asuntos clave para el país y se asuman acuerdos en consenso; sin embargo, aún cuando esta es la descripción de un sistema de funcionamiento preciso, la *democracia directa* tiene sus propios límites y obstáculos naturales, impuestos por diversas transformaciones sociales.

Si bien la *Democracia Directa* es la puesta en práctica del ideal de la armoniosa convivencia y autocontrol social, ésta presentó dificultades, dadas algunas por la constitución de clases sociales dominantes, cuyos abusos generaron hostilidad hacia la representación sobre todo a la renovación, a su vez esto trajo consigo la implementación de instrumentos de *Democracia Directa* como el Referéndum y el Plebiscito.

Así analizada, la *Democracia Directa es aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas*. Cualquier *democracia directa* es, de alguna forma, una democracia autogobernante. Puede decirse que la existencia de una *democracia directa*, literal y auténticamente autogobernante se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea.<sup>12</sup>

Democracia directa también es inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara entre verdaderos participantes.

Es *democracia* en la medida en que la toma de decisiones busca consenso, y existen formas pacíficas de llevarlo a cabo y formas de respetar al mismo tiempo a las minorías; sin embargo sus obstáculos no los encuentra en la tarea de consensar ideas, sino en si misma, la *democracia directa* se obstaculiza a si

---

<sup>12</sup> SARTORI, Giovanni, Teoría de la Democracia. 1. El debate contemporáneo, 3ª reimpression, México, Alianza Editorial, 1994, p. 150-151

misma debido a la falta de perspectiva, el poder se monopoliza hasta dar vueltas en las mismas pautas y esto genera estancos en lo político y en lo social.

Aún la *democracia directa* es y ha sido de difícil realización, no obstante que diversas formas de gobierno se resguardan bajo sus lineamientos, éstas no resisten intactas el paso de ideas como la de la representación.

Cuatro son, según Bobbio<sup>13</sup>, las paradojas con que se enfrenta la *democracia directa*, de las que destacan las dos siguientes:

Una hace referencia al crecimiento del Estado no sólo en cuanto a sus dimensiones sino también en cuanto a sus funciones, todo aumento de éstas se resuelve en un crecimiento del aparato burocrático, aparato de estructura jerárquica y no democrática, de poder ascendente y no descendente.

Otra paradoja se relaciona con el desarrollo técnico de los Estados industriales; los problemas que requieren soluciones técnicas sólo pueden ser confiados a los que tienen competencia, es decir, a unos cuantos y no a todos.

Así, el funcionamiento de la *democracia directa* no es del todo democrático, en su camino, los problemas que surgen y las necesidades estructurales que requiere no son resueltos de forma democrática y, por tanto, sus resultados dejan de serlo igualmente.

Estos cambios en el ideal de *democracia*, no pasan por alto y constantemente la participación directa va tornándose insuficiente ante los retos progresivos de la *democracia*, en los intentos por realizarla plena y eficazmente; ésta se dota de elementos nuevos, es el caso de la representación, que de cualquier forma debería sortear estas mismas paradojas.

### **1.1.2 Democracia Semidirecta.**

---

<sup>13</sup> HERNÁNDEZ, Vega Raúl, Poder y Sociedad Civil, 1ª edición, México, Universidad Veracruzana, 1993, p. 64

Se considera que la *democracia semidirecta* o *representativa* es la forma que ha sucedido a la democracia directa en las nuevas, renovadas y más numerosas sociedades actuales o sociedades en masa.

La democracia directa enfrenta entre otros problemas, las dificultades para llevar a cabo la participación directa en las decisiones colectivas debido a dos razones esenciales: la imposibilidad logística y la falta de conocimientos especializados para tomar decisiones técnicas.<sup>14</sup>

De acuerdo con lo anterior, el primer obstáculo se presenta cuando hay que lograr una reunión a la que acuda la mayoría de los ciudadanos en la que se demuestre interés y después conseguir un solo acuerdo de todas ellas; y, el segundo, que desde nuestro punto de vista tiene dos vertientes: la primera, el hecho de que puede no existir por convenir a los intereses del poder, información suficiente sobre las cuestiones en torno a las cuales se debe realizar el debate; y, la segunda, el hecho de que mantener un sistema mecánico para adoptar acuerdos tiene un costo alto traducido en desinterés social.

La *democracia representativa* pretende, bajo la misma esencia de la democracia, conciliar ambos obstáculos a fin de que dejen de serlo, y encuentra la solución en la figura de la representación; los gobernados aprueban delegar facultades en ciertos individuos que habrán de actuar conforme a los intereses y necesidades que les sean manifestados y, por tanto, cuando necesiten expresar su opinión o voluntad para adoptar decisiones colectivas, éstos tendrán conocimiento del tema y ello se verá reflejado en buenos resultados.

Para integrar la representación existe el sufragio efectivo. Es el medio a través del cual, los gobernados eligen en forma directa a quienes serán sus

---

<sup>14</sup> CALVA, José Luis (coord.), *Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*, 1ª edición, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel ángel Porrúa editores; Universidad Nacional Autónoma de México, marzo 2007, p. 83.

representantes previo examen de necesidades y capacidad de respuesta a las mismas, es decir; quienes serán representantes tienen aun antes de serlo la obligación y responsabilidad anticipada de conocer las necesidades y exigencias de aquellos a quienes representarán para así realizar propuestas de solución y atención de las mismas, a partir de ello éstos tomarán una decisión.

Integrada la representación, debe ahora existir un sistema de rendición de cuentas, una vez que se ha obtenido la confianza para ejercer la representación, los planteamientos de la *democracia semidirecta* no se agotan en ello, debe haber una obligación recíproca de exigir, ser informado y evaluado en el ejercicio de la representación.

Son varios los pilares de la *democracia semidirecta*, como quedó asentado: el sufragio, la rendición de cuentas, la transparencia, el multipartidismo y, por tanto, la equidad, la igualdad, los frenos al poder de los representantes.

Como se puede apreciar, se trata de una forma renovada de democracia, en la que existe; como en la *directa*, la posibilidad de tomar parte en los acuerdos, pero a través de la representación, por ello es semidirecta, entre el poder y los ciudadanos se encuentran ahora los representantes. Actualmente sería complicado concebir una forma de democracia que excluyera la representación, la democracia griega resultaba funcional en razón del reducido número de habitantes, ahora; el consenso es un paso complicado hacia la toma de decisiones y únicamente es posible a través de la representación.

La democracia representativa es un sistema político bajo el que la totalidad del pueblo –organizado como electorado y movilizad por la acción política de los partidos- participa libremente en el proceso del poder. El electorado interviene cuando elige individuos y partidos para el gobierno, en ellos deposita su confianza para que asuman la responsabilidad sobre decisiones políticas.

Maurice Duverger define la elección como el procedimiento utilizado en las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la



herencia, a la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos.<sup>15</sup>

Por tanto, la *democracia semidirecta* es producto del desarrollo progresivo de los derechos políticos, el derecho de participar a través de la elección de representantes en la formación de la voluntad colectiva.

Es entonces, la *democracia semidirecta* aquella en la que opera un sistema construido en importancia, por ciudadanos y representantes, coexistiendo para fines de poder, equilibrio entre intereses particulares y colectivos, bienestar general y transparencia.

### **1.1.3 Democracia Participativa.**

La *democracia participativa*, es un concepto que surge debido a la necesidad de incorporar a la representación el ideal de justicia; por ello; a esta variación de la *democracia semidirecta* se le conoce también como democracia social, solidarista o integral.

Su origen es relativamente reciente, por lo menos en cuanto a la forma en que se denomina, porque la justicia como ideal ha prevalecido en cualquier forma de gobierno o régimen existente, sólo que ahora se incorpora como un elemento sin el cual no es posible hablar de democracia, pero también se sabe que la justicia sólo es posible en la medida en que todos contribuyan a su realización.

Generalmente su concepto no se aleja demasiado del concepto de *democracia representativa*, y en realidad no debería porque se trata de las mismas bases constitutivas, no hay democracia participativa sin representación, sufragio, partidos políticos, sociedad civil, opinión pública e igualdad.

---

<sup>15</sup> VALADÉS, Diego, Op. Cit. P. 91

La *democracia participativa*, además de hacer exigencias de justicia, toma como camino hacia ella, la participación, pero no la electoral a través de la cual se construye la democracia representativa, sino la participación auténtica; la que no concluye cuando se ha emitido un sufragio, o que lleva señalado expresamente aquello sobre lo que se ha de participar, sino la que implica haberse involucrado activamente en un asunto público y de relevancia para un buen número de ciudadanos, un asunto en el que nadie señalo que se debía o se podía tomar parte; esa es la participación efectiva.

Aún cuando la importancia de la participación no fue negada ni en la *Teoría de la Democracia*, ni en las formas de democracia remotas y contemporáneas, se entendía como un elemento más del que si bien no se debía prescindir tampoco había que prestarle mucha atención. En la democracia participativa; no se entiende ninguna forma de democracia sin la participación, pues ésta da soporte a la misma y a la estructura que debe ser construida alrededor de ella, proporciona confianza y legitimidad a las decisiones políticas, el sistema de la democracia representativa cambia por un modelo dinámico.

Giovanni Sartori, encuentra peligrosa la idea de la participación, porque si bien ésta resulta fundamental en la democracia, no se puede suponer que ésta última vive a través de ella, ni que el tomar parte activa en todas o en la mayoría de decisiones sea la única forma de mantener o construir un sistema democrático porque se corre el riesgo de que el trabajo de los ciudadanos con la democracia supere el que ésta debe hacer por los ciudadanos. Sin embargo, en nuestra opinión, se debe dar el justo valor a la participación ya que es cierto que en teoría ésta sólo debiera respaldar las buenas decisiones tomadas por los representantes o bien debiera recurrirse a ella cuando hay algo que expresar y que no ha sido tomado en cuenta, pero lo cierto es que las sociedades en masa mantienen un problema en la comunicación y, por tanto, en la atención a temas relevantes, las asambleas en las que se lograban acuerdos en la antigua Roma eran de cerca de cinco mil personas, actualmente la participación es un medio necesario para tratar de unificar los polarizados criterios que guían la política.

Llamar a la participación o bien interesarse en hacerlo, resulta ser ahora una tarea de alto virtuosismo, ya que es innegable que el interés de los ciudadanos por temas públicos es cada vez menor; en consecuencia, cuando surge el interés en la participación, se desencadena una serie de elementos imprescindibles para la democracia tales como la información, conocimiento y elevada opinión pública.

Aún cuando la *democracia participativa* no hace referencia a la participación electoral, sino a una forma auténtica de llevarla a cabo, es necesario preguntarse si es posible hacerlo en el modo en que ésta supone, porque si bien es cierto que votar no es propiamente una participación; difícilmente habrá un caso en que exista la participación de esa forma; por ende, es posible caer en imprecisiones sobre la misma. Participar como la plantea esta forma de democracia, podría interpretarse de modo tan subjetivo que caería en excesos, por lo tanto, ha tenido que ser dirigida y esa conducción cuestiona entonces que se trate de una verdadera participación.

Por ello, es que quizá la *democracia participativa* no debiera intentar alejarse de la *democracia semidirecta* y deben coexistir en una sola teoría, la participación no puede serlo sin un sistema preconstruido de representación, y la representación no debe existir sola, porque aún habiéndose integrado por sufragio siempre requerirá contar con la opinión generalizada y al mismo tiempo es una forma de mostrar respeto por las minorías.

Que una sociedad sepa que puede tomar parte en los asuntos públicos aún cuando existan representantes designados por ellos mismos para realizar estas tareas, es una forma de democratizar los modelos existentes de representación.

Si bien no debe hablarse de la *democracia participativa*, como un modelo de democracia alternativo distinto de los que se han practicado, si resulta indispensable para la democracia en sí misma aceptar la importancia de la participación.

La relación entre la *democracia representativa* y la *democracia participativa* se da a través de la deliberación, entendida como un procedimiento donde convergen ideales de representación y de participación incluyente. Toda democracia debe entonces, permitir y fomentar la deliberación como un canal entre representantes y ciudadanos.

#### **1.1.4 Gobierno y Gobernabilidad Democráticos.**

Habiendo establecido que la *Teoría de la Democracia* es una; pero que de ella derivan formas prácticas de democracia con sus mismas bases pero con características propias, ahora se puede hablar precisamente de ello, de la práctica democrática a través de los gobiernos democráticos, o bien, del ejercicio de la actividad de gobierno.

*Gobierno* es un conjunto de estructuras institucionales que desempeñan la gestión pública administrativa, que además tienen como función la dirección general de actividades públicas y privadas, para lo cual cuenta con órganos que realizan las diversas actividades encaminadas a satisfacer necesidades individuales y colectivas.<sup>16</sup>

Dar, por otro lado una definición de gobernabilidad, no resulta tan claro, ya que se maneja con mayor frecuencia su concepto en contrasentido. Sin embargo, tomando en cuenta el estudio sobre la Teoría de la Democracia y la democracia puesta en práctica, se puede decir que “gobernabilidad democrática es la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir

---

<sup>16</sup> MELLADO, Hernández Roberto, Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, 1ª edición, México, Plaza y Valdés Editores, junio 2001, p. 25

efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política.”<sup>17</sup>

Se dice que mientras se sigan los principios básicos de la democracia puede haber tantos gobiernos democráticos como países, por lo que hablar de un gobierno democrático implica la existencia de una estructura de poder y estructura organizativa, en ese sentido se entiende que cada país tiene una forma particular de realizar estas tareas.

Sartori agrupa los gobiernos democráticos en tres modalidades:<sup>18</sup>

- De tipo presidencialista,
- De corte parlamentario, o
- Gobiernos mixtos.

En los primeros, el Poder Ejecutivo es la figura principal y no es objeto de censura. Existe separación de poderes, el ejecutivo es unipersonal y hay periodicidad en el ejercicio de la función para evitar la dictadura, en éste se ubican principalmente países de Latinoamérica.

Los gobiernos parlamentarios comparten el poder Ejecutivo y el Legislativo, es decir, la constitución del poder requiere el voto parlamentario, es el caso de España, Reino Unido e Italia.

Los gobiernos mixtos comparten el poder entre un jefe de gobierno, el primer ministro y un Jefe de Estado, el Presidente y un Parlamento, caso de Francia.

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Sartori, Giovanni en: Palavicini, Gabriela, Op. Cit. p. 11-12

Ahora bien, estos tipos de gobiernos democráticos, independientemente del que se trate, ejercen las funciones y el gobierno mismo bajo ciertas particularidades que constituyen la gobernabilidad democrática.

Ninguna democracia es garantía de gobernabilidad democrática, sus mecanismos deben seguir las reglas de la democracia, siendo inflexible sobre la obediencia de sus principios.

En relación con lo anterior, no parece aventurado afirmar que la *democracia semidirecta* emplea mecanismos más democráticos en su forma de ejercer el gobierno, la gobernabilidad democrática entendida como el ejercicio democrático del gobierno lo es más en la medida en que hay representación aunada a participación; ya que ambos aspectos generan democratización de su propia infraestructura: en las instituciones, en sus decisiones, en sus leyes.

El éxito o fracaso de un gobierno democrático va en relación con la gobernabilidad democrática, el gobierno no puede o quizá sea correcto decir; no debiera, sustantivarse como democrático si no hay en su estructura un modelo eficaz, honesto, transparente, vigente y evaluable de gobernabilidad democrática. Los órganos de un gobierno democrático deben ejercer funciones democráticas de gobierno.

Ser democrático en la forma de realizar el gobierno, deriva en una relación de reciprocidad entre el gobierno y los ciudadanos, no puede haber gobernabilidad democrática, sin la colaboración de ambos. El gobierno, por su lado, debe fomentar y aportar condiciones para la participación, debe tener medios eficaces de rendición de cuentas, debe ser transparente en torno a su actuar, entre otras obligaciones; en tanto los ciudadanos, deben asumir la responsabilidad de tomar parte (participar), deben exigir a sus representantes y evaluar sus acciones, mostrar interés y sugerir.

Gobierno y gobernabilidad, no son lo mismo, pero cuando el primero se califica democrático, no puede ser real sin la existencia del segundo.

Por otro lado, la gobernabilidad es democrática sólo si hay participación ciudadana como el elemento más importante de su existencia.

## **1.2 Participación.**

Una vez que se ha retomado de forma breve la génesis de la democracia, consideramos que se ha encontrado la plataforma u origen de la participación en la democracia semidirecta e incluso otros modelos de democracia cuya base es esencialmente participativa, por lo que resulta necesario hacer precisiones particulares sobre ésta.

### **1.2.1 Concepto de Participación.**

La *democracia semidirecta* y en todo caso la *democracia participativa*, plantean la existencia de la participación como generadora de *democracia*, entendiendo la *participación* como la intervención activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Sin embargo y toda vez que se ha dado tal grado de importancia a la cuestión de la participación; hasta convertirse en un elemento sin el cual no puede haber democracia, merece ser explicado con mayor profundidad a continuación.

En este apartado, la aproximación al concepto será enfocada al sentido gramatical del mismo, pero más ampliamente, a lo que es “participar” en el contexto de la democracia.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, participar proviene del latín “*participare*” y en sus acepciones es:

- ***Dicho de una persona: Tomar parte en algo.***
- ***Recibir una parte de algo;***
- ***Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que es otra persona. Participa de sus pareceres.***
- ***Dar parte, noticiar, comunicar.***
- ***Tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos.***<sup>19</sup>

Diversos autores, retoman la primera de estas acepciones, ya que tiene condiciones muy útiles para explicar la participación en la línea de la *democracia* como se aprecia más adelante.

*Participación* es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea propio, decidido y buscado libremente por cada persona, no es formar parte ni estar obligado a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo y no ser puesto en movimiento por otros.<sup>20</sup>

La primera, es una definición estricta, pero aún así es adecuada para abordar la participación en el sentido que atañe al trabajo de investigación: tomar parte o bien tener parte en una sociedad, implica además de una acción, un sentido de pertenencia, por lo tanto, es una actividad recíproca en la que se forma parte y se es responsable.

La segunda, es una definición amplia y agrega elementos esenciales en el tema de la participación, en principio habla de que ésta debe ser personal, es decir, participar no es una actividad que se construya o deba construirse con la existencia necesaria de un grupo, participar no implica que más de uno se ha puesto de acuerdo para realizar cierta acción; es, por el contrario, un actuar individual, aun cuando exista un grupo al que ha unido una sola idea: cada

---

<sup>19</sup> Sitio de la Real Academia Española; [www.rae.es/rae.htm](http://www.rae.es/rae.htm)

<sup>20</sup> SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la Democracia?, 1ª edición, México, ed. Taurus, México, 2003, p. 115



individuo de ese grupo ha acudido a formar parte de aquél de manera personal. Entraña también la convicción de saber que se participa o se va a participar porque se desea, porque las razones para hacerlo son verdaderamente propias de cada persona y no de otros que pretendan movilizar a cada uno en su beneficio. En esa línea se entiende que no se está coaccionado por alguna cuestión particular buena o mala, se toma parte porque hay un interés legítimamente propio, resultado de las ideas y aspiraciones de cada individuo.

Una forma más de entender “participación”: concierne al hecho de que el ciudadano busca influir sobre sus representantes entre los tiempos electorales y la forma de hacerlos responsables sobre sus acciones. La participación es tanto un derecho intrínseco del ciudadano en la democracia –el derecho de expresar sus puntos de vista y hacerlos del conocimiento de sus representantes electos- al igual que una parte funcional del proceso democrático.<sup>21</sup>

Este modo de referirse a la *participación*, es adecuado en forma distinta a los anteriores, ya que los primeros describen una serie de cualidades y calidades con que debe contar una acción para ser identificada como *participación*, la cual sin dejar de lado esos aspectos, se encuentra más enfocada al significado de *participación* en la *democracia*:

- *Participación como derecho intrínseco del ciudadano*: Un individuo que vive y convive en sociedad, que además ha alcanzado la calidad de ciudadano de un lugar determinado, debe saber que pertenece a aquél como un sujeto con derecho a voz, que puede opinar y debe ser escuchado y atendido, que le corresponde a él en forma personal, de modo tal, que tomar parte en los asuntos que en su entorno se debatan es una decisión propia y al mismo tiempo es una responsabilidad y un deber.

---

<sup>21</sup> SEELE, D. Andrew; Santín del Río Leticia (Coords.), Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos, Woodrow Wilson International Center for Scholars; Ágora, Marzo 2006, p. 16

- *Participación como parte funcional del proceso democrático:* No se entiende la democracia sin participación, no pueden ni deben conformarse gobiernos, sistemas, acuerdos, instituciones ni alguna otra estructura si no ha sido tomada en cuenta la voluntad y la opinión de quienes pertenecen a la misma, en tanto un modelo de democracia contemporáneo necesariamente se vale de la participación para apegarse a los principios de democracia básicos.
- *Un tercer elemento es influir y responsabilizar:* No se puede exigir sino se ha tomado parte en las decisiones, un ciudadano que ha entendido que tiene el derecho intrínseco de participar, debe influir en sus representantes para que adopten las medidas que más le benefician, al hacerlo está realizando una tarea paralela fundamental: hace responsable a su representante si éste toma una decisión inadecuada y aunado a ello se actualiza su derecho de evaluar su actuación como depositario de las facultades de poder que le han encomendado, pues de ese modo debe funcionar la democracia.

Fernando Pindado al explicar qué es *participación* integra al hacerlo, elementos gramaticales y sentido democrático, pues dicho autor señala: participar no es tan sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. No es darse por entendido, o sentirse informado de lo que hacen los representantes, participar, supone un plus de voluntad, de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a una ciudad, a un país, un mínimo de esbozo de un proyecto propio, de una finalidad propia. La participación tiene que ir encaminada a una finalidad. No es en sí misma una finalidad, sólo el medio para conseguirla.<sup>22</sup>

*Participar* es entonces; convertir el interés pasivo sobre lo público que cada individuo tiene, en una acción, una actividad que aporte ideas, soluciones, ayuda; para el logro de beneficios colectivos, sobre la convicción de que éstas son útiles e

---

<sup>22</sup> PINDADO, Sánchez Fernando, La Participación Ciudadana en la Vida de las Ciudades, 1ª edición, España, Ediciones del Serbal, 2000, p. 21

importantes y serán tomadas en cuenta para la realización de las funciones de gobierno y al mismo tiempo servirán como medio para el control ciudadano del ejercicio del poder.

Pero la *participación* desde el punto de vista de la *democracia* debe entenderse como un elemento necesario para la existencia de ésta en las sociedades actuales, una sociedad que se construya sobre bases democráticas debe tener modelos de participación, es decir, debe asegurar la existencia de espacios a través de los cuales los miembros de la misma, podrán tomar parte en los asuntos que indiscutiblemente les conciernen, y les afectan, garantizando así la existencia de un sistema de contrapesos que eviten, entre otras cosas, la concentración del poder.

### **1.2.2 Formas de entender la participación.**

La *participación* también recibe diversos adjetivos o es objeto de algunas clasificaciones, en sentido primigenio, la encontramos como un concepto que denota democracia.

De ese modo, la *participación* se emplea como una forma de integración del mayor número posible de individuos para el logro de acuerdos, lo que implica que más allá del tipo de participación de que se trate o sus denominaciones, habrá que construir un espacio para el intercambio de ideas y opiniones.

Que exista *participación*, quiere decir que habrá tantos puntos de vista como individuos haya en una sociedad, porque la participación sólo se entiende individualmente; sin embargo; éstas deberán encontrar puntos de acuerdo orientados por un objetivo que será el de la obtención del bienestar colectivo, y para ello existe como procedimiento la *deliberación pública*.

La *deliberación pública* debe ser entendida como un procedimiento donde convergen tanto los ideales de la representación como los de la participación incluyente, lo cual ayuda a fortalecer la solidaridad, a construir comunidades relacionadas y a restaurar la confianza en la política.<sup>23</sup>

La democracia semidirecta renovada o contemporánea o bien la democracia participativa, añade la figura de la *participación* como elemento indispensable para lograr la democracia y la gobernabilidad democrática, de modo que ahora para lograr la *participación* debe mediar la *deliberación pública*.

La *deliberación* es la forma de instrumentar la *participación*, es el mecanismo a través del cual los ciudadanos expresan sus opiniones y es un paso previo a integrar la *participación*, es el escenario en el que los ciudadanos pueden escucharse unos a otros, conocer los distintos puntos de vista, valorarlos es razón del bien común, elegir entre ellos y aceptar el resultado del proceso de toma de decisiones para llevarlo al siguiente nivel, es decir, hacia sus representantes.

Aún cuando un representante se encuentre plenamente comprometido con el trabajo que le ha sido encomendado, éste no puede dar atención personal a los individuos de la sociedad que representa; debido a ello, el debe escucharlos una vez que éstos han consensado sus propias opiniones, esto no se debe únicamente a una razón de tiempo o exceso de trabajo, sino al hecho de que al haberse logrado un acuerdo, quiere decir que han encontrado la mejor forma de hacer que una idea beneficie al mayor número de personas y que quienes han participado mostraron conformidad con ello, por lo que simultáneamente han dado su aprobación a las decisiones que su representante tome en torno a ello.

Es importante hacer mención de este procedimiento, ya que es si no toda si una buena parte de la razón por la que existe más de un tipo de participación, o bien participación por sectores de los cuales se explicarán algunos inmediatamente.

---

<sup>23</sup> Seele, Andrew, Op. Cit. p. 16

### 1.2.2.1 Participación Ciudadana.

Esta forma de *participación* es un concepto amplio y general, en el que caben todos los espacios sobre los cuales una sociedad puede intervenir; sugiere la interacción de los ciudadanos en los espacios públicos que le son importantes o trascendentes. Hay más de una forma de hablar de participación, y no todas ellas son ciudadanas aun cuando sea realizada sobre asuntos públicos, pues también es cierto que muchas de ellas hacen parcial referencia a ésta aún cuando se denominen de forma distinta, es el caso de la participación social, no obstante sólo referiré por ahora la participación ciudadana.

En principio y una vez que se ha intentado un acercamiento al concepto de *participación* conviene ahora hacerlo sobre el concepto de *ciudadanía* para delimitarlo del de *ciudadanización* que explicaremos más adelante. En sentido estricto, tomando la definición del Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas<sup>24</sup>, en el que señala:

*Ciudadanía: Es la cualidad de ciudadano de un Estado: vínculo político (y, por tanto jurídico) que une a un individuo (nunca una persona jurídica) con la organización estatal. // Conjunto de derechos y obligaciones políticos. // Comportamiento digno, noble, liberal, justiciero y culto que corresponde a quien pertenece a un Estado civilizado de nuestros tiempos.*

Del concepto de *ciudadano* señala:

*Ciudadano: Natural de una ciudad. // Vecino, habitante de la misma. // Quien disfruta de los derechos de la ciudadanía. // El que reside en alguna*

---

<sup>24</sup> CABANELLAS, de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico, Buenos Aires Argentina, Editorial Heliasta, 1988, p. 51-52.

*ciudad o Estado libre, cuando sus leyes y Constitución le dan ciertos derechos, o al menos lo respetan*

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 34 señala:

Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Basados en estas aseveraciones, la *ciudadanía* existe como vínculo entre individuos y Estado que se enriquece por la actitud de éstos ante esa relación recíproca.

La *participación ciudadana*, obedeciendo únicamente a la unión de ambos vocablos sugiere que se trata de la acción propia e individual de quienes tienen un vínculo con un Estado. El vínculo, o mantener un vínculo, significa la existencia de derechos y obligaciones y en ello puede encontrarse la razón de ser del tomar parte en las cuestiones propias de un Estado.

Como en algunos de los temas anteriores, se partirá de la forma en que algunos autores definen la *participación ciudadana* y de ello se retomarán sus elementos para poder ir más allá en sus alcances.

Luis Pineda define la *participación ciudadana* como las iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidos como miembros de una comunidad, que se integran en forma individual o colectiva para exigir su derecho histórico, en el caso de México Constitucional, a ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación que asegure el nivel de vida adecuado.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> SEELE, Andrew, Op. Cit. p. 199

El mismo autor señala: Participación en el sentido de tomar parte (de *pers y capio*) en la gestión de lo colectivo, y la cosa Pública (*res publica*) es lo que afecta a la sociedad en su conjunto y le interesa, no es monopolio exclusivo del Estado, si bien los poderes y organizaciones que la conforman tienen que velar por el interés general y por la eficacia y eficiencia de las actuaciones encaminadas a alcanzarlo [...] Cuando una asociación ciudadana realiza actividades para desarrollar un proyecto propio, está participando en la gestión de la *cosa pública*, está interviniendo desde su parcela particular, sectorial, pequeña, limitada, en la vida de su ciudad. Es desde esta posición que se acerca a los poderes públicos para buscar los puntos de contacto y los canales de relación más eficaces para sus proyectos y para sus intereses.<sup>26</sup>

Héctor Tejera Gaona la define como: el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que los administran.<sup>27</sup>

La primera de las definiciones, aporta un elemento importante que precisa la razón esencial de que se trate de “participación ciudadana” y no simplemente de “participación”, a saber, el reconocimiento. El reconocimiento de pertenecer a una sociedad y desde luego sus implicaciones en derechos y obligaciones, reconocer en ese sentido, implica que se ha dado cierta calidad o cualidad a una persona, que ha sido aceptada para incluirla en una comunidad o sociedad, que en vista de ciertas circunstancias requeridas un individuo puede ser considerado parte de esa estructura.

Para constituir la *participación ciudadana* debe mediar el reconocimiento de pertenecer a una sociedad, ello implica que sus intereses no sólo son reales y

---

<sup>26</sup> PINDADO, Fernando, Op. Cit. p.21

<sup>27</sup> TEJERA, Gaona Héctor, Identidades Locales y Participación Ciudadana en la Ciudad de México. La Experiencia de los Comités Vecinales, 1ª edición, México, Instituto Electoral del Distrito Federal; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Diciembre, 2003, p. 13

verdaderos, sino también, son informados, están basados en lo apreciado y experimentado en esa vida en sociedad y, por tanto, son legítimos.

La segunda de las definiciones, hace un reflejo principalmente, de la importancia de intervenir en los asuntos públicos, acortando con ello la distancia entre la actividad del gobierno y los sujetos miembros de una comunidad, con el beneficio palpable en su propia esfera de desarrollo.

La tercera de estas definiciones, menciona el aspecto, no menos importante, del uso de los recursos, la influencia que participar activamente tiene sobre la forma en que éstos serán empleados en beneficio de la colectividad.

Las apreciaciones, sobre el elemento con base en el cual se construyeron estos enunciados, aportan componentes esenciales de la *participación ciudadana*, es decir, elementos que hacen de la participación, una *participación ciudadana* como tal.

La *participación ciudadana* se justifica en razón de esos mismos elementos, no se puede formar parte de una sociedad en pasivo, no puede un miembro de una sociedad ver desde lejos como se toman decisiones es torno a él, a la forma y tipo de vida que tendrá, las condiciones en las que tendrá que desarrollarse y permanecer cautivo a esas decisiones; expectante a lo que otros, aún cuando se trate de sus representantes, van a determinar para él y quienes lo rodean.

Esto es bien sabido ahora, sobre todo por las sociedades que han tomado los retos de la democracia, y pretenden lograr la gobernabilidad democrática, la equidad, la justicia y, desde luego, la igualdad.

En ese sentido, la participación ciudadana tiene ciertas características que la hacen eficaz:

- En primer lugar debe ser incluyente, en el entendido de que la participación es un acto individual y que quienes pretenden realizar la *participación ciudadana* han sido reconocidos como tal, ésta no puede evitar ni poner obstáculos a la intervención de cada miembro de la sociedad.



- No debe ser restrictiva, cuando se ha decidido actuar con base en la *participación ciudadana*, se debe entender que hay algo que se quiere poner a consideración de los representantes de una sociedad, que hay aspectos de la misma que deben ser evaluados y atendidos en su caso.
- La *participación ciudadana* debe ser una herramienta y un fin en si mismo para los representantes, es decir, ésta debe ser promovida, reconociendo así que tan importante es su gestión, como las contribuciones que con la participación realizan los ciudadanos.
- La prioridad de un gobierno de representación debe ser lograr la participación ciudadana; por tanto, ésta debe reflejar seriedad, y la forma de hacerlo es demostrando que quienes la realizan han elaborado sugerencias informadas, que de verdad atienden problemas reales y que, por tanto, la solución será en beneficio de la mayoría o bien lograr atención para las minorías.
- Los resultados de llevar a cabo la *participación ciudadana* deben ser tangibles, los ciudadanos deben estar convencidos de que haber participado influyó en las decisiones y medidas adoptadas, no quiere decir que sus sugerencias deban ser adoptadas en su totalidad, sino que fueron elementos que se consideraron previo a la toma de decisiones.
- La *participación ciudadana* debe establecerse como parte de la cultura del ciudadano, éste debe saber que existe en y para su beneficio, conocer su procedimiento y sus alcances.

Luis Pineda explica seis etapas en el desarrollo de la *participación ciudadana* y nueve niveles dentro de la misma.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> SEELE, Andrew, Op. Cit. p. 204

#### Etapas:

1. Identificación del problema: Investigación y discusión con el objetivo de identificar las raíces de aspectos esenciales del problema o tema a tratar.
2. Análisis del problema: Análisis del contexto, los factores que influyen en los temas o las situaciones problemáticas para el desarrollo de posibles soluciones.
3. Visualización de soluciones: Varias opciones políticas, recursos disponibles que puedan movilizarse.
4. Diseño de políticas: Refinamiento y concretización de la misma.
5. Ejecución de la política.
6. Monitoreo, evaluación y seguimiento.

#### Niveles:

1. Resistencia: Oposición activa de las personas a la iniciativa planteada.
2. Oposición: Actitud de negación ante el planteamiento de una iniciativa y sus soluciones.
3. Información: Entendida aquí como comunicación en un sentido a las personas involucradas.
4. Consulta: Comunicación en dos sentidos, donde las personas involucradas tienen la oportunidad de expresar sugerencias y preocupaciones, aunque sin asegurar que éstas serán utilizadas en su totalidad, o con la intención original.
5. Construcción de consenso: En este nivel, las personas involucradas interactúan para entenderse entre sí, discutir varias opciones y llegar a una posición negociada que sea aceptable para todos.

6. Toma de decisiones: Cuando los ciudadanos son directamente involucrados en la toma de decisiones y comparten la responsabilidad por los resultados probables.
7. Riesgos compartidos: A este nivel la participación ciudadana está personalmente implicada en los resultados, incluido el riesgo de que no sean los esperados.
8. Asociación: Este nivel se construye con los dos anteriores.
9. Autogestión: Gestión ciudadana autónoma del problema, de esta manera le corresponde una responsabilidad y un compromiso completos. Es el nivel más alto de participación.

La *participación ciudadana*, sin embargo, no me parece un procedimiento inflexible, toda vez que ésta se construye a partir de las perspectivas ciudadanas sobre el contexto que las rodea, no se puede dar un trato igual a distintos problemas, que han surgido de diversas circunstancias.

En cuanto a las etapas, éste parece ser un buen esquema para atender la *participación ciudadana*, pero se considera que debe ser tomado en cuenta únicamente por los ciudadanos. Así las cosas, estos serían los pasos a seguir dentro de la deliberación pública, y sólo para los casos particulares que admitan regirse por un esquema así, es decir, no debe perderse de vista que la *participación ciudadana* funciona en México, a través de figuras creadas para ello, algunas propias de la democracia directa y otras cuyo origen es la democracia semidirecta, en ese sentido éstas tienen un procedimiento de estricta aplicación, por ello tratándose de las figuras posibles, éstas serían las mejores pautas a poner en práctica.

Los niveles, por otro lado, son hipótesis que deben actualizarse una vez que se lleva a cabo la práctica de la *participación ciudadana* y hasta ese momento deben ser atendidos; no obstante, señala también algunas de las características de la *participación ciudadana* como son: la información, la consulta y el consenso.

Enfocada a partir de todo lo anterior, para efectos de este trabajo se definiría la *participación ciudadana* como un procedimiento de intervención activa de los individuos que forman parte de una sociedad, que respondiendo a su responsabilidad y deberes con ésta, deciden contribuir para el mejoramiento de sus propias condiciones de vida y la de los demás.

### **1.2.2.2 Participación Política.**

La *participación política* tiene distintos aspectos en relación con los de la *participación ciudadana*; ésta última, hace referencia entre otros, a un aspecto de tipo cualitativo: el ciudadano, quien al haber sido reconocido como tal, toma ahora parte, por voluntad propia; en distintos asuntos de interés colectivo en la esfera de lo público. Por su parte, la *participación política* es específica en sus alcances, si bien puede confundirse con otros tipos de participación si es estudiada desde un punto de vista cuantitativo, en el sentido de la incidencia en la “participación” a través de elecciones o integración del poder, lo cierto es que ésta tiene lugar directamente sobre la esfera de lo político en determinado sitio, la participación que tiende a lograr algo dentro de los asuntos de índole política en un país.

Lo *político* en una sociedad formada y reconocida se entiende como la actividad del Estado en torno a la integración, desarrollo y ejercicio del poder, cuya finalidad es la instauración del orden jurídico.

La *participación política* es el resultado de esa actividad humana, y al mismo tiempo de la forma en que los miembros de una sociedad se involucran en ella. Es claro se trata de la intervención o el tomar parte en lo político, en lo que tiene que ver con ello, ya no en el nivel jurídico de un ciudadano, sino en el encaminado al poder, lo cual no dista mucho del primero, por el contrario requiere de su conocimiento amplio.

Esta forma de *participación* se mide en razón del mayor o menor interés por integrar el ámbito de poder de un Estado, si bien ocurre la intervención ciudadana, existe más adecuadamente en forma de organizaciones, o grupos de influencia que llevan consigo distintos ideales tomados de su interacción con los ciudadanos, sobre educación, democracia, igualdad, derechos sociales, economía, por mencionar solo algunos y que aunados a su perspectiva sobre el ejercicio del poder y la forma en que éste debe ser llevado a cabo, pretenden sentar las bases sobre las cuales deberá conducirse un país en lo político.

La *participación política* también requiere de un proceso de construcción, en el cual deben existir condiciones culturales y económicas que den paso a una u otra forma de conducir la política, es decir, la *participación política* está condicionada por variables asociadas a la modernización social y el desarrollo económico, ambos aspectos dan pautas para orientar el sentido de la política de un Estado, una sociedad ampliamente informada crea más consciencia política.

La *participación ciudadana* no reemplaza la *participación política* o viceversa, sino que tienen objetivos y acciones diferentes; sin embargo, ambas otorgan un sentido pleno al concepto de *ciudadanía* y, al mismo tiempo, incrementa el potencial democrático de una nación.

La *participación política* es uno de los elementos clave en el funcionamiento de la democracia; la intervención activa de los ciudadanos en la vida política constituye uno de los ejes para lograr o consolidar un mayor grado de democratización. Dicho de otra manera, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas es consustancial al concepto de democracia, dado que la democracia, a diferencia de lo que ocurre en otras formas de gobierno supone que el pueblo, tiene poder.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> MANJARREZ, Ibarra Jesús Omar [et. al.] (Coord.), *Psicología Social y Cultura Política*, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 103

La política, tiene como principal objetivo, la construcción de la sociedad, en ese sentido, ésta ha tomado parte activa en ello. Acercarse a la actividad política, con la intención de realizar participación política y no ciudadana, tiene condiciones distintas, quienes lo hacen, se han constituido previamente en grupos que compartiendo distintas cualidades e ideas pretenden la obtención de espacios a través de los cuales puedan intervenir en la formación de la sociedad.

Es por ello que la *participación política* y otras formas de participación, no son consideradas como una participación en estricto sentido, ésta se encuentra movilizadora por agentes externos y, por tanto, el ejercicio individual que supone la *participación ciudadana* no existe, no obstante; si es un elemento indispensable para la existencia de la democracia semidirecta.

En su sentido más amplio, la *participación política* comprende todas las actividades realizadas por **grupos** y/o individuos que inciden en los asuntos públicos.<sup>30</sup>

El elemento diferencial entre la *participación*, la *participación ciudadana* y la *política*, es que en el primero de éstos dos casos dependerá de una cualidad de la que un Estado dota a un individuo al aceptarlo como parte del mismo, y el segundo exige una unión de individuos para actuar frente a las cuestiones que plantea lo político en el mismo Estado.

La identificación de unos ciudadanos con otros a través de ideales y formas de pensar construye el potencial de *participación política*, una vez que se toma parte activamente; ésta existe como tal.

Esta forma de participación se confunde en ocasiones con la *participación electoral*, sin embargo, la política aun cuando en algún sentido es parte de ella, es más bien un paso previo a la construcción de ésta.

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 105

### 1.2.2.3 Participación Social.

Dentro de la *participación social* se ven involucradas sustancialmente las dos formas de participación anteriores, tiene algunas características propias, pero es producto del ejercicio de éstas y al mismo tiempo consecuencia de los espacios desiertos que se escapan a la *participación ciudadana* y a la *política*.

Cuando los ciudadanos intervienen en la esfera de lo público o bien se unen para participar en las decisiones políticas, es posible visualizar las áreas que resultan de difícil intervención para los representantes y el gobierno como tal, es decir, aquellas que por distintas razones no son incluidas en programas de desarrollo, no obstante que forman parte de las ideas, o proyectos surgidos de alguna de las formas de participación, no encuentran cabida en las prioridades de la actividad del gobierno; por ello, y una vez más, a través de la unión de varios individuos, buscan la forma de realizar un trabajo que permita dar atención a las mismas.

Ese es el sentido de la *participación social*, puede existir en forma individual o colectiva en relación con sus fines, pero sus objetivos específicos dependerán de las inquietudes de sus miembros y pueden ubicarse en distintos sectores públicos.

La *participación social* surge como consecuencia de los procesos de reducción en los presupuestos públicos de los Estados, ello provoca la exclusión de algunos programas sociales o la desigualdad en la atención de unas y otras causas, que en corto plazo genera más problemas o mayores dimensiones en los que ya existían.

Estos sectores no necesariamente se involucran en la *participación ciudadana* para ser atendidos en sus necesidades por los responsables de esa labor, pero pueden recibir atención de otros grupos de ciudadanos que se han unido en beneficio de éstos, es decir, dentro de la *participación social* se

encuentran los supuestos de organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales (ONG's), fundaciones, etc.

Así, la *participación social* presenta una dinámica mucho más amplia en sus alcances, requiere de un mayor grado de involucramiento y de una mentalidad más dispuesta y generosa, porque los resultados del ejercicio de participación social no son necesariamente en beneficio de quien lo lleva a cabo; por el contrario, su finalidad la constituyen otros, debe ser interactiva, se puede presentar en cualquiera de los campos en que existe una sociedad, por lo que primero hay que conocerla extensamente.

Se trata de ciudadanos, pero organizados como sociedad civil, es decir organizaciones sociales creadas dentro de un marco de legalidad que interactúan con las organizaciones del Estado en la medida que es necesario.

El Estado no es ajeno a esta clase de participación; por el contrario, cuando ha aceptado su incapacidad económica o logística para enfrentar la totalidad de los problemas que presenta su sociedad, debe generar infraestructura y garantías para la existencia de la *participación social*.

Su importancia radica precisamente en todo lo expuesto, la movilidad social que surge a partir de ella, proporciona también un cambio en la mentalidad de quienes la realizan y de quienes se benefician de ella, debido a que genera confianza y posibilidad de cambio y la sociedad deja de estar constituida en su mayoría por sujetos pasivos.

Julia del Carmen Chávez Carapia proporciona además de su definición de *participación social*, las de otros autores, que destacan la “actitud social” como esencia de esta forma de participación.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> CHÁVEZ, Carapia Julia del Carmen, Quintana Guerra Luis René, La Participación Social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Plaza y Valdés Editores, 2001, p. 16-17.



La *participación social* se entiende de diversas maneras, como son la participación espontánea y promovida por agentes externos, legislada o informal, como un proceso estructurado o no estructurado, amplia o reducida, constante o esporádica, con diferentes tipos de participantes. Es un proceso de interrelación entre el Estado y la sociedad civil del cual derivan mecanismos y formas de manifestación, cooperación y movilización explicitadas por los grupos para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que den respuesta a sus necesidades y demandas inmediatas. Es una manera de entender las relaciones sociales entre los individuos que intervienen para comprender y analizar los problemas político-sociales y proponer alternativas de solución locales e inmediatas a esos conflictos.

Boris Lima: La participación social significa una asociación de individuos, en alguna actividad común destinada a obtener beneficios personales de orden material o inmaterial.

Para Ziccardi, la *participación social* supone la asociación de individuos para lograr determinados objetivos.

José Castelazo considera que la *participación social*, es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto de las materias que le afectan. La participación social es interés, conocimiento y acción; implica responsabilidad y evita el conflicto.

Por su parte, Davis y Newstrom consideran que: Es el involucramiento psicológico de las personas en situaciones de trabajo en equipo que los estimulan a contribuir para alcanzar las metas del equipo y a compartir la responsabilidad de éstas.

Una diferencia más que mantiene la *participación social* con la ciudadana es el grado de responsabilidad de una y otra; mientras que en la segunda de éstas, los ciudadanos forman parte activa con el propósito de incidir en las decisiones públicas cuya responsabilidad deberá asumir quien las determine en

último momento; por su parte, en la *participación social*, si bien existe intervención de las instituciones del Estado, quienes integren esta modalidad de participación tendrán responsabilidad sobre las decisiones que involucren la esfera personal de quienes formen parte de su objetivo.

La *participación social* tiene entonces, elementos como son:

- Intervención de la sociedad organizada (sociedad civil).
- Interacción con las instituciones del Estado.
- Proporciona atención a problemas específicos.
- Tiene un grado importante de responsabilidad sobre las decisiones que adopte.
- Se origina y fortalece a través de un nivel más alto de conciencia social.

La *participación social* es, en conclusión, la intervención activa de la sociedad organizada, en problemas de realidad social, que en cooperación y colaboración con instituciones de gobierno busca soluciones a ellos y beneficios para ciertos sectores descuidados o relegados de programas de desarrollo social.

#### **1.2.2.4 Participación Electoral.**

Ahora bien, la *participación electoral*, es el referente clásico para explicar el hecho de que la participación ciudadana supone un trabajo mucho más consciente y profundo para la intervención en asuntos de interés público, para explicar el porqué lo electoral no es participación ciudadana en sentido estricto.

Una vez más se trata de una forma de participación que se explica y entiende mejor analizándola cuantitativamente, toda vez que su área de aplicación se refiere a la mayor o menor intervención y mayor o menor interés de una

sociedad en la integración del poder público y en los mecanismos a través de los cuales esto tiene lugar.

Las elecciones son el medio a través del cual una comunidad que se presume capaz, elige a sus gobernantes y legisladores.

La *participación electoral* no sólo se manifiesta cuando se emite el voto, sino también en la medida en que los ciudadanos se involucran con el procedimiento previo y posterior a la realización de una elección.

Hablar de *participación electoral* involucra distintos procedimientos, no todos en conjunto, ni simultáneos, pero que finalmente logra su integración, y se plantearían tres básicos:

- Procedimiento activo a través del cual los ciudadanos se involucran con alguna organización política.
- Procedimiento pasivo interno de decisión por una u otra opción política previamente definida.
- Procedimiento pasivo o activo de aceptación y posterior interacción con la opción que ha legitimado.

Con base en lo anterior, es posible inferir que la *participación electoral* es una forma de intervenir en la gestión de la cosa pública diferente de aquella que plantea una relación directa de diálogo (lo cual no excluye la confrontación) y comunicación permanente con los ciudadanos, de escucha y apoyo a las propuestas razonables y razonadas surgidas de la iniciativa ciudadana.

Quienes emiten argumentos en contra de que la *participación electoral* sea una verdadera participación, lo hacen basados principalmente en el hecho relacionado con el segundo de los procedimientos: no se puede considerar participación un evento al que aún cuando se acude en ejercicio de un derecho, establece un límite y es estricta en ello, exige un examen de conciencia, pero lo limita a opciones dadas.

Sin embargo, la *participación electoral*, si constituye una práctica democrática, y más importante aún, genera la democracia semidirecta.

Hablar de *participación electoral* sólo es posible si a lo que se quiere hacer referencia es al interés que la sociedad muestra para elegir representantes, pero no para referirse a una interacción entre la emisión del voto y el ciudadano.

A través de la *participación electoral* se consigue además la legitimidad; que se traduce en la aceptación del Estado por parte de una porción relevante de la sociedad y es la adhesión manifestada en las urnas por una comunidad que ha votado libremente.

Dentro de la *participación electoral* coexisten distintos aspectos, entre los que destacan los culturales, pues una sociedad que ha sido dotada de suficientes elementos que le permitan tomar una decisión adecuadamente informada y consciente, tiene que ver con su educación, la transparencia y resultados, porque ello proporciona confianza a los ciudadanos, en el gobierno, en la gobernabilidad y promueve todas las formas de participación.

Cuando a lo que se aspira es a vivir en el marco de la democracia representativa, debe ser prioridad la participación, entendida en su sentido estricto, pero al mismo tiempo deben tomarse medidas para eliminar la resistencia al voto y que ésta se traduzca en confianza en las elecciones y en la comprensión de la importancia de emitirlo.

No debe confundirse la emisión del voto o el acto de votar con participación ciudadana porque ello genera muchos de los problemas que enfrenta el proceso electoral en los Estados, y no necesariamente porque los ciudadanos realicen la tarea de contrastar las características de la participación con lo que representa el sufragio, sino porque éstos exigen un mayor número de espacios en donde ser tomados en cuenta que, el sólo haber emitido un voto no les proporciona.

La *participación electoral* difícilmente refleja los deseos o aspiraciones de la mayoría, debido entre otras cosas, a la desconfianza y la falta de cultura

democrática cuya principal consecuencia es el desinterés por esta decisión, así que de ésta sólo resultan mayorías parciales o mayoría de un porcentaje mínimo, esto no quiere decir que la concurrencia amplia en una decisión electoral, provea la misma de credibilidad.

La participación electoral, es el reflejo de la empatía de los ciudadanos con una opción política aceptada como tal previamente, a través de ella convergen ideales que guiaran la actuación de los representantes en vías democráticas.

Así entendida, la participación ciudadana y la electoral únicamente se encuentran en el camino a la construcción de la democracia, pero nunca en su esencia, elementos, características o principios, ambas son importantes en ese proceso; la participación democratiza gobiernos, instituciones, decisiones, y en general cualquier componente del Estado.

### **1.2.3 Filosofía de Convivencia. Contrato Social.**

La unión de los hombres que cediendo parte de su individualidad se coaligan para la obtención de un fin, tiene su base filosófica en el Pacto Social. Rousseau explica este fenómeno en el Contrato Social, del que además se dice, es el documento en el que se aboga de forma más fiel por la democracia, es su análisis más profundo, fino y lógico.

La presencia de un hipotético contrato social que lleva en él la existencia misma del Estado, es también la mejor explicación de la democracia, sobre todo de la democracia semidirecta. La vida democrática se juzga a partir de prácticas concretas ligadas a una cierta capacidad de relacionarse a propósito de los asuntos comunes, a partir de modos ciudadanos de habitar o de entender el espacio político.

La confianza consiste en dejar una parte de iniciativa a otro, en aceptar que el porvenir puede en parte descansar sobre la acción de otro diferente a uno.

No es la intención explicar exhaustivamente la obra de Rousseau, pero si hacerlo en el sentido de que ésta se actualiza cotidianamente en la búsqueda de la democracia.

Rousseau apuntaba, una vez que la razón ha hecho salir a los hombres del estado de naturaleza en el cual cada uno se debía a sí mismo, en el que la sociedad propiamente no existía, los hombres establecen un contrato pero al ceder cada contratante su soberanía individual y sus derechos a la comunidad, aparece una institución, el Estado, que recoge los poderes individuales y los concentra. Por encima de las voluntades individuales se rige la voluntad general que es la que en todo momento tiende al bien de la comunidad. La sociedad perfecta sería aquella en la que la voluntad de todos coincidiese con la voluntad general, pues ello evidenciaría la total identificación de los individuos con la Comunidad-Estado.<sup>32</sup>

La participación y las formas de democracia se basan en estas premisas, la voluntad es elemento esencial en ellas, los individuos aceptan una forma de organización en la que se sujetan a otras voluntades es además de un ejercicio de razón, una condición igualmente natural; es decir, cada individuo tiene como parte de sí mismo una motivación que lo incita a establecer relaciones sociales y de organización, la democracia es también parte de la convivencia humana.

Una vez que los individuos han llevado a cabo este proceso de raciocinio y explotado su condición natural a la convivencia social, surgen las formas de organización tendientes al bienestar general, y este ejercicio se sigue realizando una vez que se han conformado las sociedades.

---

<sup>32</sup> ROUSSEAU, Juan J., El Contrato Social, 3ª reimpresión, México, Editores Mexicanos Unidos, enero 1992, p. 28.

Este es el fundamento filosófico de la democracia y de sus nuevas exigencias, la participación resulta de la unión de individuos con fines específicos y en ese sentido se trata de “renovadas” interacciones, dado que ya no parte de la condición natural del hombre, sino de una en la que ya han existido procesos de racionalidad, el ejercicio se podría suponer más sencillo; sin embargo, es más complejo ya que late la posibilidad de que no exista más voluntad y sobre todo más confianza para seguir cediendo aun cuando también sea en beneficio propio.

La figura del ciudadano ha retomado su sentido filosófico, se apela a encontrar en los ciudadanos ese deseo de establecer relaciones sociales en beneficio de ellos mismos y para fortalecimiento de la democracia como la entendemos, reaparece como consecuencia de la crisis, no de la democracia sino de la democratización, la manifestación de desigualdades, desconfianza y otros fenómenos propios de las sociedades actuales.

La conclusión política a la que llega Rousseau es la siguiente: el estado natural del hombre es la libertad. Cuando vive en sociedad renuncia a esa libertad para desenvolverse mejor. Pero los gobernantes, los representantes del gobierno deben siempre tener en cuenta que el origen de su fuerza radica en la voluntad de cada uno de los miembros que han aceptado vivir en sociedad. En consecuencia, los gobernantes no deben ser arbitrarios no despóticos, ya que su poder se fundamenta en la voluntad de los gobernados; deben tener a la vista que gobiernan por el pueblo y para el pueblo, y tienen su fuerza en el pueblo.<sup>33</sup>

### **1.3 Sociedad.**

---

<sup>33</sup> SENIOR, Alberto F., Sociología, undécima edición, México, Editorial Porrúa, 1990, p. 188

El origen de la sociedad, ya sea como producto de un *contrato* o un *pacto*, señala la existencia de una unión, a la que los individuos consienten sujetarse, si bien, no a la voluntad arbitraria de otros, si a las decisiones tomadas por ellos en razón de los lineamientos que como parte integrante le proporciona.

Lo *social* se define como la acción recíproca entre dos o más personas basadas en los elementos de un contenido intencional común [...] *Sociedad* es la unidad de relación de muchos hombres, que se constituye sobre la interacción recíproca con contenido intencional común. En una definición formulada ético-socialmente; es la unidad de relación de muchos hombres respecto de un bien común, ordenado moralmente a todos los miembros.<sup>34</sup>

Guillermo Cabanellas define *sociedad* como la agrupación natural o convencional de personas, con unidad distinta y superior a la de sus miembros individuales, que cumple, con la cooperación de sus integrantes, un fin general, de utilidad común.<sup>35</sup>

Etimológicamente, *Sociedad* proviene del latín *societas, atis*:

1. Reunión mayor o menor de personas, pueblos o naciones.
2. Agrupación natural o pactada, que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida.<sup>36</sup>

Así, *sociedad* es precisamente la unión a la que se ha hecho referencia, esa relación de identidad bajo la cual y con un fin común se alía un grupo de

---

<sup>34</sup> GONZÁLEZ, Uribe Héctor, Teoría Política, séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 116

<sup>35</sup> CABANELLAS, Guillermo, Op. Cit. p. 297

<sup>36</sup> Sitio de la Real Academia Española, [www.rae.es/rae.htm](http://www.rae.es/rae.htm)



individuos, sujetos al imperio de una entidad superior construida y aprobada por ellos mismos.

Las características de una *sociedad*, están dadas por su propio contexto, más allá del origen de la misma, una *sociedad* se va integrando a partir de situaciones presentes en un lugar y en otro; así, aunque los elementos de base de la sociedad sean entre otros la voluntad para unirse, las cualidades de la misma dependerán de sus fines, de su forma de organizar el Estado, del menor o mayor entendimiento sobre lo que significa vivir en sociedad.

Por ende, una *sociedad* es parte del producto surgido de esa cesión de individualidad para el logro de fines comunes, en ello, adopta más de una denominación. En este supuesto encuentra lugar la sociedad civil.

### **1.3.1 Sociedad Civil.**

La *sociedad civil* se define como las organizaciones sociales y ciudadanas dentro del marco jurídico establecido por el Estado nacional, con el fin de realizar actividades político-sociales en un marco de interrelación directa con las instituciones del Estado así como en forma independiente.<sup>37</sup>

Se dice que es también el espacio donde brotan y se despliegan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que el Estado debe resolver, mediándolos, previéndolos o reprimiéndolos.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> CHÁVEZ, Julia, Op. Cit., p. 15

<sup>38</sup> GONZÁLEZ, Pedrero Enrique, La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México 1990 – 2005, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 139

La *sociedad civil*, se manifiesta a través de un alto grado de identificación social, cuando quienes forman parte de una sociedad no limitan su estadía en ella, surge entonces la ciudadanía organizada, para fines más específicos.

La existencia de la sociedad civil, debe tenerse como elemento indispensable de la democracia semidirecta, ya que en la medida en que crece este grado de involucramiento de los ciudadanos con ellos mismos, se homogeniza la misma sociedad dando paso a una democracia activa.

Es precisamente de ese modo que ahora se presenta la sociedad civil, surge cuando se entiende a la democracia más que como una forma de gobierno o régimen político, como una forma de vida, en ese sentido, se entiende que quienes viven en ella la han aceptado al mismo tiempo como parte de sí, y actúan en y para la democracia.

Laura Acotto, señala tres condiciones básicas para la existencia de la sociedad civil:<sup>39</sup>

1. La presencia de un conjunto de organizaciones de la más diversa naturaleza, lo que se llama una red de asociaciones (asociacionismo) que surgen desde los espacios de la comunidad;
2. Que esta red se organice y actúe en la vida pública de manera independiente del Estado, y
3. Que las asociaciones contribuyan de forma significativa a trazar el curso de la vida social, especialmente el que se origina en las estructuras del poder público.

Esto es; la *sociedad civil* se integra por organizaciones independientes de la actividad del Estado, que además de sus objetivos, tiene el de contribuir con el desarrollo de la vida en sociedad.

---

<sup>39</sup>ACOTTO, Laura, Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la construcción de la Ciudadanía, 1ª edición, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003, p. 11

### 1.3.2 Ciudadanía.

Ya cuando se hablaba sobre la *participación ciudadana*, se hacían algunos señalamientos sobre la *ciudadanía* propiamente y quedó establecido entonces que por ésta se entendía, el vínculo que mantiene una persona con el Estado, pero éste es más un concepto jurídico, esta vez y de acuerdo con los temas como se ha intentado señalarlos, resulta mejor referirse a la ciudadanía en sentido social o lo que puede denominarse ciudadanía.

La *ciudadanía* en sentido social se refleja más que por un concepto, por una conducta, entender que se es ciudadano también para beneficio de los demás, que como ciudadano se puede actuar a favor de otros y no solamente esperar y ejercer derechos que por serlo nos corresponden.

Se ha llegado a considerar que la ciudadanía o ciudadanía es resultado de intensos movimientos armados que tuvieron ocasión para exigir derechos que estaban siendo negados o atacados, (por ejemplo la Revolución Francesa), adoptando una conducta colectiva y con el objetivo de asegurar mejores condiciones para ellos mismos pero sobre todo para los demás, de tal suerte que se dejan de lado intereses egoístas que desembocaron en el reconocimiento de derechos sociales.

Podemos decir que hay por lo menos tres formas de referirse a la ciudadanía: en lo político, en lo civil y en lo social.

Por *ciudadanía política* se desarrolla con intervención en lo político, en la conformación de la representación, en el interés por la asociación con la política.

En cambio, la *ciudadanía civil*, tiende a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, reconociendo por tanto que un individuo goza de ellos en razón del vínculo formal que tiene con él.

En cambio, la *ciudadanía social*, es la variante más amplia ya que se refiere a las posibilidades con que cuentan los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos (no sólo políticos), a las que genera el Estado y en las que el ciudadano por voluntad propia toma parte, es el ejercicio de lo ciudadano.

El concepto de *ciudadanía* involucra la conducta, los valores, las acciones, los principios mediante los cuales los individuos reconocen como parte de un grupo, ubicado en un espacio territorial (geográfico-social-cultural) y que por formar parte del mismo se hacen poseedores de derechos: políticos, civiles, económicos y sociales.<sup>40</sup>

La ciudadanización es, por tanto, una forma activa de ejercer la calidad de ciudadano, sólo existe cuando se ha comprendido la importancia de crear espacios para esa actividad y al mismo tiempo, reconocido la necesidad de las actividades ciudadanas.

#### **1.4 Cultura Democrática.**

Cualquiera que sea el modelo de democracia que se adopte, ésta no puede ser posible sin individuos que deseen y tengan el interés de llevarla a cabo, así como la convicción de que esa democracia les beneficia y, por tanto, vale la pena participar en, y con ella.

Para lograr lo anterior, no basta con escuchar repetidamente que así es; se requiere que los ciudadanos tengan información suficiente sobre el régimen bajo el cual viven o en principio tomen la decisión de vivir en él, y una vez que lo han hecho, adopten el compromiso de colaborar con la democracia, a través de sus decisiones y su participación.

---

<sup>40</sup>Ibíd., p. 60

La cultura democrática pretende vincular tres conceptos básicos: cultura, ciudadanía y democracia.

La *cultura* es lo que permanece, la *política* se expresa como cultura, en tanto refiere a las manifestaciones del comportamiento subjetivo de la sociedad y, en esta medida, a las imágenes y sentido sobre la acción colectiva que se da en ella. Su papel es crear nuevas fronteras de significado que apoyen la acción política y generen nuevas configuraciones de la identidad social.<sup>41</sup>

Es evidente que la *democracia* no puede subsistir sin ciertos valores democráticos puestos en los ciudadanos a través del civismo, tampoco puede hacerlo si la ciudadanía no desarrolla un sentido de pertenencia al Estado.

A través de la *cultura* se crea identidad, cada persona cede parte de su individualidad para crear un colectivo con ideales, valores, motivos y objetivos iguales, y es la forma en que se presentan a otras sociedades.

La *cultura democrática*, es indispensable, ya que al igual que la democracia ésta se sustenta en la igualdad, las mayorías y otros principios que ya han quedado asentados. Cualquier democracia necesita que los ciudadanos hagan propios esos principios y al mismo tiempo respondan a las premisas de la *democracia* sabiendo que es la manera en la que ésta se fortalece, la democracia requiere de una infraestructura cultural sólida, es decir; un conjunto de hábitos, compromisos y actitudes que reflejen seguridad en ella misma, confianza en sus lineamientos, en su esquema de gobierno, en sus instituciones.

La *participación ciudadana* en este contexto, es cultura democrática. La intervención activa de los ciudadanos en asuntos públicos construye esta cultura democrática, la cual es quizá una forma renovada de cultura cívica o siendo distintas, la cultura democrática es un concepto propio de la democracia

---

<sup>41</sup> TEJERA, Héctor, Op. Cit. p. 14

semidirecta y la democracia participativa y sólo a través de ella; estas formas de democracia son posibles.

### **1.5 Cultura Política.**

La *cultura política* a diferencia de la democrática, es más una medida, una evaluación sobre los niveles de conciencia, participación, información e interés de los ciudadanos en la vida política de un país, ello da un parámetro de las aspiraciones de los mismos y una noción de la respuesta a sus exigencias.

Está expresada en términos de lo que para el ciudadano significa la política, y dado que la democracia semidirecta existe en la medida en que los ciudadanos son capaces de elegir a su representación, la cultura política da estabilidad a ésta y un buen desempeño gubernamental.

Las sociedades requieren de un sistema de valores y normas, sobre el que se construya la democracia. La *cultura política* lleva esa labor, unifica en la democracia los ideales, los valores, las voluntades y un margen jurídico que proporcionan firmeza a la democracia.

Trazada así, en la *cultura política* pueden distinguirse tres tipos de la misma:

- *Cultura política parroquial*: Los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno y no se conciben capaces para incidir en el desarrollo de la vida política.
- *Cultura Política subordinada*: Los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran a si mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político.

- *Cultura Política participativa*: Los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma en que opera.<sup>42</sup> (puede en este apartado tratarse de cultura democrática).

De acuerdo con este esquema, la *cultura democrática* es entonces, la mayor o menor intención de los ciudadanos en lo que se refiere a la política, en el gobierno.

Una vez más se trata de un concepto que surgió posteriormente a su puesta en práctica, por lo menos en teoría, es decir, aún cuando evaluar los niveles de interés de la sociedad no fuera en sí un objetivo, la democracia ya planteaba la necesidad de tomar en cuenta las aspiraciones o expectativas que los ciudadanos tenían en esta forma de gobierno.

Trata de lo que se espera del ciudadano en o para la democracia, pero específicamente se relaciona con lo que el ciudadano espera de la democracia y lo que está dispuesto a realizar por ella, y al mismo tiempo es la explicación del comportamiento político de una sociedad, quien cuestiona o estudia una forma de gobierno o la conducción de la política.

El comportamiento y los resultados de los procedimientos para designar representantes, están también determinados por la cultura política.

Esteban Krotz define la *cultura política* como el sistema de creencias empíricas, símbolos expresivos y valores que definen la situación en la que tiene lugar la acción política.<sup>43</sup>

Roderic Ai Camp, la describe como un conjunto de actitudes, sentimientos y orientaciones en los valores hacia la política que se presentan en una sociedad

---

<sup>42</sup> MELLADO, Roberto, Op. Cit., p. 23-24

<sup>43</sup> WINOCUR, Rosalía (Coord.), Algunos enfoques metodológicos para estudiar la Cultura Política en México, 1ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Miguel Ángel Porrúa Editores, junio 2002, p. 13

dada en un momento dado. Cuando se agregan esas actitudes individuales al nivel de una sociedad, podemos hablar de culturas políticas nacionales.<sup>44</sup>

La *cultura política* y la *cultura democrática* son imperiosas para el funcionamiento de la democracia, la primera como se aprecia, se elabora a partir de un sistema que enlaza valores, creencias, ideas, esperanzas, aspiraciones; mientras que la segunda; es necesariamente la actuación de los ciudadanos para la democracia, los actos precisos que llevan a cabo, convencidos de lo necesario que éstos son.

Aún cuando ambas formas de cultura involucran activamente a la sociedad, la política, se queda; cumpliendo su objetivo en un plano más bien ideológico; en tanto que la democrática, es el ejercicio directo de la democracia, actividades concretas para la construcción de la misma.

Así, tenemos que sólo se puede tener por resultado un régimen democrático, representativo y participativo, si se generan y coexisten elementos culturales, la información transmitida en forma de valores que logren arraigo entre los ciudadanos producirán el mecanismo necesario para el funcionamiento del régimen.

### **1.5.1 Conciencia Política.**

La *conciencia política* se materializa en participación, los ciudadanos desarrollan la capacidad y aptitudes para cuestionar los actos y las decisiones políticas, de ello deriva la intervención de éstos en asuntos de interés general.

---

<sup>44</sup> Al CAMP, Roderic (Coord.), Visiones Ciudadanas de la Democracia en América Latina, 1ª edición, México, Siglo XXI Editores, 2007, p. 78



Un proceso de razonamiento del entorno social y político, con una variable crítica y al mismo tiempo la construcción de sugerencias y propuestas, es la conciencia política.

Esta labor debe ser promovida igualmente por los actores políticos de un Estado, aún cuando se aprecia como un proceso interno, tiene un potencial de actividad constructiva, por ello debe ser igualmente valioso para gobernantes y gobernados.

Un aspecto de la *conciencia política* es el surgimiento de la opinión pública, ésta refleja las inquietudes del ciudadano y, en casos, las debilidades del sistema de gobierno.

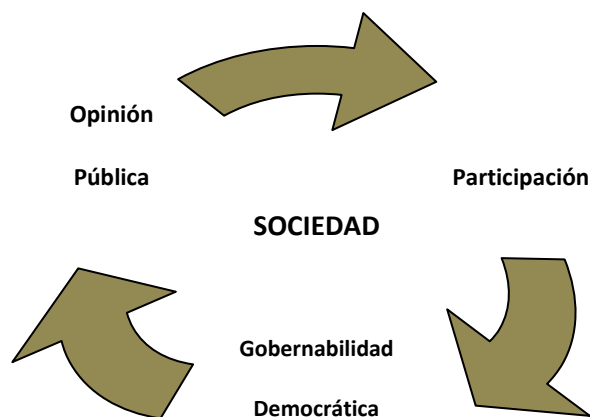
Las sociedades aspiran a conocer y comprender el estado político del país, y, ocasionalmente, su conocimiento surge de las opiniones divergentes.

El conocimiento de la opinión pública se realiza igualmente a través de distintos medios, ya sea encuestas, sondeos o publicidad para medir reacciones u otros especializados, y en cada caso la participación es elemento indispensable.

La opinión pública denota en primerísima instancia, un público interesado en la “cosa pública”. El público en cuestión es sobre todo, un público de ciudadanos, un público que tiene opinión sobre la gestión de los asuntos públicos y, por lo tanto, sobre los asuntos de la ciudad política. En síntesis, “público” no es sólo el sujeto sino también el objeto de la expresión. Se dice que una opinión es pública no sólo porque es del público (difundida entre muchos), sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la *res pública*.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> SARTORI, Giovanni, Op. Cit. p. 89



### 1.5.2 Educación Cívica.

De la noción de *educación cívica* se pueden destacar en principio dos aspectos: por un lado, la instrucción, preparación, desarrollo o formación de lo que varios investigadores consideran común a toda educación: la formación de la facultad de juicio. Una persona educada, capaz de juicio, es un ser capaz de atribuir sentido a la realidad. Por otro, la *educación cívica*, como facultad de juicio político, enfatiza dos elementos implícitos: las acciones y funciones ejercidas por los ciudadanos en política y la formación de dicha facultad.<sup>46</sup>

La *educación cívica*, pretende, a través de la instrucción encauzar las cualidades de involucramiento social de los individuos, así como su capacidad de observación, derivado de que está dotado de elementos de raciocino, al mismo tiempo que explota valores existentes y coloca otros en el individuo para que se entienda como ciudadano.

---

<sup>46</sup> DE LA TORRE, Renée, Ramírez Sainz Juan Manuel, *La Ciudadanización de la Política en Jalisco*, 1ª edición, Jalisco México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2001, p. 128

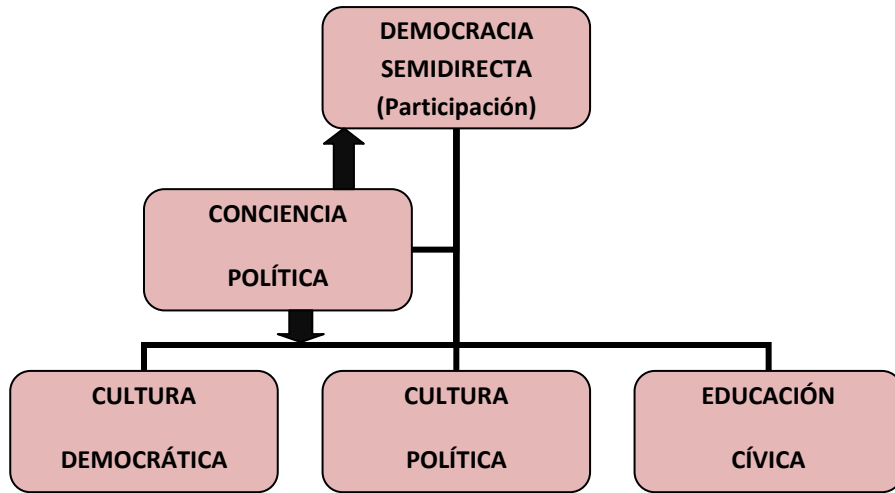
Esta instrucción, da un primer acercamiento al ciudadano con esa misma cualidad, e indica al gobernante, por si hiciera falta, que la sociedad está lista y preparada para identificar problemas, aportar soluciones y evaluar su ejercicio.

La *educación cívica* es una inversión para la cultura política y la democrática, contar con una actitud cívica, implica voluntad de adhesión, lo que en una democracia se presume como la invaluable capacidad para la colaboración y la reciprocidad.

Lo que se conoce como el “ciudadano no educado” se refiere fundamentalmente a ciudadanos activos y pasivos, los gobiernos tiranos tienen preferencia por los segundos, sobre ellos se ejerce mejor control por su notoria indiferencia, pero una democracia siempre necesita ciudadanos activos o educados, son los únicos con la capacidad de involucrarse productivamente al sistema democrático, el ciudadano educado se integra significativamente participando de la política, la democracia, emitiendo una opinión pública y en todo momento es consciente de lo que ocurre a su alrededor.

La importancia de la *educación cívica* en el desarrollo humano radica en que a través de ella, adquieren las herramientas necesarias para delinear la actitud cívica dentro de un sistema democrático y establecer las características del tipo de relaciones y vínculos que el sujeto o el individuo habrá de construir dentro del grupo social y el entorno en que se desarrolla, lo cual podría entonces evitar la incorporación del individuo a una idea sin haber antes razonado sobre ella, le da la capacidad de hacerlo, de pensar y desde luego de modificar una forma de pensamiento a través de la participación.

El siguiente cuadro intenta explicar la relación inquebrantable que debe existir entre la democracia representativa y el necesario desarrollo de la conciencia política a través de las distintas formas de cultura que tienen lugar en un régimen de esta clase, exponiendo el dinamismo que entre todos estos elementos debe mediar.



## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES Y ORIGEN. DISTINCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DERECHO ELECTORAL CON BASE EN SUS MECANISMOS.**

El origen de la participación ciudadana no remite a la creación de la ley sobre la misma, es un proceso anterior incluso al establecimiento o surgimiento de la democracia semidirecta, ya que ésta se funda en una práctica preexistente en la que los integrantes de las ciudades tomaban espacios para manifestar inquietudes que daban al mismo tiempo, pautas para lograr un régimen incluyente en el que todos pudieran ser escuchados por sí o a través de la figura del representante como fue posteriormente.

Así, la participación ciudadana no surge tampoco en un área de estudio específica, si bien básicamente giraba en torno a las decisiones de la vida pública y temas que afectaban a la colectividad o representaban cierta trascendencia en el interés social, la participación ciudadana es en sí, y por sí misma, es un concepto que posee cierta autonomía, surge por causas precisas y para ciertos fines, pero no formando parte o complementando alguno de éstos.

Por lo tanto, su desenvolvimiento se daba y aun lo hace, en áreas y espacios muy diversos, la participación ciudadana es capaz de ser instrumentada en materias distintas, y siendo y reconociéndola como una materia con cierta utilidad y distinta de cualquier otra, se pueden obtener a través de ella, diferentes diagnósticos en uso de uno u otro de sus mecanismos constituyendo el medio para evaluar, pero sobre todo, consensar las mejores decisiones en distintas áreas de gobierno o administración pública.

En parte es de ello de lo que deriva la importancia de reconocer que la participación ciudadana no es mínima parte de una extensa área jurídica, que por el contrario puede ser un área de estudio más amplia e independiente dada su importancia actual y la utilidad que representa para otros espacios, indispensable para examinar las decisiones que se toman en el ejercicio del poder, para contar con la aprobación y consentimiento de los ciudadanos en un plano más directo, preciso y transparente.

## **2.1 La Democracia como Forma de Gobierno en México. Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El marco jurídico de un país refleja en parte la preocupación por dar atención precisa a distintos temas verdaderamente importantes, la determinación sobre la forma de gobierno de un país indica cómo se va conducir una Nación, el sentido de sus actos, su integración, sus aspiraciones y su propio proyecto.

La Constitución es entendida como el conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de un Estado y que señala los derechos y garantías de sus miembros, indica la forma del Estado y la forma de gobierno que adopta una sociedad y determina las competencias de los órganos gubernamentales y los derechos y deberes que corresponden a las personas que se acogen a su ordenamiento jurídico [...] se encuentra condicionada por elementos sociales, económicos, ideológicos y políticos de un espacio o campo específico; además se interpreta como la voluntad de un pueblo en el presente y en el futuro.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> OLVERA, Jiménez Ma. De los Ángeles y Roa Guerrero Rafael, “Gobernabilidad y Alternancia. Dos Conceptos Unidos en la Democracia”; en: Ganadores del cuarto certamen de ensayo Francisco I. Madero Alternancia y Gobernabilidad, 1ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Diciembre 2000, p. 46-47

La forma de gobierno en México queda determinada en el artículo 40 de la Constitución que textualmente señala:

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

La forma de gobierno establecida es Representativa porque el pueblo designa a quienes en su nombre deberán gobernarlo; democrática porque el gobierno debe ser de todos y para su beneficio, y federal porque los estados se unen a través de un pacto.

Dejar establecido que se opta por una forma de gobierno democrática no es suficiente. Como intentamos dejar claro en el primer capítulo, la democracia no se elige y funciona y desde luego no es estática, debe progresarse e instruirse a través de la cultura y las prácticas ciudadanas, y así se entendió desde su origen por ello algunos de los mecanismos de participación ciudadana se practicaban desde entonces, se sabía de la importancia de contar con el consenso y respaldo ciudadano para las decisiones más importantes y por ello surge la democracia directa o democracia antigua.

Sin embargo, antes de entrar a los detalles acerca de la participación ciudadana, es necesario precisar y analizar las implicaciones de una forma de gobierno democrática, los alcances del artículo 40 de la Constitución.

La forma de gobierno que elige un país para sentar las bases de su integración, sus instituciones y todo lo que se genere alrededor suyo, enmarca entre otros, los siguientes aspectos:

- Será la forma de gobierno el modelo conforme al cual se estructure un Estado, establezca sus bases y los fundamentos que deberán regir

constitucionalmente la relación existente entre los poderes que lo conforman.

- La decisión sobre una forma de gobierno implica, que aún antes de ser referida, se han venido desarrollando prácticas orientadas hacia la misma, es decir, se opta por esa forma de gobierno toda vez que ya se trazaba un camino que conducía a ella, no se impone; le preceden eventos, decisiones, formas de pensar y actuar, tiene cierta historia e incluso cuenta ya con la aprobación colectiva.
- El establecimiento de una forma de gobierno democrática obliga entre otras cosas a la coherencia, se debe actuar en razón de sus principios.
- La representación es la esencia de la democracia semidirecta, en consecuencia, para su integración debe mediar la igualdad, la transparencia, la confianza, un sistema de rendición de cuentas y la renovación periódica.
- La forma y los procedimientos a través de los cuales se lleva a cabo la integración de la representación en un país y la confianza que en ellos se tenga, será un indicador necesario sobre sus mejores resultados en la democracia.
- La medida de la confianza en la representación, orientará sobre los pasos dados en el camino de la democracia y los que hay que dar hacia la democratización.
- Integrar una estructura federal en la que los estados gozan de autonomía interior pero se hayan sujetos a la federación por disposición constitucional, los obliga a conducirse bajo principios democráticos y de representación sobre la base de un concepto redefinido de soberanía que integra límites al poder en cualquiera de los ordenes de gobierno.

La democracia semidirecta, cuya existencia se condiciona a la integración democrática de una representación ciudadana, es en consecuencia, la plataforma



más importante de la participación ciudadana, ésta no sería posible si no hubiera sido adoptada previamente una forma de gobierno esencialmente democrática en la que indudablemente debe existir y mediar la participación.

### **2.1.1 La Participación Ciudadana en el Régimen Actual.**

La participación ciudadana se desenvuelve dentro de un marco democrático, un régimen de distintas cualidades y proyectos, dotado de intenciones colectivas por alcanzar la democracia y la democratización.

México se encuentra hoy dentro de un régimen que intenta dar prioridad a temas centrales y sobretodo a temas cotidianos, la pluralidad se presenta constantemente, lo que hace necesario contar con apoyos distintos a los que ofrecen los círculos políticos e institucionales del país, se reconoce entonces la importancia de los ciudadanos para lograr acuerdos en todos los niveles.

Hay algunas características particulares que revisten el régimen mexicano actual, antes de detallarlas, es importante ubicar el lugar que ocupa la participación ciudadana en el contexto del federalismo y la forma en que se aborda su regulación en cada orden de gobierno y sobre todo, dilucidar bajo cual de los principios de distribución de competencia ésta tiene lugar.

La participación ciudadana, atendiendo a las características del sistema de distribución de competencias en México se enmarca dentro de una de las dos fórmulas descritas en la literatura jurídica sobre el federalismo: Determinación de las competencias exclusivas de los órganos federales, reservando las no mencionadas en manos de los estados.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> SERNA, De la Garza José María, El Sistema Federal Mexicano. Un análisis Jurídico, 1ª edición, México, UNAM, 2008, p. 12

El contenido del artículo 124 de la Constitución Política, señala esta condición:

*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Aun cuando esta disposición define el sistema de distribución de competencias en el federalismo mexicano, lo cierto es que este sistema es más complejo de lo que el propio artículo refiere.

Existen también facultades coexistentes, facultades coincidentes (que algunos han llamado de manera errónea concurrentes) [...] es importante resaltar que cuando hablamos de una división de órbitas competenciales, no estamos hablando de esferas aisladas, o absolutamente separadas, por el contrario, hay interacciones y hasta intervenciones previstas y admitidas por la Constitución, mismas que conforman el Estado Federal total en el que se encuadran tanto los órganos y el orden jurídico federal, como los órganos y órdenes jurídicos locales.<sup>49</sup>

Sin duda, la participación ciudadana guarda relación con estos criterios, no es una materia reservada a autoridades federales, y en ese sentido los Estados han desplegado facultades sobre la misma con la creación de ordenamientos que regulan algunos de sus aspectos, pero como describe el párrafo anterior, ninguna de las dos hipótesis excluye siempre los actos de la otra, así, la participación ciudadana es objeto de interés en los tres ordenes de gobierno, aun sin la existencia de una disposición que defina la coincidencia o coexistencia de facultades sobre la materia, lo cierto es que hay un ánimo generalizado para la promoción de la participación ciudadana, es así que a nivel federal, estatal y municipal se da cuenta de diversas acciones desarrolladas con ese objetivo y en

---

<sup>49</sup> SERNA, De la Garza José María, “Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos Tabasco y Yucatán”, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Sitio del Instituto de Investigaciones Jurídicas [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

cada caso, parecen convivir en un ámbito de colaboración o cooperación que invita a cada uno a realizar aportaciones a favor de la participación, aun cuando no se ha logrado que ello derive en ordenamientos que reflejen la importancia de la participación ciudadana en este nuevo esquema de la democracia, pero el estado que ésta guarda de acuerdo con lo anterior, sugiere que no existen impedimentos para hacer de la misma, una materia de alcances superiores sobre todo a nivel federal, a través de ordenamientos y desde luego de instituciones, cada uno de estos aspectos, podremos profundizarlos en capítulos posteriores.

Estas formas de colaboración en torno a la participación ciudadana se relacionan también con otras características del régimen mexicano actual sobre diversos aspectos, todas ellas relacionadas entre sí y de las que podemos mencionar las siguientes:

- Límites al ejercicio del poder.
- Renovación periódica del Poder Público.
- Equilibrio de intereses.
- Igualdad en la participación.

Es importante destacar estos aspectos como parte del marco jurídico que sostiene a todo sistema político democrático, porque la democracia depende además de factores económicos, sociales, culturales e institucionales, de condiciones y cualidades como las descritas enseguida.

### **2.1.1.1 Límites Constitucionales al Ejercicio del Poder.**

Las Constituciones democráticas han ofrecido una valiosa alternativa ante los gobiernos arbitrarios unipersonales, el poder es quien frena al poder mismo.<sup>50</sup>

Como consecuencia de la existencia de un pacto federal por medio del cual los Estados integrantes de la Federación se sujetan a ésta, se establecen constitucionalmente límites jurídicos y políticos a las entidades que la integran, la Constitución establece las restricciones con que cuenta el ejercicio del poder, instaurando para ello elementos como la renovación periódica o bien los derechos fundamentales que dan a los individuos acceso a garantías como la educación, información, transparencia; que por sí mismos constituyen límites al poder.

Los límites no son de ninguna forma un obstáculo; por el contrario, evitan las transformaciones riesgosas o probadamente dañinas en las que puede desembocar un mal o arbitrario ejercicio del poder.

La capacidad de ejercer el poder está dada por un encuentro previo entre ciudadanos y aspirantes a representantes o bien entre aspirantes y otras esferas que determinan si lo llevará a cabo o no, es en parte, por lo que resulta esencial la participación informada; sin importar cuál pueda ser la modalidad que ésta asuma, toda participación implica en cierta forma una decisión y en ese sentido, una decisión informada es siempre mejor a una que no lo está.

El poder traducido como la facultad de realizar una actividad o generar ciertos actos, lleva en ello la mayor responsabilidad ya que esas funciones implican siempre incidir en la esfera jurídica de otros individuos, de los ciudadanos; el poder público se desenvuelve en distintos niveles y por ello debe

---

<sup>50</sup> VALADÉS, Diego, Op. Cit. p. 205

siempre mediar entre su establecimiento y su ejercicio, un procedimiento que garantice transparencia y aprobación ciudadana, en ese sentido las elecciones funcionan como un método para alcanzar el poder político, ya que supone un conjunto de reglas que permiten el desarrollo de la competencia entre instituciones que bajo reconocimiento oficial, representan distintas ideologías.

La participación ciudadana surge en el contexto de los límites impuestos al poder, por medio de uno integrado por los ciudadanos, se entiende con ello la importancia de confiar en la instrucción democrática que se ha dado a éstos y confiando en que su criterio convergerá con las ideas de democratización del país aun cuando no siempre lo hagan con las ideas individuales de los representantes.

El poder ciudadano es sin duda una nueva dimensión de poder, que reúne valores democráticos básicos, y que aspira a convivir armónicamente con otras expresiones del mismo.

Entender que el poder no es absoluto sino compartido implica entender una elemental regla de convivencia democrática.<sup>51</sup>

Ahora bien, un obstáculo más que impide la obtención de esa relación armoniosa entre sociedad y poder, es la frecuente confusión de éste último con “la política” entendida como el conjunto de prácticas, discursos e instituciones que buscan establecer un cierto orden y organizar la coexistencia humana en condiciones que son potencialmente conflictivas ya que se ven afectadas por la dimensión de lo político que es un antagonismo natural en una sociedad humana.<sup>52</sup>

Visto así, el poder parece siempre ser una situación negativa y que coloca a la sociedad en desventaja, lo que aleja la democracia de uno de sus fines más importantes y la coloca en la consecución de otros que por no ser los que resultan

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 204

<sup>52</sup> ALVÁREZ, Enríquez Lucía [et. al.] (Coord.), *Democracia y Exclusión. Caminos Encontrados en la Ciudad de México*, 1ª edición, México, Plaza y Valdés Editores, 2009, p. 4-5

compatibles con los principios democráticos tampoco son los más útiles para enfrentar los retos democráticos en la sociedad actual.

### **2.1.1.2 Renovación Periódica del Poder Público.**

Un sistema político democrático reconoce, o debe reconocer, la existencia de dos condiciones fundamentales para mantenerse y transformarse, la alternancia y la renovación.

La renovación es parte indispensable de un régimen democrático, evita la concentración del poder y más aún evita la permanencia de los mismos individuos en el poder.

La alternancia es el cambio de partidos en el gobierno y se presenta como una condición fundamental para su continuidad dentro del sistema político, además de reflejar obviamente la mayor o menor confianza de la sociedad en una u otra propuesta política.<sup>53</sup> Agregaría en ese sentido, que la alternancia, tiene lugar también con el cambio de individuos y otras formas organizadas de poder como sindicatos y otros factores reales.

Alternar, es también una oportunidad para otros de realizar una mejor actuación en el ejercicio del gobierno y desde luego para adaptar la gobernabilidad a épocas distintas, evitando así la realización equivocada e intrascendente de una tarea que no es estática y que por el contrario se transforma a cada momento (gobernar), y que llevada a cabo entre varios integrantes de una misma corriente o ideología política no permitiría la transformación.

---

<sup>53</sup> OLVERA, María y Roa, Rafael; en: Alternancia y Gobernabilidad, Op Cit. p. 55

Una democracia basada entre otros principios en el de igualdad, supone para todos los miembros de una sociedad, las mismas oportunidades de participar en el desempeño del poder público.

En ese contexto es que existe la renovación, no del poder público, sino en el poder público, el poder público se transforma naturalmente con los cambios de las sociedades, pero se renueva cuando cambian aquellos que lo desempeñan. Un periodo gubernamental que se desenvuelve en un marco constitucional legitimado genera estabilidad política, traducida como firmeza en la sociedad; acuerdo y apoyo de ésta, con la forma en que existe y funciona el gobierno, sus representantes y con el mismo régimen.

Que los representantes sean electos por la mayoría dentro de la sociedad, toda vez que han depositado confianza en quienes habrán de ejercer la representación, implica también que esperan recibir respuestas de ellos, cuando esto no ocurre, surge o se presenta la ingobernabilidad, la incapacidad de dar respuesta a demandas sociales a través de las acciones que les corresponde ejecutar, simultáneamente pueden surgir dos fenómenos: la participación ciudadana específica y precisa, o bien, la apatía y el desinterés sobre cualquier forma de participación, sobre todo la necesaria para generar la renovación.

Las expectativas que genera la alternancia, se relaciona con las expectativas que plantea el cambio que de acuerdo con Bazdresh<sup>54</sup> son:

- a. El deterioro de un partido hegemónico que aparece por la forma en que se designa o imponen candidatos desde el centro.
- b. La pérdida de credibilidad.
- c. La presencia de elementos que influyen en la modificación cultural; desde una perspectiva, la tendencia a desaparecer la idea de votar por alguna persona con la finalidad de conseguir algo a cambio y, desde

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 53-54

otra, la modificación o nuevos modelos que presenta la administración pública.

Sobre lo mismo, señala que a partir de la alternancia política como elemento democrático, se pueden distinguir dos momentos que generan gobernabilidad: el **primero**, relacionado con la forma en que los partidos de oposición acceden al gobierno y el **segundo**, que tiende a considerar el ejercicio del gobierno para satisfacer y responder las necesidades ciudadanas.

Vista así, la alternancia más que ser un elemento de la democracia, es un generador de la misma y por ello se aspira a hacerla más eficaz y confiable.

### **2.1.1.3 Equilibrio de Intereses. Gobierno y Bienestar Ciudadano.**

El gobierno se integra para expresar la voluntad del Estado y hacerla cumplir, cuando hay que relacionar los intereses estatales con los de los ciudadanos que por naturaleza son polarizados, existirá un conflicto que habrá que conciliar poniendo en marcha estrategias acordes a los principios democráticos.

En un régimen democrático, resulta absolutamente indispensable encontrar la forma de conciliar estos dos aspectos. Desde el surgimiento de la democracia se enfrentó el problema de cotejar las necesidades colectivas con las capacidades de un gobierno del propio pueblo y posteriormente de uno integrado por representantes electos por decisión de los miembros de las sociedades, lo que implicaba aun más responsabilidad, se sabía de la importancia de prestar atención a los ciudadanos en un marco igualitario, sin embargo no resultó una labor fácil; mucho menos ahora con la existencia de sociedades en masa que evolucionan o degeneran a la par de problemas sociales.

Es de hecho, ésta una de las razones del surgimiento de la figura de la representación, se considera que a través de la representación se segmenta



positivamente la atención a cuestiones diversas dentro de una comunidad política numerosa, quien ejerce la representación se considera un individuo que sabe de las prioridades de un lugar determinado; que se encuentra comprometido con él y actuará en beneficio de esa parte de la sociedad conduciéndose en armonía con los lineamientos políticos, jurídicos y sociales que prevalecen en un país.

Ahora bien, las transformaciones de las sociedades actuales; en número y necesidades, obliga a los gobiernos y desde luego a los Estados a reintegrar sus propias capacidades, fortalecerse cambiando su estructura a una que responda a estas nuevas exigencias, aspirar a encontrar un mecanismo perfecto en el que se iguale la capacidad a la exigencia social, esto puede ser una malentendida característica de la democracia. La democracia como concepto unitario, plantea el gobierno del pueblo; la democracia semidirecta refiere el gobierno del pueblo a través de representantes y es claro que se acepta porque debiera resultar en beneficio del pueblo; sin embargo el reto más que ser el de empatar armónicamente estos dos aspectos, es crear una democracia dinámica que evolucione con la sociedad y se esfuerce por atender el mayor número de problemas, esa puede ser, por lo menos analizando el panorama actual, la mejor respuesta a la búsqueda del equilibrio deseable.

Por otro lado, el método que emplea el gobierno para evaluar las necesidades ciudadanas y decidir la atención que dará a las mismas es una cuestión distinta que puede incluso alejarse de los principios democráticos, algunos autores señalan esto como la razón del desarrollo desigual que se presentó entre las sociedades y la democracia.

#### **2.1.1.4 Participación Igualitaria.**

Los sistemas democráticos actuales tienden en su mayoría a eliminar la desigualdad, participando del rescate de uno de los más importantes principios que dieron lugar a la democracia y en el que ésta se centra.

La igualdad es entendida en la democracia de forma distinta de aquella que plantea el hecho de que todos los seres humanos poseen el mismo valor, aunque la democracia no discute este precepto, lo cierto es que lo plantea más bien en un plano jurídico y político, en el que las personas deben poseer las mismas oportunidades y el mismo valor ante la ley.

Uno de los principales obstáculos de la igualdad en la Democracia, es el hecho de que debe existir un sistema que ofrezca a todos las mismas oportunidades de desarrollo, pero lo que en verdad existe son países diferenciados económica, social y culturalmente.

Marx planteaba esta situación, hablaba de igualdad jurídica e igualdad económica refiriendo la primera como igualdad formal y la segunda como igualdad real; y así han hecho entender que la igualdad jurídica está contenida en la igualdad económica como el vacío está contenido en lo lleno.<sup>55</sup>

La igualdad formal; incluida en tratados, leyes y discursos, se ve sometida por la igualdad real, presente en cada país, sociedad e historia.

---

<sup>55</sup> SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la Democracia?, Op. Cit. p. 266

Natale expresa: la filosofía de la igualdad no se limita a la posición política del hombre en el Estado, sino que se extiende a la posibilidad de aprovechar de todos los bienes sociales.<sup>56</sup>

La igualdad dentro de la democracia ha sufrido ciertas modificaciones, desde luego no en su aspecto filosófico y dogmático, sino en el hecho de que las sociedades como las conocemos; mantienen desigualdades de distinta especie, la igualdad dentro de la democracia, se orienta hacia el hecho de que en razón de estas diferencias no se justifica o legitima el dominio de algunos seres humanos sobre otros.

Un aspecto más de la igualdad en la democracia es el referente a la participación, la electoral en principio; constitucionalmente votar es un derecho y una obligación misma que comparte el Estado al garantizar las condiciones para poder ejercerlo, garantizar que el valor de cada voto es exactamente el mismo, que todos participan bajo las mismas condiciones y que ningún voto vale más en razón de cualquiera de las diferencias naturales de toda sociedad.

La igualdad democrática no es una igualdad *igualitarista* o uniformadora, que pretenda abolir el pluralismo y la diversidad constitutivos de las sociedades modernas. Es por el contrario, una igualdad dentro de la libertad y para la libertad, esto es, una igualdad dentro y para el pluralismo y la diversidad. Lo único que excluye taxativamente es la pretensión de convertir las diferencias en privilegios y las desigualdades en coartadas para someter a otros seres humanos [...] por lo tanto, ningún ser humano vale políticamente más que otro.<sup>57</sup>

Este enunciado señala distintos aspectos de la igualdad, primero el hecho de que en efecto, la democracia supone una igualdad distinta y única (igualdad democrática), que se ubica sobre las diferencias sociales existentes, enfocada

---

<sup>56</sup> PALAVICINI, Gabriela, Op. Cit. p.23

<sup>57</sup> SALAZAR, Luis y Woldenberg José, Principios y Valores de la Democracia, séptima edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.1, 2008, p. 31

principalmente a los derechos similares de todos los individuos; derechos que impiden que las diferencias propias de la sociedad; se trasladen e incidan de modo restrictivo en la forma de participar políticamente o como ciudadanos, toda vez que se considera, cada uno posee iguales derechos en sociedad.

Aún cuando la igualdad democrática pretenda construirse en forma alternativa a la existencia de desigualdades, lo cierto es que estas diferencias en la sociedad anulan en más de un sentido la igualdad política o inciden dentro de los derechos ciudadanos; porque afectan no a los individuos en su calidad de ciudadanos, sino de seres humanos, las diferencias surgidas con las sociedades involucran la calidad de vida de las personas y, por tanto, disminuyen sus cualidades de participación.

Rousseau sostenía: “Es, precisamente, porque la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad, por lo que la fuerza de la legislación debe tender siempre a mantenerla”.<sup>58</sup>

Las leyes representan en cierta forma, la materialización de ideas y soluciones, tienen también diversos ideales en torno a la realidad de la que son reflejo, la igualdad en ese sentido es un valor democrático que se pretende alcanzar, sin embargo la igualdad en las sociedades es mas un concepto de justicia.

La participación igualitaria existe en razón de las condiciones que ofrece un gobierno a quienes toman parte y a quienes desean hacerlo; es decir, se puede participar para la consecución de distintos fines en torno a una de las formas de igualdad o de desigualdad si es el caso, pero la existencia de la participación igualitaria nada tiene que ver con los criterios de clasificación de la igualdad, sino con las garantías y las idénticas oportunidades dadas a cada individuo para llevar a cabo la participación.

---

<sup>58</sup> ROUSSEAU, Juan J., Op. Cit., p. 93

Así, la participación igualitaria es un concepto distinto, referente al contexto y entorno en que se desenvuelve la participación, la forma y las garantías bajo las que se puede realizar, siendo las mismas para quienes desean llevarla a cabo o bien teniendo cada miembro de la sociedad las mismas oportunidades de hacerlo.

## **2.2 Leyes de Participación Ciudadana.**

El contexto socio-político e incluso el filosófico en que se desenvuelve la participación ciudadana en México, da ocasión para entender los distintos ordenamientos que existen en torno a la misma.

En México no existe un ordenamiento federal o general sobre participación ciudadana, existen por el contrario ordenamientos locales al respecto, que de forma independiente rescatan una o más formas de democracia directa y otras más propias de democracia representativa, que si bien presentan similitudes, quedan sujetas a determinaciones locales en cuanto a su forma y contenido.

La participación ciudadana en México, por tanto, no está contemplada dentro del nivel federal de gobierno, se puede decir que está considerada dentro de la organización estatal y municipal, aun cuando forma parte de la planeación nacional en torno a los fines de la democracia en el País.

La participación ciudadana se resuelve dentro de la Constitución bajo las características de la participación política y también de la social, es decir, queda comprendida dentro de estas dos figuras sin tomar un sentido amplio y más aun sin denotar sus propias cualidades y es entendida parcialmente como una materia cuyos alcances de verán reflejados a través de figuras como la asociación.

Los espacios dados a la participación ciudadana dentro de los ordenes de gobierno son distintos en cada uno y de distinta naturaleza también, en el caso preciso de las constituciones locales, éstas han adoptado la participación ciudadana como una forma de organizar y estructurar al Estado, en ese sentido, los ordenamientos locales juegan un papel importante en el desarrollo de ésta, es

así como las leyes de participación ciudadana generadas en cada entidad encuentran su base en su propia Constitución obedeciendo a los lineamientos dados por ésta, pero no a una disposición expresa contenida en la Constitución federal salvo la comprendida en el artículo 124 que ya mencionamos.

Por lo tanto, la participación ciudadana en México, es más una materia sobre la que los poderes federales, estatales y municipales, desarrollan una o más actividades, con distintos objetivos en cada caso, sobre la base de un compromiso adquirido con los ciudadanos y un acuerdo entre ellos mismos en razón de los fines de la propia democracia, en un plano de colaboración.

En concreto, podemos decir, que la participación ciudadana no es materia federal, ni concurrente, tampoco es local de forma evidente, la competencia para crear leyes al respecto e instituciones sobre la misma, es una facultad que los estados han tomado para completar esquemas electorales en cada entidad, pero no cumpliendo una asignación prevista para ellos, en ese sentido, es que se presentan acciones diversas en torno a la misma a nivel federal, estatal y municipal, a través de las cuales no se ha conseguido orientarla en un solo sentido contando con sus cualidades y aportaciones para la democracia como podremos apreciar más adelante.

### **2.2.1 Antecedentes de la Legislación sobre Participación Ciudadana.**

Sergio Zermeño, señala como parte del mayor desarrollo que tuvo la participación ciudadana dentro de la nueva estructura política del Distrito Federal, el lema “Juntos Gobernamos la Ciudad” que utilizara Cuauhtémoc Cárdenas en la campaña de 1997, dentro del contexto de la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; el mismo, ofrecía como novedad el llamado dirigido a todos los ciudadanos para formar parte activa en un gobierno que habría

de ser generado y organizado por ellos mismos, construido sobre la base de la participación de los habitantes de la Ciudad.

La Ley de Participación Ciudadana de 1995, no obstante que representaba un gran avance para incluir en la legislación mecanismos de democracia y democratización, no había surtido los efectos esperados, es por ello que esta forma de gobernar, por lo menos en el discurso, era una nueva oportunidad para lograr la eficacia de la ley y la eficiencia de la misma democracia.

La ley de 1995 seguía el ejemplo latinoamericano del uso de algunos mecanismos de participación de democracia directa; el plebiscito y el referéndum, a través de ellos estos gobiernos obtenían o intentaban obtener la aprobación y legitimación ciudadana sobre políticas públicas y otros programas, y en México se contaba ya con algunas experiencias propias, la más importante, relacionada con el cambio político del Distrito Federal.

Sin embargo, el concepto de participación ciudadana como tal; en la forma en que ahora se comprende, se comienza a usar en México en los años ochenta tras un largo periodo transcurrido desde los inicios de la centralización del gobierno del Distrito Federal en 1928.

En 1970, parte del discurso de Luis Echeverría hacía referencia a la participación ciudadana vecinal, en el sentido de que había que revalorarla y darle la importancia que tenían las diversas muestras de civismo de los habitantes del país, usar el potencial de los mismos orientándolo a la cultura política.

Retomando una parte de la historia relacionada directamente con el desenvolvimiento que presentaría la participación ciudadana, sobre todo dentro de la Ciudad de México, tenemos que en ésta, los derechos políticos de los ciudadanos habían sido reducidos a su mínima expresión, consecuencia de una iniciativa que se mantendría aún tras la muerte de su máximo y más importante expositor.

En 1928, la Ciudad de México, era el centro de una discusión entre dos grupos que pretendían alcanzar el poder, “Obregonistas” y “Laboristas” el General Álvaro Obregón por una lado, buscaba a través de una iniciativa y toda vez que el Valle de México se había determinado como sede de los poderes federales, que el municipio del Distrito Federal dejara de poseer esta condición para convertirse en un territorio en el que el Ejecutivo Federal ejerciera todas sus facultades y atribuciones, sin ser entorpecidas por un gobierno local; que cabe mencionar se encontraba en manos de opositores desde 1925, mismos que por su lado proponían mantener el DF en las mismas condiciones que guardaba hasta entonces e impedir así la centralización.

Aún con la muerte de Álvaro Obregón tras ganar las elecciones presidenciales, se dio curso a su iniciativa y el 31 de diciembre de 1928, el Congreso de la Unión expide la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, disponiendo que el gobierno capitalino estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado *ex profeso*, que fue el Departamento del DF, [...] al titular de este órgano se le conocería como Jefe del DDF, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión.<sup>59</sup>

Posterior a estos hechos, sería hasta 1970, que se generaría un cambio cuyo fin sería devolver a los ciudadanos del Distrito Federal el goce de sus derechos políticos y de decisión, en tanto, y como único medio de expresión ciudadana, se crearon y mantuvieron en funcionamiento los denominados Consejos Consultivos de la Ciudad de México o del Distrito Federal, cuya desaparición sería gradual a partir de 1941.

Las prácticas de participación vecinal se centraban en la capital del país, en las que promovían la representación vecinal a través del Consejo Consultivo del Departamento Central, y otros más por cada una de las trece demarcaciones, existentes hasta entonces; sin embargo, la selección de los integrantes, tenía

---

<sup>59</sup> MELLADO, Roberto, Op. Cit. p. 37-38



entre sus requisitos pertenecer a la asociación que los proponía, lo que llevaba al Consejo, intereses distintos de los que le eran propios.

Entre sus funciones estaba la de ser un órgano legitimador de decisiones del gobierno, distante de ser un espacio verdaderamente ciudadano en el que éstos pudieran expresar su opinión sobre el gobierno o bien manifestar necesidades diversas, mucho menos aún, someter decisiones del gobierno a una evaluación o discusión profunda. Constituían un espacio de participación limitado en funciones y en cualidades democráticas.

Otra modalidad de participación ciudadana empleada en la misma década, fueron las Juntas Vecinales o Juntas de Vecinos, que de forma más directa; pretendían obtener información sobre los puntos de vista de los ciudadanos en cuanto al ejercicio del gobierno en espacios más reducidos, al mismo tiempo que se difundía información sobre la actividad de éste en esas reuniones, otras más; orientadas a acumular datos sobre necesidades, exigencias y otros considerados de cierta importancia dentro del grupo de vecinos, para hacerlos del conocimiento del Jefe del Departamento a través de otras instancias, no había un trato realmente directo.

En cuanto a la aprobación o manifestaciones respecto de leyes, reglamentos y otros ordenamientos, los Consejos Consultivos tenían atribuciones únicamente en teoría, actuaban en razón de lo señalado por dirigentes pertenecientes al gobierno central o bien eran dejados de lado, no tenían prácticamente ninguna atribución al respecto.

Más que ser órganos de representación ciudadana se convirtieron en órganos de representación sectorial, por lo que las juntas vecinales eran de alguna forma, la mejor opción existente para mediar entre el gobierno de la Ciudad y los habitantes de la misma, aunque para ello debía tratarse con una pequeña burocracia; creada por vecinos con cierta influencia y sin verdadero compromiso social, o bien con representantes nombrados por la misma administración; que en última instancia creaban el contacto necesario para intentar dar solución a los

problemas y cuya presencia era indispensable en las reuniones de vecinos, sin que se pudiera contar con ella en todos los casos.

Los mejores resultados y acuerdos obtenidos de la celebración de las Juntas, originan un Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos, a través del cual se pretendía dar cohesión y estructura a la forma en que se llevaban a cabo y hacían viables, los acuerdos adoptados en ellas.

Hasta ahora la participación ciudadana estaba limitada a la obtención de resultados en pequeños grupos, sobre asuntos de diversa índole, con lo que se pretendía dar atención a problemas cotidianos bajo el estandarte de un partido político.

Lo que se promovía entonces, más que ser participación ciudadana, era en todo caso una forma de participación social y siendo aun más estricto con los términos, esta práctica difícilmente podía ser considerada participación y distaba también de ser absolutamente democrática, ya que estaba limitada en alcances y en acceso a la misma.

La intervención ciudadana como existió entonces, era vista como una inversión para el futuro, cualquier beneficio obtenido al organizar correctamente las Juntas de Vecinos, era otorgado a nombre de alguna corriente política que buscaría votos en futuras elecciones, y hay que recalcar, que en esta época existía lo que se ha denominado un partido oficial.

Los Consejos Consultivos seguían funcionando, establecían contacto con las Juntas de Vecinos y desde luego con el Jefe del Departamento del Distrito Federal; sin embargo, la organización que sienta las bases de los futuros órganos de participación que existieron en los diez años posteriores son precisamente las Juntas, que a la postre evolucionan y toman dimensiones más amplias, adoptan otras características y son dotados de más funciones.

Las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana fueron las nuevas figuras de participación vecinal.

Ambas figuras, junto con los ya existentes Consejos Consultivos y las Juntas de Vecinos, tenían como objetivo aumentar el interés de los ciudadanos en temas relacionados con su misma forma de vida, su entorno, su colonia y su delegación; cumplían distintas funciones pero entre lo más destacable; realizaban tareas de recopilación de información sobre necesidades y demandas ciudadanas y de difusión sobre las labores realizadas por la delegación y sus miembros.

Aún cuando la creación de estas figuras de organización vecinal reflejaban en cierta forma la preocupación y el interés en la promoción de la participación de la ciudadanía, la integración de los mismos distaba de ser un ejercicio de transparencia y democracia, se realizaban elecciones para conformar los Comités de Manzana con procedimientos poco divulgados, y a través de un mecanismo elegido por autoridades delegacionales, con los que se obstaculizaba la auténtica participación por medio de numerosos requisitos y condiciones que hacían de los integrantes de estos organismos, personal para llenar auditorios en días de evento delegacional o promoción partidista, sin facultades para resolver los problemas de los que tenían conocimiento, ni en cuanto a servicios públicos; ni para otras demandas colectivas, debiendo para ello acudir únicamente en representación; a la oficina responsable del asunto dentro de la delegación política, no tenían facultades administrativas ni de ejecución.

Finalmente, esto ocasiono el absoluto desinterés y apatía por participar en cualquiera de los órganos ciudadanos, ni a través de las famosas Juntas de Vecinos; cuyos resultados eran igualmente anulados por los trámites burocráticos en las demarcaciones, ni de otros espacios “abiertos” a la interacción con la ciudadanía.

En perspectiva, dos debieron ser los objetivos centrales de la creación de estos cuerpos de representación: el primero, la promoción de la participación de los ciudadanos para decidir la mejor forma de dirigir la ciudad, y el segundo; desconcentrar las numerosas actividades con las que ya para entonces contaban las delegaciones en razón del número de habitantes, esquematizar las

necesidades más recurrentes, crear programas de atención masiva y formular programas de desarrollo acordes a las necesidades de cada sitio.

La desaparición de estas formas de intervención ciudadana fue gradual, se difuminaron a la par del interés de la sociedad por formar parte de ellos o de cualquier otro modo de participación promovido por autoridades del Distrito Federal.

En la medida en que acontecía la desaparición de los Comités de Manzana, crecía en desinterés por acudir a las Juntas de Vecinos y se iban conociendo y agrandando los vicios burocráticos y de poder local tanto en los presidentes de los Comités como en los integrantes de los Consejos Consultivos cuya designación era presumiblemente honorífica, se sabía de la importancia de lograr mejores formas de organización social, aunada a la demanda de espacios ciudadanos en la capital y en el resto del país.

En este contexto, la experiencia ciudadana no se veía reforzada, por el contrario, presentaba ahora problemas de confianza, tolerancia y apatía.

En el siguiente periodo presidencial (1976-1982), se daba una vez más, prioridad a la intervención de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, se hacía un nuevo llamado a la intervención y a la interacción entre ciudadanos y gobierno, a reintegrar la representación de forma eficaz, eliminando los obstáculos del pasado y es precisamente en este sexenio que se dan las bases de instrumentación del Referéndum y la Iniciativa Popular.

Estas figuras se presentaban como formas de participación institucionalizada, y que hacían necesarias reformas constitucionales, la primera de ellas se propuso sobre el artículo 73, determinando la posibilidad de someter ordenamientos legales a referéndum y considerarlos materia de iniciativa popular.

Se incluye la Participación Política de los Ciudadanos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, siendo uno de los aspectos más

importantes de la misma, la prohibición en torno a la Hacienda Pública del Distrito Federal y la restricción para considerarla materia de Referéndum e Iniciativa.

Ninguno de estos mecanismos de participación fue puesto en práctica, algunos autores, entre ellos Arnaldo Córdova, precisa que una de las razones por la que aún con estas medidas no se lograba un nivel de participación adecuado en el centro del país, era el hecho de que los habitantes del mismo, no elegían a sus autoridades, ni tenían un órgano legislativo local, lo que los sometía a disposiciones federales en este ámbito.<sup>60</sup>

Era entonces ésta la reforma que debía suceder, antes de intentar involucrar a los ciudadanos del Distrito Federal en prácticas de participación; cuando en realidad tenían nula intervención en la forma en que se integraban los órganos de gobierno de la Ciudad.

Sin embargo, una vez dado el paso hacia formas de participación como el referéndum, no se realizaron más esfuerzos por instrumentarlo, se habían realizado las reformas que consideraron necesarias pero no se promovió o informó a los habitantes de la ciudad sobre estas nuevas oportunidades de participación en el ámbito local.

En años posteriores, se uso en el discurso como una forma novedosa de interacción ciudadana, la Consulta Popular, como medio para lograr un gobierno democrático que diera cabida a las inquietudes de los ciudadanos, el hecho de que la participación ciudadana tomara cada vez más importancia en la actividad del gobierno y para la misma, llevo a incluirla dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 60

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p.63

Se hizo así mismo un llamado a distintos sectores del gobierno del Distrito Federal para que promovieran la participación ciudadana en todas las áreas en que ésta pudiera desarrollarse.

El autor Roberto Mellado señala como momento clave en la redimensión en la que se vería envuelta la participación ciudadana en el país, la amplia organización social que se originó tras el sismo del 19 de septiembre de 1985, al año siguiente se convocaba a “Foros de Consulta Popular sobre Participación Ciudadana y el Gobierno del Distrito Federal”, con amplia convocatoria a distintos sectores del país, y señala: “A partir del primero de julio de 1986 y hasta el 23 de agosto de ese año, se llevaron a cabo dichas audiencias en las cuales se discutieron las posibles reformas de participación ciudadana en el DF. De los debates y trabajos presentados, se reconoció la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales [...] y el fortalecimiento de los órganos vecinales de participación ciudadana”.<sup>62</sup>

Esta primera puesta en práctica de un mecanismo de participación ciudadana, de acuerdo con el autor, tenía como mayor defecto, el haber sido considerada un medio y no un fin en sí mismo. Basándonos en este argumento, lo cierto es que en el intento por lograr democratizar la forma de gobernar o dar a conocer esta intención como uno de los principales objetivos del gobierno, no se obtuvo perspectiva suficiente para darse cuenta de que el ejercicio realizado a través de la consulta y los foros abría la puerta a una forma de participar y de mostrar interés mucho más auténtica de la que se quería poner en funcionamiento, quienes acudieron se manifestaron sobre temas centrales y urgentes en el Distrito Federal de forma mucho más libre, tomando la oportunidad brindada para obtener un beneficio para la Ciudad; sin embargo la organización de estos eventos no tenían este resultado como un fin, pretendían que su realización les permitiera saber el camino que debían tomar para lograr el mayor interés de la ciudadanía; sin darse cuenta de que el ejercicio realizado, era ya una forma de

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 64

atraer la participación y más aún; que el resultado del mismo giraba en torno a la necesidad de generar una nueva estructura política en el centro del país, aunado al hecho de que esta práctica era meramente una recopilación de opiniones y que las mismas no tenían ningún efecto vinculatorio para el gobierno de la Ciudad, los ciudadanos se habían manifestado en su mayoría sobre temas concretos, pero no fueron tomadas en cuenta sus aportaciones al respecto porque no formaban parte de los objetivos de la consulta.

Posterior a este ejercicio de reunión, se entendió parcialmente la importancia de dar al Distrito Federal una nueva forma de organización similar a la que tenían las demás entidades federativas; es decir, darle la categoría de una entidad y dotarla de un órgano de representación propio. Sin embargo, aun cuando ambos aspectos formaron parte de una iniciativa enviada por el entonces presidente de la República y contaron con la aprobación necesaria, el órgano de representación que resultó de ello, no tenía funciones legislativas ni de ejecución y sus facultades eran limitadas.

De acuerdo con José Castelazo;<sup>63</sup> entre los factores por los que todas estas formas de intervención ciudadana resultaron ajenas a la comunidad, se encuentran:

- El hecho de que las juntas, surgieran a iniciativa gubernamental y no de la población.
- La cultura política poco participativa de la sociedad.
- La inclinación de los organismos políticos gubernamentales y no gubernamentales por privilegiar la representación política sobre la participación social.

---

<sup>63</sup> CASTELAZO, R. José, Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el Porvenir, 1ª edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 33

- El carácter de miembros distinguidos “o notables” que caracterizó a los integrantes de los consejos, más tarde juntas, con quienes la comunidad no se identificaba.
- La ausencia de funciones y atribuciones ejecutivas y decisorias tanto en los consejos como en las juntas.

Durante el sexenio que corrió de 1988 a 1994, se retoma el interés en la participación ciudadana, sobre todo en la relación de ésta con la forma de gobernar, se proponía una verdadera relación entre los ciudadanos de la capital y su gobierno, un ajuste de la política a las necesidades ciudadanas en un escenario en que sus opiniones pudieran ser expresadas; y de ser viables, convertirlas en políticas públicas.

Durante toda la década de los ochenta, se produjo un gran malestar al tiempo que se agudizaron los contrastes entre el enriquecimiento de unos pocos y la pauperización de casi todos. Los servicios públicos se deterioraron, y la credibilidad en los proyectos y las acciones del gobierno y su partido, nunca muy elevada, comenzó a deteriorarse a pasos agigantados.<sup>64</sup>

El proceso para lograr la transformación de la Ciudad y rescatarla de estas condiciones, comienza en 1991 a través de las “Mesas de Concertación” con las que se pretendía reunir propuestas desde distintos sectores y niveles de la sociedad en torno a temas centrales para la capital del país, para 1993 se habían abordado principalmente cuatro aspectos:

- Forma de gobierno y derechos ciudadanos.
- Coordinación Metropolitana.
- Hacienda Pública.

---

<sup>64</sup> CALDERÓN, Enrique y Cazés Daniel, Tecnología Ciudadana para la Democracia. Una guía de observación electoral independiente, 1ª edición, México, Editorial La Jornada; Colección La Democracia en México, abril 1994, p. 74



- Procuración y Administración de Justicia.

En estas Mesas de Concertación no se tenía debidamente representados a los ciudadanos, situación de la que se percataron algunos políticos que para realizar un proceso de toma de decisiones más democrático, proponen la celebración de un Plebiscito (1993), este mecanismo de democracia directa tenía por objeto, conseguir la opinión de los ciudadanos respecto a los temas en que se había centrado la discusión en la Mesas, sin embargo el principal obstáculo para la celebración del mismo fueron las críticas de algunos partidos políticos en el sentido de que cuestionar sobre temas tan importantes a individuos que sólo tendrían dos opciones de respuesta (SI y NO), no mejoraría las decisiones tomadas, o las que se pudieran tomar, porque estas respuestas no constituirían una verdadera orientación para el resultado final del trabajo realizado en las mesas.

La celebración del plebiscito debía eliminar distintos obstáculos, los más importantes, de carácter técnico y tecnológico, ya que para ello se quería instrumentar una vez más el conteo rápido, que en 1991 había sido cuestionado pero muy útil. Se agotaron distintas etapas para la realización del plebiscito y gran parte de su organización se dejó al Consejo para la Democracia que se auxilió del trabajo de la Fundación Arturo Rosenblueth.<sup>65</sup>

Esta fundación sería la que llevaría a cabo el cómputo en el plebiscito, para ello se creó una logística que se centraría en las instalaciones de la Asamblea de Representantes del DF, en la cual los medios de cómputo y comunicación serían proporcionados por los asambleístas que lo promovieron, en tanto que en el resto

---

<sup>65</sup> La Fundación Rosenblueth, reconocida por su labor en la informática aplicada, construyó una base de datos geográficos, distribuidos por estado y por distrito electoral, en la cual se correlacionaron los resultados obtenidos en la elección presidencial de 1988 por los tres candidatos principales, con información proveniente del Censo de Población y Vivienda de 1980 con su proyección al año de las votaciones, de ello resultó, entre otras cosas, un reporte titulado Geografía de las elecciones presidenciales en México, 1988, que contenía datos sobre el sentido del voto de los ciudadanos en todo el país en aquellas elecciones y que sugerían, sin afirmar; alteraciones en los resultados finales de las mismas, posteriormente la estructura e información que habían logrado fue útil para el plebiscito de 1993. (CALDERÓN, ENRIQUE: 1994)

de los Distritos, sería la Fundación la encargada de administrar y suministrar los equipos, superados los aspectos técnicos, el siguiente ejercicio se orientaría a atraer la participación dirigiendo los esfuerzos hacia la opinión pública.

Finalmente y tras las labores del Consejo de Apoyo al Plebiscito, y al margen de amenazas de boicot por su máximo opositor (PRI) e independencia de cualquier partido político y autoridades federales, éste pudo ser llevado a cabo, siendo el precedente más importante de estas formas de participación ciudadana.

El plebiscito se centraba en tres interrogantes, que tras el cómputo final arrojaron los siguientes resultados:<sup>66</sup>

Preguntas	Sí	No	Nulo	Abstención	Total
¿Está usted de acuerdo con que el DF se convierta en un Estado de la Federación?	221 598	100 335	4 228	5 206	33 1367
¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del DF sean elegidos por voto universal y secreto?	280 676	42 738	3 785	3 792	330 991
¿Está usted de acuerdo con que el DF cuente con poder legislativo propio?	278 631	43 581	3 725	4 658	330 595

La mayoría de los ciudadanos participantes, se pronunciaron a favor de estas tres propuestas, dejando claro que tenían interés en estos asuntos, que aun

---

<sup>66</sup> MELLADO, Roberto, Op. Cit. p. 73

cuando no contaban con la posibilidad de manifestar su opinión ampliamente; aceptaban la oportunidad de hacer saber que estos cambios eran indispensables.

De acuerdo con el informe de la Fundación Rosenblueth, para el ejercicio se instalaron 2481 casillas, que recibieron la participación de un total de 331 367 ciudadanos, en un promedio de 115 personas por cada casilla.

Los efectos de estos primeros ejercicios de participación ciudadana y consenso político, se vieron reflejados en los siguientes acuerdos:

1. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería en forma directa a partir de 1997.
2. Se otorgan facultades legislativas a la Asamblea de Representantes para revisar las finanzas públicas del Distrito Federal.
3. Mayor autonomía de los delegados.
4. Se crean nuevas instituciones y formas de participación ciudadana: los “Consejos Ciudadanos”.<sup>67</sup>

Producto de estos trabajos intelectuales y de discusión, en 1994 se contaba ya con el reconocimiento del Distrito Federal como una entidad, con una Legislatura que funcionaría como órgano de gobierno local y entró en funciones también el Tribunal Superior de Justicia.

Los esfuerzos de estas actividades en conjunto y una vez que se habían obtenido conclusiones y lineamientos para proceder a la Reforma Política en la Ciudad de México, se comenzaron a generar opiniones positivas de los distintos Partidos Políticos, se sabía del importante paso dado, no sólo al haber encontrado

---

<sup>67</sup> *Ibíd.* p. 78

el camino hacia el consenso y hacia la reforma de la ciudad, también se había trazado un camino más que importante para la participación ciudadana y la participación social, y se pudo comprender que había que reforzar los albores de la cultura política en el país.

El progreso era innegable, no obstante; los miembros y dirigentes de los distintos partidos políticos, se pronunciaron en el sentido de que la reforma política hacía necesarias reformas en otras materias y que las mismas no deberían esperar mucho tiempo, además de la exigencia de seguir avanzando para integrar debidamente un régimen democrático en todos los aspectos, ya que consideraban, algunas de las reformas adoptadas, beneficiaban más a quienes las propusieron y no daban espacio para la pluralidad, lo cual era ya una amenaza a la democracia, un engaño a la sociedad e impedía una verdadera transformación social.

Sin embargo, el paso entre los primeros espacios de participación social organizada y la Ley de Participación Ciudadana de 1995, fue un largo periodo de importantes avances.

Tras la determinación de reformar la estructura política de la capital del País, de crear sus propios órganos de gobierno e instruir a los ciudadanos en las nuevas formas de integración del gobierno del Distrito Federal y de participación ciudadana a través de la integración vecinal y una vez creado el Estatuto de Gobierno, se promueve formalmente la creación de la Ley de Participación Ciudadana, a través de una iniciativa enviada por la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea de Representantes del DF.

La Ley es aprobada el 9 de junio de 1995, compuesta de 150 artículos agrupados en tres títulos y doce artículos transitorios.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibíd.* p. 96

Aún cuando la participación ciudadana no fue un asunto gestado en dos días y la existencia de la Ley se debía a trabajos hechos al respecto durante un largo periodo, ésta presentó serios problemas, se habían pasado por alto ciertas situaciones que impedirían la instrumentación de algunos de los mecanismos contemplados en ella, se había resuelto el rescate de algunas figuras antes usadas como la de Jefe de Manzana y las Asociaciones de Residentes y se habían insertado algunas otras que resultaban novedosas y complementarias de las dos anteriores, pero la situación geográfica de la ciudad dificultaba la elección de los integrantes de los Consejos Ciudadanos; que en este momento representaban la mayor apuesta para lograr la participación ciudadana, algunas demarcaciones parecían tener ventajas con la forma de seleccionarlos dado el número de habitantes con que contaban y aun cuando la integración de algunos de estos órganos se realizaba con base en los mecanismos aprobados por el Instituto Federal Electoral se contemplaban excepciones sin razón aparente, el uso de los censos de población y no los padrones generados por éste, como ejemplo.

Uno de los aspectos relevantes de la ley, y que generó ciertos problemas de confianza en la misma, fue la creación de la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos, ésta tenía por objeto realizar el procedimiento de selección de los integrantes de los Consejos y se componía de ciudadanos nombrados por la Asamblea de Representantes, integrantes de los Partidos Políticos y del gobierno de la ciudad; es decir, en la integración de los Consejos Ciudadanos, que en principio, constituían el mayor medio para atraer la participación de los ciudadanos en mejores y más eficaces condiciones que las formas empleadas con anterioridad, se tendría intervención de los partidos políticos, lo que en opinión de algunos analistas, descalificaría a la larga el Consejo mismo, debido a que en su conformación existía la posibilidad de involucrar intereses de promoción partidista o atentados contra el derecho igualitario de los ciudadanos a participar en ellos.

Sin embargo, el autor Roberto Mellado señala como un aspecto positivo, el hecho de que por primera vez se había creado en México una instancia electoral

dirigida por una ciudadanía independiente del IFE, éste intervendría para proceder con los mecanismos de capacitación ciudadana, recepción, escrutinio y computo de la votación que debían realizar los integrantes de las casillas en las elecciones vecinales locales, entre otras razones, porque para éstas si se emplearía el padrón electoral y la lista nominal.

Retomando la forma en que Giovanni Sartori conceptualizaba la participación, entendida como una práctica libre, originada por un deseo real y personal, movido únicamente por la necesidad de manifestarse sobre temas de política y de gobierno, la participación ciudadana no puede ser un asunto sobre el que se ejerza control; es decir, la Ley de Participación se crea para contar con un ordenamiento legal en el que la intervención ciudadana encontrara seguridad y cauce, que estas prácticas ciudadanas hayan surgido sin que sobre ellas se ejerciera control a través de la autoridad electoral y sin mediar intereses de las distintas corrientes políticas, fue un aspecto parcialmente positivo.

Entre las dudas generadas por la Ley de Participación Ciudadana, una de las más importantes era averiguar la forma en que se lograría integrar órganos ciudadanos que verdaderamente estuviesen alejados de los partidos políticos, dónde encontrar ciudadanos que por razones auténticas desearan formar parte de los Consejos.

Para responder estas dudas, se propone la práctica de un concepto ya antes usado en otras sociedades; la *ciudadanía*, desde luego la misma era una propuesta del PRI surgida para responder a las críticas de su política de gobierno, y que constituía un intento por acabar con la desconfianza de los ciudadanos generada por años de ser ignorados en la forma de ejercer el control sobre la Ciudad y por los malos resultados de las políticas de que habían sido objeto, se planteaba como otra oportunidad para corregir y avanzar en la forma de conducir la ciudad, ahora tomando en cuenta la opinión de sus habitantes y dejando de lado instituciones y políticas desgastadas y poco democráticas, darle a los ciudadanos la oportunidad de intervenir en asuntos públicos en tanto que estos daban a su gobierno una nueva oportunidad para hacer mejor las cosas.

Había muchas discusiones en torno a la reforma política del Distrito Federal y la forma en que ésta se había logrado, las discusiones también surgían en torno a la Ley de Participación y las propuestas de excluir a los partidos de la integración de los Consejos Ciudadanos, mismos que al ponerse en práctica y fracasar debido a la apatía y constantes dudas que sobre su funcionamiento publicitaron ampliamente los partidos políticos distintos al PRI, finalmente desaparecieron y ya no fueron incluidos en las reformas de 1996.

Los Consejos Ciudadanos sentaron el precedente de lo que posteriormente serían formas de organización ciudadana apolíticas, aun con su desaparición; el tiempo en que se pusieron en práctica y las discusiones que surgieron sobre éstos, sirvieron para despertar el interés en la auténtica participación; la intervención libre de incentivos políticos.

El fracaso de algunas de las medidas adoptadas entre 1994 y 1995, y la inoperancia de otras, generaron nuevas reformas en 1996.

Se reformó el artículo 122 Constitucional, el Estatuto de Gobierno, y posteriormente se reformaría la Ley de Participación Ciudadana, convencidos de que no debía desaparecer, en principio, por la importancia que tenía la participación en la consolidación de la democracia, por la que había adquirido entre los habitantes de la ciudad y la que tenía ahora para el mismo gobierno de la ciudad.

Una vez más, para conseguir estas reformas se convocó a distintas mesas de trabajo que como discusión central tenían los temas ya relatados, la misma se denominó Mesa Central de la Reforma Política del Distrito Federal.

Entre los acuerdos logrados a través de estas mesas estaban:<sup>69</sup>

- Todo ciudadano capitalino tendría derecho: a participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones del gobierno;

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p. 109

- Participar en las figuras de democracia participativa;
- Exigir la vigencia del Estado de Derecho en el DF;
- Exigir la transparencia de la función pública;
- Ser informados sobre los procesos de toma de decisiones y actos específicos de autoridad;
- Votar y ser votado en los organismos de representación vecinal; y,
- Exigir cuentas sobre la gestión del gobierno.

Además de haber creado las Mesas de Trabajo para lograr acuerdos sobre las reformas necesarias para la eficiencia de la Ley de Participación y otras disposiciones, el principal objetivo parecía ser, lograr concientizar a la sociedad sobre el papel que deberían desempeñar una vez logrados estos cambios, ya que aun cuando fuere redundante se debía hacer del conocimiento de los habitantes del Distrito Federal que después de mucho tiempo de haber anulado su derecho a decidir sobre su gobierno, ahora tendrían un importante papel que desempeñar, porque ya no sólo se trataba de avanzar en el camino de la participación ciudadana a través de los mecanismos formulados en la ley, sino con ello, lograr democratizar al gobierno; legitimando sus actos después de haberlos evaluado y previa difusión de los mismos.

Dados los cambios surgidos a partir de la elección de 1997 en la que se eligiera un Jefe de Gobierno para el Distrito Federal, la participación ciudadana se vería polarizada, cuando se realizó la primera propuesta por incluir la participación ciudadana como un medio para lograr la democracia en la capital del país, se hizo pensando en contar con mayor legitimidad en las decisiones que tomara el Presidente de la República en torno a las designaciones hechas para integrar el gobierno capitalino, en ese sentido se entendía que se iban a legitimar las decisiones del partido oficial; sin embargo, cuando paralelamente a la participación se discute una reforma política integral para el centro del país, se abre un camino a otras corrientes políticas para contender en busca del gobierno de la capital y al



resultar electo el candidato de la oposición, aumentó la confianza en la participación, porque para algunos ahora era palpable su eficacia y aquello que había empezado como un ideal apolítico pronto se convirtió en un fin para los partidos, dejando de ser ya un medio solamente.

La nueva Ley de Participación Ciudadana se aprueba en noviembre de 1998, se aumenta un título y se reduce el número de artículos, en esta ocasión los Comités Vecinales eran el mecanismo a través del cual se planeó reencontrarse con la participación en los núcleos de vecinos, dejando de lado la organización a nivel delegacional de la anterior ley.

Esta vez, la forma en que se había tratado la participación ciudadana en el DF, sería ejemplo para las otras entidades, que al ya existir como tales, emprenderían sus primeros ejercicios de participación para otros fines que de cierta forma tendrían que ver con algunas de las causas que la motivaron en la capital del país.

#### **2.2.1.1 Análisis de las causas que llevaron a la creación de la Primera Ley de Participación Ciudadana.**

Los antecedentes de esta primera Ley de Participación dejan claros muchos de los aspectos que condujeron a su creación.

Aún viviendo y organizando un país bajo el régimen democrático, se habían pasado por alto en México muchas de las prácticas que democratizan el gobierno, la participación ciudadana surge en el Distrito Federal en un contexto poco democrático, pero se presenta para generar un cambio sustancial en la Ciudad de México, el ejercicio de participación tuvo grandes resultados entonces y consecuencia de ello se redimensiona para darle mayores alcances en el futuro, no sólo en la Ciudad, sino también en el resto del País.

Ahora bien, la participación ciudadana en México surge por distintas razones y éstas no sólo en cuanto a la democracia, puede decirse que se trató de una conquista social, dadas las frecuentes manifestaciones de inconformidad de los habitantes de la Ciudad, así que aun, cuando propiamente los orígenes de la participación se relacionaron con las intenciones de una corriente política, hubo aspectos en la sociedad que de no haber estado presentes hubieran demorado considerablemente su desarrollo y modificado sus circunstancias actuales.

Destacando algunas de las razones más importantes que dieron paso a la participación ciudadana y teniendo en cuenta la evolución histórica de la misma, acotaría sobre las siguientes:

- Necesidad de contar con núcleos reducidos como fuentes de información.
- Probar un acercamiento distinto con los habitantes de la Ciudad como una fuente más de legitimación política.
- Explotar el potencial político de la sociedad.
- Búsqueda de gobernabilidad.
- Incapacidad para lograr consenso político.
- Intentar obtener simpatía hacia una corriente política determinada.

Cada uno de estos motivos resulta, en alguna medida valioso, aunque no todos válidos, toda vez que la participación debe nacer de una decisión propia, o bien, libre de conductas tendientes a coartarla o limitarla en sus alcances y superarla en forma negativa.

La Participación Ciudadana como la conocemos se ve difuminada a través de objetivos ambiguos; en áreas igualmente diversas.

Teniendo en consideración los antecedentes y la evolución de la participación ciudadana, se pueden evaluar los motivos señalados, desde la perspectiva de la auténtica participación.

*La participación ciudadana como fuente de información:*

Así vista, la participación cumplió con una función importante, ya que fue concebida en núcleos delegacionales y vecinales posteriormente, centrando la atención en las distintas manifestaciones que se generaron en razón de ella; intentando abordar ampliamente y con mayor perspectiva las necesidades de la Ciudad localizando aquellas cuya atención era más importante.

El aspecto negativo de ello es que un programa de esta naturaleza genera lo que se pueden denominar; como minorías inconformes, y toda vez que surgen de pequeños grupos que existen en gran número (por delegaciones o colonias), originan entonces una mayoría distinta con polarizadas exigencias.

La regla de mayoría exige la participación de las minorías en la elaboración, aprobación y aplicación de las políticas [...] el gobierno o poder de la mayoría sólo adquiere legitimidad democrática estricta cuando reconoce e incluye los derechos y la participación de las minorías.<sup>70</sup>

Ahora bien, como se observó en el DF, la participación ciudadana se ubicó como una fuente de información práctica a través de la cual se pudiera saber que tan de acuerdo y conformes se encontraban los habitantes del mismo en relación con la política llevada a cabo hasta entonces, así como sus necesidades, en el intento de legitimar los cambios que se gestaban para la Ciudad.

Aun cuando éste sea un motivo válido para sugerir integrar la participación a la gobernabilidad y sobre todo darle el lugar que le había sido obstaculizado dentro de la democracia en México, quizá los métodos empleados no fueron los más adecuados, el fin si era inherente a la participación, la instrumentación por otro lado; generó desconfianza en sus resultados.

Utilizar la participación ciudadana como medio para reconciliar los intereses de la sociedad con los del gobierno, en un contexto creado bajo una democracia

---

<sup>70</sup> SALAZAR, Luis, Op. Cit. p. 21

excluida, no generaría buenos resultados, es por ello que a la par del surgimiento de la participación, se dan reformas políticas en la Ciudad de México, ello fue la mejor característica del precedente que dejaba el Distrito Federal en materia de Participación Ciudadana.

### *Legitimidad Política:*

La legitimidad es al mismo tiempo un hecho y un valor de la convivencia social; es la aceptación del Estado por parte de una porción relevante de la sociedad y es la adhesión manifestada en las urnas por una comunidad que ha votado libremente, otorga en sí misma fuerza y abre un espacio a las decisiones de los gobiernos, es un elemento integrante de las relaciones entre gobernantes y gobernados que transforman la mera obediencia en adhesión o en el reconocimiento hacia quien ha conquistado tal o cual posición en el gobierno.<sup>71</sup>

La legitimidad política, puede entenderse, en términos generales, como la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder. En este sentido, la legitimidad es una cuestión subjetiva, pues depende de la percepción que tengan los ciudadanos acerca del derecho de gobernar de sus autoridades.<sup>72</sup>

Entre otros elementos la legitimidad se construye con la aprobación que la mayoría otorga a su gobierno, existe también lo que se denomina, legitimidad electoral; que resulta del apoyo demostrado a través del voto por una u otra corriente política dentro de una democracia, pero la legitimidad se busca aun después de concluido el instante del voto, los gobiernos deben guiarse por lo que los ciudadanos sugieren, exigen o necesitan, y lo hacen buscando además de un gobierno consolidado, uno que cuente con esa aprobación a la que se refieren los

---

<sup>71</sup> WOLDENBERG, José, Para entender: Los Partidos Políticos y las Elecciones de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª edición, México, Nostra Ediciones, 2006, p. 37

<sup>72</sup> CRESPO, José Antonio, Elecciones y Democracia, 5ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.5, 2007, p. 19

dos conceptos anteriores, desde luego estos procesos ya no corresponden a una votación, por lo que deben entonces emplear formas distintas de saber cómo cambiar y mantener ese apoyo que los legitimó en principio, la participación ciudadana se involucra en este aspecto, y lo puede hacer de una forma válida o de una que no lo es.

Cuando la estructura de un Estado e incluso la de una Ciudad se ve amenazada o rebasada por las exigencias sociales, se buscan formas distintas de llegar a fortalecerla o cambiarla; en el DF, años antes se había limitado la intervención de sus habitantes y en ello, se había mermado la conciencia social y disminuido considerablemente las intenciones de éstos por participar en asuntos públicos, la participación ciudadana se presenta entonces como una alternativa para reintegrar la organización del gobierno.

En este caso, si la participación ciudadana hubiera sido promovida para legitimar decisiones sobre una organización política insostenible, el motivo hubiera sido muy cuestionable; sin embargo y toda vez que este primer ejercicio de participación generó un cambio importante en la forma en que se organizaba la Ciudad, se puede decir que aún siendo los primeros pasos en la instrumentación de estos mecanismos de democracia directa, se cumplió con uno de los más importantes objetivos de la participación.

Por lo tanto, lo que se debe evitar cuando se busca la legitimación es caer en una práctica en la que la participación pierda su valor y se utilice a los ciudadanos en lugar de involucrarlos con transparencia.

Cuando se busca legitimar a través de los ciudadanos; debe ser porque ellos mismos saben que su gobierno merece su aprobación o sus opiniones, que merece ciudadanos activos; envueltos en una dinámica democrática, la legitimación a través de la participación ciudadana no es de ninguna forma un mal uso de ésta, siempre que existan los elementos mencionados, y en el caso del DF detonó el cambio necesario para comenzar a trabajar en estos aspectos, el ejercicio de ésta resultó muy positivo.

Tomando en cuenta estas consideraciones, legitimar las decisiones del gobierno fue uno de los más importantes motivos que llevan a la participación ciudadana en el DF, cuando éste se encontrara bajo circunstancias tan contradictorias.

En cuanto al tercero de los argumentos que desde mi punto de vista pudieron conducir hacia la participación ciudadana en el DF, se encuentra el de hacer uso del potencial político de la sociedad, éste es quizá uno de los que cuentan con menos fundamento práctico; es decir, ya que la situación política e incluso geográfica de la Ciudad de México habían disminuido las cualidades participativas de sus habitantes, era muy difícil pensar en lograr un acercamiento negado hace demasiados años, porque aún cuando se sabía que existía un alto nivel de desconfianza e inconformidad con el gobierno en todos los aspectos, ello no implicaba que abierto el espacio para la intervención ésta fuera a ocurrir y mucho menos generando buenos resultados.

En torno a la participación ciudadana entre 1970 y 1998, se gestaron muchas ideas, diversas todas ellas, pero probablemente muy pocas de éstas se encaminaron a desplegar el potencial intelectual que en lo referente a los aspectos políticos tenían los ciudadanos, sobre todo en principio, el concepto de ciudadano, evoluciona al darle un lugar a la participación y cuando ésta se posiciona en la sociedad y en la conciencia colectiva.

El ciudadano es un personaje que está en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito político. No es el súbdito que calla y obedece: piensa y discute, habla y decide [...] ahí está la gran subversión democrática: la transformación del súbdito en ciudadano.<sup>73</sup>

*Búsqueda de gobernabilidad:*

---

<sup>73</sup> SILVA-HERZOG, Márquez Jesús J., Esferas de la Democracia, 5ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.9, 2007, p.19

Retomando el concepto de gobernabilidad como la mejor conducción política a través de instituciones y procedimientos democráticos, no debiera sorprender si fue la búsqueda de ésta, uno de los motivos que condujeron hacia la participación ciudadana en México.

¿Cómo se da un mejor gobierno a un país?, ¿cómo se armoniza la relación entre gobierno y gobernantes?, ¿cómo se genera un gobierno para una sociedad en masa?, ¿cómo se obtiene y mantiene la legitimidad de un gobierno?; la participación ciudadana se impone ante cualquier posible respuesta, el país ha intentado seguir un camino hacia la gobernabilidad, misma que no siempre ha sido democrática, en este caso lograrla pudo ser uno de los fines que llevaron a la participación ciudadana.

Aun cuando en los antecedentes no parezca que se hayan esgrimido estos motivos, por lo menos en forma apreciable, lo cierto es que no se pudo hablar de participación sin saber que con ella se abrían diversos caminos y múltiples posibilidades para un gobierno y una sociedad que han aceptado la democracia como régimen, forma de vida y organización, por lo que la gobernabilidad era una calidad que el país iba desarrollar en el empleo de instrumentos de participación.

La gobernabilidad se construye con la participación de dos actores; gobernantes y gobernados y desde luego lo que implica cada uno de ellos, darle espacios a los últimos y buscar coincidir con éstos y sus requerimientos, es la condición necesaria para su existencia.

Las garantías que debe ofrecer el gobierno en una democracia serán también una condición indispensable para poder llevar a cabo cualquier propuesta en torno a la sociedad, Jesús Silva-Herzog señala por ejemplo; que en la pobreza extrema, la ciudadanía no es más que un espejismo, por lo tanto si no se cuenta con individuos en los que pueda concurrir la calidad de ciudadano, no se puede llegar a la gobernabilidad ni a través de la participación.

*Incapacidad para lograr consenso político:*

En una democracia se admiten todas las opiniones, se abre espacio a todas las ideas, se pretende la expresión libre de todas ellas, se entiende como parte esencial de la misma el pluralismo; sin embargo, no es posible actuar en razón de todas las voluntades.

Debiendo una democracia, guiarse por la voluntad de las mayorías, deben entonces existir dos pasos previos a las decisiones que finalmente se adoptarán, deliberación y consenso; sobre éste último, podemos definirlo como un acuerdo de voluntades que permite no sólo conocer la orientación de la mayoría en una sociedad, sino también crear la imagen de una democracia en la que es absolutamente posible lograr unificar ideas y propuestas en beneficio de un país.

El aspecto contrario lo constituye el disenso, de éste existen múltiples causas, Giovanni Sartori ya mencionaba algunas al explicar la deliberación, la complejidad de encontrar coincidencias en formas de pensar absolutamente opuestas y más aún hacerlo dentro de una sociedad altamente numerosa.

La participación ciudadana, definitivamente surgió en un contexto marcado por el disenso, la falta de acuerdos, la falta de cualidades en las relaciones políticas del país, la resistencia al cambio, la necesidad del mismo, la cada vez más fuerte y marcada diversidad política y las desigualdades sociales generadas en el tránsito de gobiernos y decisiones políticas; elevaban el grado de desacuerdo, pudo ser entonces la participación ciudadana la solución a estos problemas, hacer de la sociedad o los habitantes de un Ciudad; una especie de árbitros en los problemas para encontrar acuerdos; abría espacios a la participación, al mismo tiempo se buscaba legitimar las decisiones del gobierno; se buscaba una nueva clase de apoyo que posteriormente acompañaría al electoral, se sabría de la aprobación o desacuerdo de los ciudadanos respecto a su entorno, y otras cuestiones importantes que surgirían en la medida en que el proyecto de participación ciudadana funcionara y evolucionara.

Pienso que este fue un motivo para el surgimiento de la participación ciudadana en el País; no se trataba de auténtica participación, aún no se hablaba



de formas de participación que pudieran ser promovidas directamente por los ciudadanos, pero el fin era el mismo, aun cuando en este ángulo la participación parecía más un medio que un fin, sobre todo antes de la creación de la ley de 1995, lo cierto es que fue un poco de ambos, para llegar a la primera ley de participación se empleó un mecanismo de participación ciudadana contemplado únicamente en el Estatuto de Gobierno, por lo tanto generar la ley ya era un fin en sí mismo, simultáneamente éste se usaba para lograr una reforma en todos los sentidos.

La relación consenso-disenso aparece generalmente como una relación entre fisiología y patología: “cada concepción totalizante de la sociedad tiende a considerar al disenso como un error respecto de la verdad sobre la cual todo aparece, o como enemistad en relación con el grupo cohesionado por el consenso de los valores o por lo menos como una disfunción”.<sup>74</sup>

La democracia rescata como valores esenciales, la pluralidad, por lo tanto se acepta la posibilidad del disenso, de otro modo se viviría en un entorno impositivo, la existencia del disenso; desde mi punto de vista, existe para marcar una variante en la composición de la sociedad, es decir, la existencia de mayorías que coexisten con minorías y dan a un régimen la posibilidad de cambio.

En nuestras sociedades el liberalismo, entendido como la teoría de los límites del poder y como fundamento de la democracia, representa la doctrina política más vinculada a la formación del consenso como un compromiso razonable entre ciudadanos que garantiza la libertad y la expresión de los distintos puntos de vista.<sup>75</sup>

La participación ciudadana es aún, una respuesta al disenso; sin embargo, debe dejar claro que una democracia no debe aspirar a eliminarlo, porque ello

---

<sup>74</sup> BACA, Olamendi Laura, Diálogo y Democracia, 4ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 13, 2007, p. 30

<sup>75</sup> *Ibíd.*, p. 31

genera sistemas totalitarios, se debe permitir siempre la existencia de ideas diferentes impulsando la tolerancia como una forma de vivir en sociedad.

Finalmente, la posibilidad de haber utilizado la naciente participación ciudadana como un medio más para lograr la simpatía de la sociedad con una corriente o partido político en México:

Si de alguna forma fue ésta una motivación para iniciar el camino hacia la participación ciudadana, es evidente que se trató de una interpretación manipulada de lo que debería ser la misma.

No debe sorprender que la participación haya sido motivada por un objetivo así, ya que fue un partido político el que diera mayor cauce a la misma, y otros los que continuaron trabajando en ella, el diferencial fue dado por estudios alternos que lograron desentrañar el verdadero sentido de la participación en forma general y específicamente el de la participación ciudadana.

Cabe decir sin embargo, que aún cuando haya sido éste el motivo o uno de ellos, finalmente la participación emergió de esta situación, ya que formó parte también de objetivos distintos atraídos por las denominadas mesas de trabajo o reuniones de varios sectores para concertar sobre la reorganización de la Ciudad, se impusieron entonces los principios de la misma y sus cualidades democráticas se valoraron para convertir la participación en un fin único.

Ahora bien, para cubrir un planteamiento así, se hizo uso de las funciones sociales con que debe cumplir cualquier partido político, a saber: la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político,<sup>76</sup> a través de éstas y sobre todo la referente a la opinión pública, se hacen los primeros esbozos acerca de la participación ciudadana.

---

<sup>76</sup> CÁRDENAS, Gracia Jaime F., Partidos Políticos y Democracia, 4ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8, 2007, p. 25

En el manifiesto de cumplir con la tarea de permitir a los ciudadanos exteriorizar sus ideas y opiniones en los canales que para ello abran lo partidos políticos, la participación vendría a ser ese medio o espacio para su realización.

La participación ciudadana en México no sufrió una depuración absoluta, pero rápidamente logró tomar distancia de la influencia partidista, aunque encontró un nuevo límite e influencia al incluirse gradualmente al Derecho Electoral, que como profundizaré posteriormente, ha disminuido sus alcances y esencia.

Por otro lado, la interpretación y el sentido, que sin contar con la instrucción necesaria en el tema, dieron los ciudadanos a la participación ciudadana, provino de una experiencia que aunque poco concurrida (*Plebiscito 1993*), significaba un avance, primero en el caso del Distrito Federal, después en más entidades del País, ya que con ello se desencadenaron diversas manifestaciones de la participación.

Si embargo, aún ahora y en el intento de buscar las auténticas formas de participación, ésta aun debe alejarse de influencias políticas y partidistas y difundirse entre los ciudadanos, pero no a través de conceptos de carácter electoral, si no, siguiendo el ejemplo de otras modalidades de participación como la social que se desarrollan al margen de esferas político-partidistas y generan un verdadero contacto con los ciudadanos.

#### **2.2.2.2 Espacios Ciudadanos previos a la creación de la Ley de Participación Ciudadana de 1995 en todo el País.**

Las manifestaciones de participación ciudadana previas a la existencia de cualquiera de las leyes locales en esta materia, tenía probablemente mayores avances en el interior del país, en el que había mayor cultura de la participación y por las razones que imperaban en el Distrito Federal que ya conocemos.

Sus manifestaciones tenían lugar sobre todo a través de la participación electoral y social, ya que la ciudadana, se mantenía en estado pasivo aún.

Lucía Álvarez, dentro de su ensayo sobre la "... construcción de la ciudadanía en la Ciudad de México" destaca el despliegue de la organización social autónoma previa a la Ley de Participación Ciudadana, dentro de los siguientes espacios principalmente:

- Movimiento Estudiantil de 1968;
- Movimientos Sindicales;
- Movimientos por la libertad de expresión;
- Movimientos feministas;
- Movimientos pro ambientales.

Todos estos movimientos fueron iniciados en un periodo de diez a quince años en todo el país, el primero como sabemos, surgía bajo una influencia mundial generalizada de inconformidades respecto a distintos aspectos de la educación, represión y otros puntos cruciales que hicieron de los movimientos estudiantiles en esa década un trazo histórico que aún se encuentra presente como parte del desarrollo de México en la educación superior y como precedentes de las más exaltadas exigencias de representación democrática y diálogo hechas en el país por las porciones más jóvenes de su sociedad, a este movimiento se incluyeron otras causas sociales dado el grado de atención que habían logrado de autoridades federales, por lo que al mismo tiempo se representaba a la clase media y la clase obrera mexicana, sería éste uno de los más importantes antecesores de la participación social, seguida por los movimientos sindicales y feministas desarrollados años después.

Los movimientos por la autonomía sindical y el derecho al Contrato Colectivo de Trabajo, formaron parte de una organización dirigida a defender los derechos laborales, se trataba más bien de una participación social que lograría

gran auge en 1970 y durante toda esa década, creando conciencia sobre la importancia de manifestarse exigiendo los derechos básicos de la clase trabajadora y que origina una reacción en cadena en todo el país, siendo cada vez más los trabajadores que participaron en él, sobre todo en el ramo textil.

Otro movimiento de carácter social predecesor de esta forma de participación, fue el feminista, que originaría los primeros proyectos de ley sobre temas como aborto, violencia y atención a víctimas de violación, mujeres organizadas para defender su derecho a la igualdad y que en un principio no eran reconocidas como organizaciones civiles, pero cuya entrega a sus causas generó reacciones importantes en la esfera legislativa y en la de los partidos políticos al defender también su derecho a la participación política y ser consideradas activamente en la integración de la representación del país. Ésta es una de las más antiguas y representativas formas de participación ciudadana y social que todavía es un promotor de la cooperación entre integrantes de la sociedad en defensa de las garantías de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Los movimientos a favor del medio ambiente fueron el estandarte de una nueva fuerza política, que en sus inicios dieron impulso a la cooperación ciudadana para enfrentar retos ambientales, hizo del conocimiento de la sociedad el importante papel que les tocaba desempeñar en materia ambiental y para la preservación del mismo, movimientos que algunos tomarían ya alejados de los fines del partido político que les había dado difusión y que se convertirían muchos de ellos en organizaciones civiles en el futuro o desplegarían de forma independiente ejercicios de concientización y una manifestación de participación ciudadana.

Alrededor de todos estos movimientos había uno permanente que llevaba mucho tiempo desarrollándose a nivel mundial, logrando un rol importante en los cambios políticos y sociales de muchos países, la libertad de expresión en México fue retomada en sus inicios por grupos intelectuales (escritores, periodistas, comunicadores) que se convirtieron en voceros de diversas críticas originadas por la elección de 1988 en defensa precisamente del derecho a expresar sus ideas

libremente, ciudadanos que con una organización elemental, deciden participar a través de sus actividades profesionales con dos objetivos, quizá no precisados en ese momento, por un lado, participar expresando críticas y necesidades sociales y de democracia en distintos medios y, por otro, defender el derecho a la libre expresión que había sido objeto de menoscabo a lo largo de muchos años y muchos gobiernos, comienza entonces una etapa de apertura a finales de 1979 que cobraría muchas víctimas pero que sin duda fueron también una ruta hacia la participación ciudadana sobre todo de la clase media del país.

La participación como vemos tomaba ya algunos espacios muy importantes, distintas eran sus manifestaciones, pero serían las bases de futuras organizaciones y movimientos que hoy en día siguen dando resultados en beneficio social y desde luego fueron indicadores de la gran capacidad de organización que poseían los habitantes del país para convertirse en un elemento valioso socialmente.

Las variadas experiencias adquiridas hasta ahora muestran a ciertos actores que hacen manifiesta su preocupación por tomar parte en los derroteros de la vida pública y ensayan modalidades diversas de inserción, mediante la adopción de instrumentos de participación, el acceso al ámbito de la opinión pública, la construcción de canales de interlocución con el gobierno o la búsqueda de intervención directa en la orientación de las políticas públicas.<sup>77</sup>

Es precisamente el cambio político ocurrido desde 1970 que comienzan a desarrollarse actividades tendientes a lograr el empoderamiento ciudadano en todo el país.

---

<sup>77</sup> ALVÁREZ, Lucía, Op. Cit. p. 62

### **2.3 Criterios para distinguir la Participación Ciudadana del Derecho Electoral y otras disciplinas jurídicas.**

Precisado todo lo anterior, ahora debe subrayarse que el planteamiento de este trabajo está orientado a desentrañar el verdadero sentido de la *participación ciudadana* en la forma en que la encontramos en las leyes locales sobre la materia y la relación que guarda el contenido de éstas con el Derecho Electoral y sobre todo, los desencuentros que se producen entre ambas áreas o disciplinas al ser considerada la primera desde sus fundamentos teóricos y prácticos.

La participación ciudadana como he intentado plasmar a lo largo de este trabajo, surgió y se presenta en contextos muy diversos, en su origen en México; se plantea como un ejercicio de solución a los problemas generados por un largo periodo de pocas decisiones y constantes errores que en su más triste expresión habían anulado los derechos políticos y de participación de una sociedad numerosa que finalmente encontró medios para tomar parte en áreas de especial importancia para ellos y distintos de todo programa político.

La participación ciudadana vista únicamente a través de las leyes de las que es objeto en los Estados, combina figuras surgidas de distintos momentos de la democracia, unos de democracia directa y otros más resueltos por la democracia participativa; con distintos mecanismos para instrumentarlos, pero además flexible a casos concretos, encuadrarla a un área de estudio que tiene objetivos definidos, claros y restrictivos, es darle un espacio de desenvolvimiento muy pequeño y adaptarla para que pueda asumirse o subyacer en él.

Aceptar como se ha hecho, que la participación ciudadana es similar a la representación y otros conceptos relacionados con ella, es precisamente una forma de adaptarla para incluirla a un área jurídica compleja o un intento de asimilarla a algunas de las formas que naturalmente adquiere el Derecho Electoral.

La alternativa que representa la participación ciudadana para lograr el consenso con medios democráticos debe difundirse a través de formas que no resulten confusas con otras modalidades de la participación.

Mostrar los contrastes que existen entre el Derecho Electoral y la *participación ciudadana* bajo estos puntos de vista y con una perspectiva dada por acontecimientos recientes, permitirá dilucidar la posible existencia individual de la participación, o bien su adhesión a un área jurídica distinta que responda mejor a su naturaleza, sus principios y desde luego los fines que le sean impuestos por las exigencias que se actualicen.

Los razonamientos a través de los cuales surgen estos contrastes están dados por cada uno de los instrumentos de participación ciudadana contemplados en las leyes, los lineamientos dados en ellas para su ejercicio e incluso su raíz histórica y percepción social.

### **2.3.1 Derecho Electoral.**

Específicamente, la participación ciudadana se ha adherido al Derecho Electoral; las razones no quedan muy claras, es quizá ocasionado por el uso de ambos términos, que en diversos discursos lleva a pensar que toda participación ciudadana se manifiesta a través del voto, o bien que sólo existe cuando se habla del número de ciudadanos interesados en una elección; en la representación o en la participación política; no se entiende la participación ciudadana como el medio a través del cual los integrantes de una sociedad aprueban, desaprueban, median en el consenso, orientan en las decisiones de sus representantes, proponen o modifican; sobre todo lo que concierne precisamente a esa sociedad plenamente identificada y guiados por lo que ocurre a su alrededor, motivados por sí mismos o en unión con otros por fines iguales.



Resulta conveniente dirigirnos hacia el Derecho Electoral en un breve acercamiento, para establecer sus alcances, sus objetos y todo lo que con, o en él, se involucra.

El Derecho Electoral ha sido reconocido como un área jurídica autónoma perteneciente al Derecho Público, poseedor de sus propias leyes, órganos de aplicación, su propio Tribunal. En poco tiempo el Derecho Electoral Mexicano ha evolucionado en todos los aspectos, institucionalmente es ampliamente reconocido y se encuentra cada vez más fortalecido, doctrinalmente los avances son muchos; desde la aceptación de su independencia de otras ramas del Derecho, hasta los estudios que se han llevado a cabo analizando distintos aspectos del mismo y su constante transformación, jurisprudencialmente es quizá una de las áreas jurídicas que más rápidamente se actualiza.

El Derecho Electoral es el conjunto de preceptos constitucionales que contienen decisiones políticas y jurídicas básicas de carácter electoral, desarrolladas por la Constitución, tratados internacionales, leyes, reglamentos, y expresado en acuerdos de las autoridades administrativas electorales y tesis de interpretación obligatoria emitidas por autoridades de índole jurisdiccional electoral. Es decir, el derecho electoral lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diversos artículos, los reglamenta y organiza el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, el Reglamento del Instituto Federal Electoral, el Reglamento de Sesiones del Consejo General del IFE y el Reglamento del TEPJF, entre otros.<sup>78</sup>

El Derecho Electoral es un conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso electivo de los órganos representativos y de las decisiones ciudadanas expresadas a través de la democracia semidirecta.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> FIGUEROA, Alfonso Enrique, Derecho Electoral, 1ª edición, México, IURE Editores, 2006, p. 1

<sup>79</sup> OROZCO, Gómez Javier, Estudios Electorales, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 4

Los sujetos del Derecho Electoral; de acuerdo con Héctor Enrique Ruíz son quienes por medio de sus instituciones le dan el carácter y el color que desean para el fin que fue creado.<sup>80</sup>

Específicamente los sujetos y objetos del Derecho Electoral son:

- Ciudadanos
- Partidos Políticos
- Agrupaciones Políticas Nacionales
- Instituciones Electorales.
- Procedimientos Electorales.
- Sistemas Electorales
- Faltas y Sanciones Electorales

Cada uno de éstos a su vez cumple con distintos fines que brevemente expondré.

#### *CIUDADANOS:*

Ha quedado establecido que ser ciudadano es una calidad que se adquiere al cumplir con los requisitos que para ello se establecen, a saber y de acuerdo con el artículo 34 Constitucional, son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir

---

<sup>80</sup> RUÍZ, Morales Héctor Enrique, Derecho Electoral Mexicano y sus órganos de aplicación. Evolución y aplicación en la actualidad, México, Universidad Autónoma de Chihuahua, 1997, p. 130

Como sujetos del Derecho Electoral, los ciudadanos son titulares de cuatro prerrogativas fundamentales, todas tuteladas por éste mismo cuerpo de normas:

1. Derecho a votar
2. Derecho a ser votado
3. Derecho de Asociación
4. Derecho de Afiliación

El primero de ellos existe como un derecho y una obligación de acuerdo con lo establecido en la Constitución Federal en sus artículos 35 y 36 respectivamente, se traduce para ambos sentidos como la emisión del sufragio a favor de una opción política.

Se define el voto activo como el derecho político que se encuentra a disposición de la ciudadanía de un Estado, mediante el cual decide la conformación del gobierno y por ende, determina las políticas a seguir por éste.<sup>81</sup>

Se traduce también como el derecho de los ciudadanos de decidir por una de entre varias opciones políticas, previo conocimiento de sus propuestas, sus soluciones u otros factores más bien externos que se presentan a lo largo de la difusión de una propuesta política.

Está, como vimos, tutelado en la Constitución Federal, además de estar considerado en forma específica en las instituciones y Tribunales electorales y aún más, reconocido, junto con el derecho a ser votado; como derechos fundamentales. Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene lo siguiente:

---

<sup>81</sup> OROZCO, Javier, Op. Cit., p. 28-29.

**Registro No. 170783**

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
XXVI, Diciembre de 2007

Página: 984

Tesis: P./J. 83/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.**

Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas **garantías individuales** o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del **derecho** de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás **garantías** constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal **Electoral** del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

El derecho a votar implica mucho más que la mera posibilidad de emitir el sufragio, en él se incluyen muchos otros derechos y garantías; por las razones expuestas para considerarlo como un derecho fundamental y por algunas otras conexas a todo régimen democrático.

El sufragio tiene distintas connotaciones; es desde luego un elemento básico de la democracia, legitimador del gobierno y vía democrática para la integración de los órganos de representación.

Por otro lado, se encuentra el derecho de los ciudadanos a ser votado o ser electo, entendido como la posibilidad que éstos tienen para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos políticos.<sup>82</sup>

El derecho con que cuentan los ciudadanos en condiciones de elegibilidad (de acuerdo con los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución) para ocupar un cargo de elección popular y la obligación de cumplir con el compromiso social que de ello deriva, es la otra parte fundamental de la integración democrática, participar en la conformación de la representación en iguales condiciones al interior de un marco de legalidad son parte de las obligaciones con las que deben cumplir las instituciones electorales.

En México las elecciones populares son para integrar los órganos legislativo y ejecutivo.

Por otra parte, el Derecho de Asociación con fines políticos, consiste en la posibilidad de formar una entidad con personalidad jurídica propia.<sup>83</sup>

Asociarse en consecución de fines electorales y de representación, es el sentido del tercero de los cuatro derechos ciudadanos, conformar una entidad apegada al marco jurídico correspondiente; con capacidad para conseguir el voto y ocupar cargos de representación.

A través del Derecho de Asociación se forman organizaciones más o menos “permanentes” para la realización de cualquier fin humano lícito, en consecuencia, el ejercicio del derecho de asociación da lugar a la configuración de una entidad

---

<sup>82</sup> MERCADER, Díaz de León Antonio, Derecho Electoral Mexicano: El Juicio Electoral Ciudadano y otros Medios de Control Constitucional, México, Editorial Porrúa, 2006, p.65

<sup>83</sup> Ídem.

distinta de los individuos que la conforman, organización que cuenta con personalidad jurídica propia y persigue fines lícitos.<sup>84</sup>

De acuerdo con el mismo autor, el derecho de asociación y el de reunión mantienen diferencias específicas por la temporalidad de su integración y lo transitorio de sus fines.

El Derecho de Asociación está limitado dentro del artículo 9 de la Constitución, al respecto, citamos la siguiente tesis:

**Registro No. 922637**

**Localización:**

*Tercera Época*

*Instancia: Sala Superior*

*Fuente: Apéndice (actualización 2002)*

*Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral*

*Página: 27*

*Tesis: 18*

*Jurisprudencia*

*Materia(s):*

**DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL.-**

*El artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la libertad general de asociación, concebida como un derecho constitucional establecido para los ciudadanos mexicanos, de este género deriva, como una especie autónoma e independiente, el derecho de asociación política, que tiene su fundamento en el artículo 35 de la propia Constitución y por la otra, el derecho de asociación político-electoral, consagrado a su vez en el artículo 41, fracción III, octavo párrafo de la Carta*

---

<sup>84</sup> PATIÑO, Camarena Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006, 8ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 204

*Magna. El citado artículo 35 establece que los ciudadanos mexicanos detentan la libertad general de asociación pacífica con fines políticos, mientras que el artículo 41, así como los artículos 33 a 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contemplan el derecho de los ciudadanos a formar e integrar una clase especial de asociación política, que recibe el nombre de agrupación política nacional, a través de la cual se propende al establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar a los ciudadanos el ejercicio real y pleno de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado con el poder de la soberanía que originariamente reside en ellos, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por las que se realiza la democracia representativa, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Esta subespecie de derecho de asociación política, encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo cual se consigue cabalmente a través de la afiliación y militancia en una agrupación política, y con ello se colma el derecho de asociación, de modo que la afiliación simultánea a diferentes agrupaciones de esta clase, no está respaldada por la prerrogativa ciudadana expresada en el citado artículo 9o. De esto se concluye que no ha lugar a confundir al género con sus especies.*

El Derecho de Afiliación finalmente, implica la posibilidad de los ciudadanos para congregarse con fines políticos.

A qué se refiere, básicamente al derecho de los ciudadanos de sumarse a un grupo político representante de alguna corriente ideológica y cuya integración ha sido previamente reconocida y autorizada, con cuyos fines y propuestas mantiene empatía, razón por la cual se une para la consecución de éstos. Este derecho, refiere muchas más cualidades de las que derivan del sentido político-electoral del Derecho de Asociación, y así lo explica la siguiente Tesis:

**Registro No.** 922633

**Localización:**

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral  
Página: 21  
Tesis: 14  
Jurisprudencia  
Materia(s):

## **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.-**

*El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los **ciudadanos** mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos **políticos** y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación -en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional- se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, in fine, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos **políticos** y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los **derechos** inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los **ciudadanos** mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos **políticos**. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos **políticos**, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.*

### **PARTIDOS POLÍTICOS**

Reconocidos constitucionalmente, los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio de poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan



mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, según lo dispone el artículo 41, base I, Constitucional.

De acuerdo con Javier Orozco, un partido político es la agrupación política permanente que tiene por objeto promover una plataforma electoral entre la ciudadanía, para alcanzar, ejercer y conservar el poder político con base en cuatro líneas de acción:

- Promotor de la participación
- Gestor de demandas
- Articulador de inquietudes
- Instrumento de cambio

Son sujeto y objeto del Derecho Electoral, en principio por los fines que constitucionalmente le son reconocidos y porque gozan además de financiamiento público, y son el medio democrático indispensable para lograr la representación.

Los partidos políticos sólo pueden ser constituidos por ciudadanos y en plena obediencia de los principios constitucionales.

La situación de los partidos y la participación política en México es compleja, significativos cambios han tenido lugar en la forma en que los ciudadanos se involucran activa o pasivamente con ellos y aun más en la forma en cada partido se organiza bajo el estricto control que sobre ellos se ejerce.

Las responsabilidades de los partidos políticos ahora más que nunca son de distinta índole, además de los fines que constitucionalmente le son impuestos, los partidos políticos deben ahora reestructurarse como tales, en imagen, métodos, capacidad y atraer nuevamente la participación política y electoral.

La historia que priva en relación con los partidos políticos en el país, es un largo proceso a través del cual han surgido distintas corrientes ideológicas y se han mantenido otras, intentando llevar consigo el cambio que la sociedad ha

experimentado, adecuando sus propuestas, sus normas y en algunos casos también sus principios.

Todo régimen democrático, debe necesariamente reconocer la existencia de los partidos políticos, permitir y garantizar la pluralidad y la libre manifestación de ideologías, en México existen actualmente ocho Partidos Políticos Nacionales reconocidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia, Nueva Alianza y el Partido Socialdemócrata (PSD).

### *AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES*

Son formas de asociación ciudadana que coadyuvan en el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como la creación de una opinión pública mejor informada.<sup>85</sup>

De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 34, las APN's, sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición y estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme al mismo Código y su Reglamento y gozarán del régimen fiscal previsto para los Partidos Políticos.

En México hasta 2008, se tenían registradas y autorizadas por el Instituto Federal Electoral 120 Agrupaciones.

En cuanto al financiamiento público, dejaron de percibirlo a partir de 2009.

### *INSTITUCIONES ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES DE TIPO ADMINISTRATIVO.*

---

<sup>85</sup> Sitio Oficial del Instituto Federal Electoral; [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar, en principio, las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.<sup>86</sup>

A partir de 2007 y tras la Reforma del artículo 41 Constitucional, el Instituto puede también organizar elecciones locales, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten.

Su base constitucional la encontramos en el mismo artículo 41, en su base V describe la naturaleza de sus actos y las condiciones para la integración de sus órganos.

Comienza a funcionar sin interrupción a partir de 1990, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en su funcionamiento; entre sus principales actividades se encuentran:

- Capacitación y educación cívica
- Determinar la geografía electoral
- Derechos de Asociaciones y los Partidos Políticos
- Manejo del Padrón Electoral
- Elaboración de materiales electorales
- Preparación de las jornadas electorales
- Cómputos electorales
- Realizar declaratorias de validez
- Otorgamiento de constancias en elecciones de diputados y senadores
- Cómputo de la elección presidencial
- Regular la observación electoral

---

<sup>86</sup> Ídem.

Entre sus fines se encuentran:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- Integrar el Registro Federal de Electores;
- Asegurara a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Existen así mismo Institutos Electorales locales, que bajo los mismos principios rectores, cumplen éstas y otras funciones en cada entidad.

### *PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*

En Derecho Electoral contempla de forma amplia, precisa y estricta los procedimientos a través de los cuales tendrá lugar la integración de la representación en los tres órdenes de gobierno: Presidente de la República, Diputado Federal, Senador de la República, Jefe de Gobierno del DF, Delegados, Diputados a la Asamblea Legislativa, Gobernador, Diputado Local, Presidente Municipal, Miembros del Ayuntamiento.

Las elecciones son el procedimiento mediante el cual la ciudadanía determina, con su voto, quiénes, de los candidatos participantes deben ocupar los cargos de elección popular en los tres niveles de poder que integran la república federal mexicana: Federación, Estados y Municipios.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> FIGUEROA, Enrique, Op. Cit., p. 54

Las elecciones representan el elemento central de participación democrática en las democracias occidentales. Aunque las elecciones son una forma de participación política [...] su importancia es muy especial pues para la gran mayoría de la población representan el único instrumento de participación en el proceso político.<sup>88</sup>

Dentro de los procedimientos electorales se encuentran, además de las elecciones, otros conforme a los cuales se realizan las actividades tendientes igualmente a extender los efectos de la democracia en el País, así, la promoción de actividades como la intervención en los procedimientos de elección como elemento de colaboración y vínculo ciudadano, o bien, la toma informada de decisiones e incluso la invitación a establecer un vínculo con alguna corriente partidista, en otro sentido, el registro de partidos políticos que refleja al mismo tiempo la menor o mayor participación política dentro de un Estado y la fiscalización de recursos como ejercicio de transparencia.

### *SISTEMAS ELECTORALES*

Distintas concepciones se tienen respecto a los sistemas electorales, todas con elementos comunes y elaboradas sobre la misma idea, entre ellas se encuentran las siguientes:

Francisco Berlín Valenzuela, considera que el sistema electoral es un subsistema del sistema político, ya que éste implica un conjunto de elementos entre los cuales se encuentran los procesos de decisión y las relaciones de poder que conciernen a una sociedad global, que como parte de lo anterior se ubican las cuestiones electorales.

---

<sup>88</sup> NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 14

Leonardo Valdés habla del sistema electoral como el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.

Javier Orozco propone como concepto, que el sistema electoral es el conjunto de normas jurídicas referentes al proceso de elección popular; o bien, al grupo de instituciones o instrumentos electorales que intervienen en el proceso electivo y finalmente, a los procedimientos técnico-jurídicos establecidos para elegir representantes.

En México existen 2 sistemas electorales reconocidos:

- Sistema de Mayoría Relativa; y
- Sistema de Representación Proporcional

#### *Sistema de Mayoría Relativa*

Este sistema es considerado el más antiguo de todos, resultaba muy práctico en elecciones en que el número de votantes era aun reducido dadas las estructuras sociales poco numerosas.

Se trata de un sistema en el que cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta.<sup>89</sup>

El sistema de mayoría relativa tiene las siguientes ventajas:<sup>90</sup>

- Sencillez y claridad, puesto que es más accesible de captar por el electorado, por ello permite un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que se ofrecen al elector;

---

<sup>89</sup> VALDÉS, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, 5ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7, diciembre 2007, p. 11

<sup>90</sup> Idem.

- Favorece mayor identidad y comunicación entre el representante y el representado, especialmente en escrutinio uninominal y en circunscripciones pequeñas;
- Impide que la elección sea determinada en gran medida por los dirigentes de los partidos [...];
- Tiende a definir e integrar una mayoría [...].

Se dice que este sistema favorece sobre todo para el caso de elecciones de órganos personales; los ejecutivos por ejemplo, pero es muy cuestionable su empleo para la integración de órganos legislativos.

Es ciertamente un sistema que ofrece mayor certeza que otros, sobre todo cuando se tienen confianza en la posibilidad de integrar esa mayoría.

#### *Sistema de Representación Proporcional*

Este sistema evita o contrarresta los defectos del sistema de mayoría relativa, cuando a través de éste no se obtiene una adecuada representación de todas las corrientes existentes en una sociedad y se pretende mayor equidad en las elecciones.

El sistema de representación proporcional obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar de manera más efectiva el derecho de participación política de la minoría y para evitar los efectos de la distorsión de la voluntad popular.<sup>91</sup>

Tradicionalmente se aplica por demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de

---

<sup>91</sup> Idem.

representantes populares por RP) en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque.<sup>92</sup>

### *FALTAS Y SANCIONES ELECTORALES*

En este rubro están contempladas todas las infracciones que pueden cometer los sujetos respecto a los ordenamientos electorales y las sanciones que por ello se deberán imponer.

En materia federal, la autoridad que sanciona faltas es el Instituto Federal Electoral, éste tiene facultades para desempeñar la vigilancia de los ordenamientos electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial, conoce de las impugnaciones hechas valer contra las resoluciones de esas faltas, es la máxima autoridad jurisdiccional, encuentra su marco jurídico en la Constitución, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y su materia está dispuesta en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y sus resoluciones son definitivas e inatacables.

#### *Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales:*

Es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo

---

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p. 13



relativo a los delitos federales electorales contenidos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal.<sup>93</sup>

La Fiscalía, no sanciona faltas, únicamente delitos de tipo electoral.

El Derecho Electoral contempla un gran número de áreas, es un Derecho de estricta aplicación y con esenciales características y cualidades para una democracia y la forma de vida que se integra bajo sus principios.

### **2.3.1.1 Puntos de encuentro y contraste entre el Derecho Electoral y la Participación Ciudadana.**

Ahora bien, el Derecho Electoral como vimos es un área jurídica de relativa nueva creación, en México su evolución ha tenido lugar en breve tiempo y hasta ahora es dentro de él que se ha situado la participación ciudadana como un elemento más del mismo, de acuerdo con qué; probablemente sólo basados en una de las modalidades de la participación, la que los ciudadanos tienen en los procedimientos electorales, en la elección de sus representantes, la forma en la que éstos se involucran con la democracia en el País, confundiendo la participación electoral y política con la ciudadana cuyos fines ya establecimos; son distintos y su presencia es manifiesta en momentos diferentes a los instantes electorales.

Ciertamente la participación ciudadana así entendida, guarda algunas coincidencias con el Derecho Electoral, pero me parece que mantiene aun más diferencias.

---

<sup>93</sup> Sitio Oficial de la Procuraduría General de la República, [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

Considerando la definición que de *participación ciudadana* ofrece Héctor Tejera Gaona, citada ya en el primer capítulo, y entendiéndola como el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que los administren, podemos ver que nada tiene que ver ésta con la integración de la representación, con elecciones y sufragio u otros, propios del amplio espectro del Derecho Electoral que como tal comprende “el conjunto de normas que regulan la designación, mediante el voto, de los gobernantes, que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular, y si el derecho constitucional regula, entre otras cosas, la integración de los órganos del poder, entonces es válido calificar al derecho electoral como una rama del derecho constitucional y su naturaleza jurídica de orden público fundamental”.<sup>94</sup>

La *participación ciudadana* como el acto individual de voluntad a través del cual los ciudadanos expresan inquietudes respecto a la forma de gobernar de sus representantes y otros temas que afectan su vida en sociedad, se puede relacionar con aspectos del Derecho Electoral, pero no subsumirse en aquél, quizá la relación que guarda con éste se deba únicamente a su existencia bajo un sistema de democracia, una forma de vida democrática bajo la cual se ha decidido convivir en sociedad; es decir, la participación ciudadana como las distintas áreas jurídicas, incluido el Derecho Electoral, se relacionan y relacionarán siempre al existir todas dentro del mismo régimen jurídico-político, en una misma sociedad que se dirige bajo principios democráticos, de igualdad, equidad y justicia.

Pero siendo específicos y a partir de la conceptualización que de la participación ciudadana tenemos, es preciso buscar y analizar la relación y los contrastes que entre ambas materias o bien, que entre ambos conceptos existen.

---

<sup>94</sup> NIETO, Santiago, Interpretación y Argumentación Jurídicas en materia Electoral. Una Propuesta Garantista, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 32

La participación ciudadana en México, aun antes de ser materia de una y posteriormente varias leyes locales, represento un medio para neutralizar discusiones políticas y para contar con perspectivas distintas a las que se ocasionaban en torno a los asuntos jurídicos, políticos, legislativos, o de cualquier orden dentro de lo público, que resultarán relevantes en el país, su importancia fue reconocida y actualmente tienen una elemental función dentro de la toma democrática de decisiones.

¿Cómo surge el encuentro entre la participación ciudadana y el Derecho Electoral en México?

Puede deberse a muchos factores pero la investigación sugiere que toda vez que algunas formas de participación ciudadana, aun localmente como existe en México, necesita medios de instrumentación complejos que garanticen su correcto funcionamiento; para llevarla a cabo se recurre entonces al sistema creado en el país cuya estructura permite organizar el encuentro masivo entre ciudadanos para conocer a través de distintos instrumentos su mejor opinión sobre temas en cuestión, es decir; los Institutos Electorales Locales a través de sus Consejos; son hasta ahora el único medio a través del cual es posible llevar a cabo un referéndum, una consulta ciudadana, un plebiscito u otro mecanismo de participación contemplado en las leyes sobre la materia, de tal forma que se reúnen los siguientes elementos para considerar que la participación ciudadana es y existe dentro del Derecho Electoral:

- Ciudadanos
- Decisión manifestada a través de un acto similar al voto
- Factores de tipo material y carácter electoral
- Logística similar a la usada en elecciones por medio de la cual se facilita la interacción de los ciudadanos con cuestiones públicas
- Organización similar a la llevada a cabo en elecciones.
- Mayor penetración del medio de participación entre los ciudadanos, los medios de comunicación, y otros.

Si bien los ciudadanos son sujetos del Derecho Electoral, claramente no todas las manifestaciones de éstos son electorales, son sujetos del mismo sólo en cuanto al régimen en que vivimos, la democracia semidirecta impone las decisiones del pueblo dictadas a través de sus representantes, integrar la representación es solo una de las caras del papel que desenvuelven los ciudadanos dentro de las formas de gobierno democráticas.

Los ciudadanos se manifiestan también a través de los distintos derechos político electorales que les son reconocidos, pero además de éstos, realizan actuaciones en todo momento, integrándose con ello a otras muchas áreas jurídicas, los ciudadanos son electores, contribuyentes, derechohabientes, u otras; todo en momentos diversos y de acuerdo con las circunstancias, por lo que no por ser ciudadanos, su actuar es siempre electoral y esta calidad se mantiene de acuerdo con las disposiciones legales aún cuando no existan elecciones o cuando como ciudadanos les sean atribuidas ciertas obligaciones que pueden considerarse materia del Derecho Electoral.

Para comprender como el ciudadano es visto en ambos procedimientos o como es involucrado en éstos; puede resultar útil un ejemplo como el siguiente.

Pongamos el hecho de que en este momento en una o varias entidades, los ciudadanos sean llamados para tomar parte en una de las formas de participación ciudadana, respecto a un tema público cuya relevancia ha sido determinada y cuya organización a estado a cargo del Consejo de un Instituto Electoral local por determinación de las leyes locales en la materia.

¿En qué se convierten o transforman los ciudadanos en ese momento?

Desde luego no en electores; (aun cuando algunas leyes de participación ciudadana refieren la frase “voto en procesos de referéndum o plebiscito o usen la denominación procesos electorales para referirse a las mismas”), actúan precisamente como ciudadanos, no están realizando un ejercicio de elección, no están siendo electos, no se están afiliando o asociando, acuden como ciudadanos

a revelar su opinión sobre un tema que les afecta o afectará de cierta forma y para el que se ha abierto un espacio para manifestar su conformidad, inconformidad, opinión o sugerencia, pero hagamos una pausa; esto sólo resulta considerando apenas algunos de los instrumentos de participación ciudadana que existen en las leyes al respecto, ya que hay otras formas dentro de esas mismas leyes que ni siquiera requieren una organización así, que más bien plantean un surgimiento espontáneo o programado, pero alejado de una organización similar a la que ofrece la electoral o propia de áreas jurídicas como la legislativa, es participación ciudadana en la que no hay necesidad de insumos electorales o un número grande de participantes, pueden ser apenas un grupo, ¿qué son ellos?; son igual que los anteriores ciudadanos, ni electores, ni representantes; solo ciudadanos; informándose, colaborando con un programa público, escuchando a sus representantes, actuando unos con otros para obtener algo en su beneficio o de terceros; si el caso es la participación social, o realizando otras actividades consideradas también dentro de la participación ciudadana.

Aún no hemos entrado al estudio de los mecanismos de participación ciudadana en los estados del país, sin embargo partimos del conocimiento que se tiene dadas las prácticas más recientes de algunos de ellos y del conocimiento teórico que sobre otros tenemos, sin embargo creo que es conveniente enumerar algunos de éstos, sin referirnos a alguna entidad en especial, destacando más bien los que son reconocidos en más de una de estas leyes locales.

Existen aproximadamente 17 leyes locales de participación ciudadana, en prácticamente todas ellas existen como figuras reconocidas:

- Referéndum
- Plebiscito
- Iniciativa Popular

En menor número:

- Consulta Popular o Ciudadana

De entre ellas algunas, no todas, tienen otros mecanismos de participación:

- Audiencia Pública
- Difusión Pública
- Asamblea Ciudadana
- Contraloría Ciudadana
- Colaboración Ciudadana

Los tres primeros pueden instrumentarse con distintas características y a nivel estatal o municipal.

En algunos Estados es reconocida la Revocación de Mandato dentro de la Constitución, pero no dentro de su ley de participación, ya que en algunos casos ni siquiera cuentan con una.

Ahora bien, en cada entidad estas formas de participación tienen alcances distintos, por sus fines o por su instrumentación, algunos de los cuales examinaré en el siguiente capítulo.

Retomando el caso del ejemplo anterior:

¿Cómo distinguir el voto de la decisión que se manifiesta en cualquiera de estos mecanismos de participación, sobre todo en los tres primeros?

El voto es el medio a través del cual los ciudadanos manifiestan su voluntad para elegir, de entre varias opciones políticas, a sus representantes, la hipótesis del voto se actualiza cuando hay elecciones, cuando los ciudadanos son convocados a ejercer su derecho y cumplir su obligación de sufragar en elecciones populares. El voto también es visto como un método, por lo que todo medio para medir la opinión popular puede serlo, pero dentro del Derecho Electoral, el sentido de “voto” es más bien referente a la primera acepción.

¿Cuál es la naturaleza del acto emitido en el referéndum o el plebiscito?

En definitiva no se trata de un voto, si bien es una decisión, no representa un sufragio como tal, los ciudadanos tienen como en el caso del voto una única oportunidad de manifestarse u orientar su decisión en uno u otro sentido, pero en realidad no están eligiendo a una persona, no están eligiendo con ese acto un representante o integrando algún poder, sólo muestran conformidad o inconformidad con un acto legislativo o por los emitidos por una autoridad, es una manifestación respecto un acto concreto que se pone a su consideración, no una elección, deciden entre dos claras opciones y materializan una actividad similar a la que realizan al votar, y por tanto esperan que sea esa la opción que prevalezca, aun sabiendo que esa decisión puede o no ser acatada como sería el caso de una elección de representantes.

Parece posible distinguir ambos actos, su naturaleza es distinta, que dos actividades sean similares o hasta iguales, no implica que se trate de los mismos actos, pero sobre todo no implica que al realizarla se persigan los mismos fines, es ese el caso del evento que se realiza con una elección y el que se efectúa con la participación ciudadana.

Por tanto, los ciudadanos, si son considerados en este punto dentro del sentido que la Democracia los coloca, como aquellos cuyas decisiones se impondrán cuando representen la mayoría, pero no en la manera que el Derecho Electoral los entiende.

Establecimos que de acuerdo con la Constitución, el voto es al mismo tiempo un derecho y una obligación, en el caso de la participación ciudadana, aun asumiendo como lo hacen algunas de las leyes de la participación, que la acción ejecutada dentro de un referéndum o un plebiscito es un voto, éste existe únicamente como un acto de absoluta voluntad, una decisión personal que se efectuará o no pero que de ninguna forma es una obligación, la Constitución lo refiere únicamente como un derecho y una obligación dentro de elecciones populares, no va más allá refiriéndose a otra forma de intervención ciudadana, y en la palabra “voto”, no van implícitos ningunos de estos dos aspectos, por lo que

aun cuando éste sea mencionado o el término referido dentro de las leyes de participación ciudadana, no se debe entender en todas las circunstancias, votar o voto en sentido constitucional como un derecho y una obligación y más aún como un término aplicable a cualquier acto de decisión entre distintas opciones.

Se puede afirmar en este punto, que denominar voto el acto de decisión que se actualiza con el referéndum o el plebiscito es incorrecto, más aun si se hace con otras formas de participación ciudadana, misma que siempre dependerá de un acto voluntario, más de conciencia ciudadana y cultura democrática.

El acto o la actividad que se desenvuelve con la participación, debe ser entendida de forma distinta a la del voto. La participación electoral cuya búsqueda se realiza en forma muy distinta, empleando medios y fines políticos, distan del sentido que se busca dar a la participación ciudadana, expresar estos actos en forma idéntica en las leyes rebasa lo que podría ser considerado un error en la técnica legislativa, permitiendo una falsa y negativa comprensión de la participación ciudadana en los instrumentos legislativos.

Cuando se busca la participación ciudadana a través de cualquiera de sus medios, en los distintos Estados en que es reconocida, se espera respuesta de lo que puede denominarse el “ciudadano educado”<sup>95</sup>, es decir; se espera recibir la respuesta de los ciudadanos confiando en que en ellos se ha depositado la instrucción necesaria para que comprendan la importancia de tomar parte, por lo menos en teoría, porque si lo que se espera, es que los ciudadanos respondan en la misma forma en que lo hacen cuando deben elegir a sus representantes, se corre el riesgo de que la respuesta sea incluso negativa, no se debe igualar ambas formas de participación, desde nuestro punto de vista requieren cualidades distintas, que si bien; efectivamente permanecen potencialmente en los

---

<sup>95</sup> “El ciudadano no educado”, es un concepto acuñado por John Stuart Mill, a través del cual daba a entender que existían distintos tipos de ciudadanos, pero el que siempre preferían los gobernantes era un ciudadano pasivo y desinteresado muy maleable para sus intereses, en una democracia; se debe esperar lo contrario, los ciudadanos educados capaces de cuestionar y tomar parte informada y responsablemente.



ciudadanos, éstas se deben explotar con medios diferentes para el Derecho Electoral y para la participación ciudadana en razón de sus distintos objetivos.

No hay medios coactivos a través de los cuales sea posible hacer cumplir a los ciudadanos con la obligación de votar, en realidad siempre se espera que éstos actúen al entender lo importante de su decisión electoral motivados por la amplia difusión de una campaña política. Con la participación ciudadana ocurre algo similar; en este caso no hay plataformas políticas que apoyar, individuos o grupos, se actúa por lo bueno, lo malo y lo relevante; que les parezcan las decisiones que podrían tomarse y si éstas les afectarían o no, o bien porque las circunstancias los instan a tomar parte; hay probablemente menos motivación que la existente en tiempos electorales, sin embargo finalmente se tratará de un ejercicio de conciencia ciudadana.

Otro de los hechos que plantea coincidencias entre el Derecho Electoral y la *participación ciudadana*, es que algunos mecanismos de ésta última, requieren para su realización factores de carácter material similar a los empleados en una jornada electoral, lo que necesariamente impone, para llevarlos a cabo, la mediación de las instituciones electorales en estos casos de carácter local.

Cuando lo que se necesita es que el mayor número de ciudadanos acudan a emitir una opinión sobre algún tema específico (caso del plebiscito, el referéndum y la consulta ciudadana) en un día determinado, con un mínimo de organización, es lógico pensar que los medios materiales con los que cuentan los Institutos Electorales sean no sólo la mejor, si no la única opción para llevarlo a cabo, teniendo en cuenta no únicamente elementos como urnas o canceles, sino también las listas de electores, los padrones y la credencial para votar con fotografía para contrastarla con los anteriores y otros generados a lo largo de mucho tiempo en diversos procedimientos electorales.

Este hecho puede ser apreciado desde dos puntos de vista: el primero, que esto hace de aquellos medios de participación ciudadana, actos de carácter

electoral; el segundo, que se trata como en muchos casos de una colaboración institucional, un apoyo que puede ser incluso una obligación o un enlace causado por necesidades afines y complementarias.

El Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía, por ejemplo; tiene como resultado de sus actividades fundamentales, información útil y confiable, misma que para distintas áreas de estudio e investigación resulta indispensable, lo mismo para otras instituciones y muchas dependencias, esta información es siempre puesta al servicio de todas ellas, las distintas actividades que con ella se realicen en función de sus propias atribuciones no se circunscriben al ámbito de las actividades geográficas o estadísticas del Instituto por ese hecho.

Lo mismo ocurre con la información que por sus atribuciones generan los Institutos Electorales locales y desde luego el Instituto Federal Electoral, su información resulta útil para distintos fines a realizarse en otras áreas de conocimiento, que en este caso, se lleve a cabo una actividad tan similar a la organizada en jornadas o procedimientos electorales, es la razón por la cual se piensa que se trata de actividades de la misma naturaleza.

Es sabido que el Derecho Electoral comprende muchas áreas y se estructura en distintas etapas y hasta ahora la *participación ciudadana* es sólo una de ellas, sin embargo sus procedimientos, o los que requiere para llevarse a cabo, se elaboran de forma semejante a los propios del Derecho Electoral.

El procedimiento electoral federal para fines explicativos, es el conjunto ordenado y secuencial de actos y actividades regulados por la Constitución y la ley electoral, que realizan los partidos y los ciudadanos con el propósito de renovar periódicamente a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Sitio Oficial del Instituto Federal Electoral; [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

El procedimiento comprende cuatro etapas secuenciales:

- a. Preparación de la elección
- b. Jornada electoral
- c. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones
- d. Dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Los mecanismos de *participación ciudadana* mencionados o su realización, es la que se evoca como un acto de Derecho Electoral, específicamente asimilado o comparado con la segunda de las etapas del procedimiento; la jornada electoral, toda vez que en ella se emplean instrumentos que son utilizados también en la realización de estos medios de participación y documentos de naturaleza electoral, entre ellos los que conforman el Registro Electoral:

- Catalogo General de electores
- Padrón Electoral
- Lista Nominal de Electores
- Credencial para votar con fotografía

Éstos se integran, revisan, depuran y actualizan de manera permanente, por lo que tienen un muy alto grado de certeza, el IFE y los Institutos locales realizan estas tareas para obtener cada determinado tiempo documentos definitivos que contengan los datos actuales de los electores, y generarlos para fines de elección cada vez que sea necesario.

Dado que algunos de los mecanismos de participación ciudadana requieren jornadas similares a las electorales, en las que cada ciudadano en uso de una sola oportunidad emite no un voto si no su parecer respecto a las preguntas formuladas, es necesario contar con instrumentos que otorguen la mayor certeza sobre los participantes, para saber que los resultados del mismo reflejan la intención de la mayoría y que individualmente los ciudadanos tomaron parte en un procedimiento de consulta, referéndum o plebiscito.

Contar con instrumentos como el padrón electoral y credencial para votar y toda vez que éste último representa un medio de identificación de carácter oficial, no equivale a una jornada electoral que como tal es aquella en cuyo desarrollo ocurre la emisión del sufragio ciudadano, cuya preferencia y agregación determinará la composición de los órganos de representación nacional<sup>97</sup>, sino una actividad que se auxilia de estos mismos elementos sin que a través de ella sea posible elegir representantes.

La jornada electoral tiene un claro propósito, y al no ser éste el de ninguno de los mecanismos de participación, no debe ser considerado el mismo acto, en el caso específico de la credencial para votar, constituye la identificación oficial que permite ejercer el derecho a voto, es usada para un gran número de actividades todos los días por su carácter de identificación y confiabilidad y si bien al momento de intervenir en un referéndum u otro, se realiza una actividad similar a las que tienen lugar en la jornada electoral, al contrastar su información con las listas y padrones electorales, se hace más bien en un ejercicio de transparencia e igualdad, garantizando la misma oportunidad a cada ciudadano para participar.

Otros materiales que auxilian en la realización de las formas de participación ciudadana son objetos como urnas, mamparas, tinta indeleble y otros básicos que habrán de cumplir exactamente la misma función que en las jornadas electorales.

El empleo de estos materiales propios de una jornada electoral, se justifica por la naturaleza de los mismos, antes de ser considerados material electoral, esta clase de objetos se crearon para satisfacer necesidades concretas que pronto exigieron la evolución de los mismos para garantizar aspectos como el secreto del sufragio, la igualdad, la libertad y el acto personalísimo que éste significa.

---

<sup>97</sup> Ídem.

Así, las urnas por ejemplo han sido diseñadas y rediseñadas de acuerdo con las necesidades que presenta un procedimiento complejo como el electoral y cumplen con ciertos requisitos que dan certeza y confiabilidad a los electores, por lo que su uso en el ejercicio de prácticas de ciudadanas es comprensible.

Los ejercicios de *participación ciudadana* deben caracterizarse de la misma forma que los procedimientos electorales por su transparencia, su confiabilidad y su fácil acceso para todos, es por ello que ocurre el uso de esos materiales.

Ciertamente el uso de los materiales electorales es de mayor importancia en cuanto a la emisión del sufragio que habrá de integrar la representación, pero en el caso de las formas de participación ciudadana que así los requieren, son medios para proteger el derecho que tienen los ciudadanos de intervenir e incidir en las decisiones que respecto a su vida en sociedad adoptan los representantes del poder público.

Los documentos y materiales electorales deben entonces, existir en función de los requerimientos de los ciudadanos, y para toda actuación que éstos lleven a cabo, en las que habrán de protegerse sus garantías como individuos y miembros de la sociedad, considerando que los constantes cambios y evolución del grupo social encontrará distintas formas para llegar al consenso, defender los derechos de las minorías y construir mayorías, así como colaborar en el encuentro de las mejores condiciones para la vida en sociedad a partir de la perspectiva que posee cada uno de ellos.

El control y seguridad que sobre los materiales electorales se ejerce, lo lleva a cabo desde luego Instituto Federal Electoral y demás autoridades locales, precisamente por la razón expuesta en el párrafo anterior y porque todos ellos constituyen verdaderas garantías de la forma en que se vive y desarrolla la democracia en el país, y como parte de ella, la participación ciudadana se auxilia de los elementos que se han generado para llevarla a cabo, debiendo actuar en consecuencia de los principios de la democracia, no puede ser éste un elemento

de existencia de la democracia, ejerciéndose bajo elementos con menos cualidades de aquellas que poseen los instrumentos electorales o en condiciones que atenten contra los derechos de los ciudadanos, por ello la logística creada para las jornadas electorales se traslada a la efectuada en los ejercicio de participación ciudadana, desde los aspectos materiales, los humanos y de vigilancia.

Es sabido que aun cuando se trate de participación electoral, existen diversas condiciones que dificultan el contacto entre los ciudadanos, la difusión de la democracia y los aspectos políticos que tienen que ver con ello, por ende, no sólo son las herramientas electorales auxilian en esta tarea, sino también otros como los mismos partidos políticos, las agrupaciones políticas, universidades, los ciudadanos organizados e incluso los medios de comunicación, porque todos ellos tienen como deber la práctica y difusión de la democracia ya que ésta debe prevalecer en todas las manifestaciones sociales que tenga lugar en el país, sean o no ámbito del Derecho Electoral.

Ahora bien, en torno a los ejercicios de participación ciudadana, también se crean otras estructuras cuyo fin se agota al concluir cualquiera de los mecanismos de participación, así se presentan por ejemplo: comités, consejos de carácter técnico, comisiones de organización o preparación y que serán el elemento humano de la organización de un plebiscito, un referéndum o una consulta, que actuarán bajo los lineamientos establecidos por los Institutos Electorales locales, pero en cumplimiento de labores específicas.

Existe por lo tanto, la posibilidad de que los Institutos electorales locales se vean auxiliados para la realización de algunas formas de participación ciudadana y quizá ello dependerá del grado de influencia que se pretenda alcanzar entre los ciudadanos, lo importante es que es posible llevarlas a cabo incluso al margen de la totalidad de los elementos que aquellos pueden aportar y que es posible contar con otras formas de organización que pueden cumplir cabalmente funciones como las descritas y que contando con las condiciones necesarias podrían incluso

funcionar de forma permanente o transitoria como una institución cuyo único fin sea el de la participación ciudadana y cuyas labores se enfoquen a dar cauce a cualquiera de los instrumentos a través de los cuales ésta se manifiesta, evaluando la funcionalidad y necesidad de cada una de acuerdo con el, o los casos específicos, sin que con ello se atente contra las funciones de las instituciones electorales.

Es importante destacar, que algunos Institutos Electorales incluyen como parte de su denominación la participación ciudadana, es el caso de Tabasco y Jalisco, lo cierto es que éste parece ser un referente o calificativo de las tareas que por la democracia cada organismo electoral debe llevar a cabo y el contacto que para ello debe mantener de forma permanente con los ciudadanos, pero no tiene que ver propiamente con lo que las leyes de participación entienden sobre ella, sus instrumentos, sus resultados y sus efectos, sin embargo esta denominación les permite emitir las reglas conforme a las cuales aplicarán las disposiciones de la materia aun cuando no pertenezcan a su conocimiento en un sentido más formal

Hasta aquí destacan los siguientes aspectos en cuanto a la *participación ciudadana* y el Derecho Electoral:

- Como ciudadanos, cada uno llevamos a cabo en todo momento ejercicios de diversa índole, sin que la totalidad de éstos deban ser considerados dentro del ámbito electoral.
- Los momentos y espacios a través de los cuales los ciudadanos llevan a cabo una actividad para la que se encuentran facultados, toda vez que cuentan con esta calidad; no son electorales aún cuando éstos deban realizar ejercicios de decisión.
- El sufragio y el evento que tiene lugar en la participación son actos sustancialmente distintos, por su naturaleza, sus medios, sus fines y sus resultados, su denominación no debe ser idéntica toda vez que su funcionamiento y tratamiento no puede ser igual.

- La confusión entre ambos, se debe al uso de algunos instrumentos electorales para su realización.
- Los elementos materiales con que cuentan las instituciones del Derecho Electoral, resultan útiles para muchos más fines que los propiamente electorales.
- Individualmente los materiales electorales son útiles para diversas prácticas democráticas.
- Con la materialización de los mecanismos de participación ciudadana, se crean organismos temporales que realicen las tareas necesarias y que pueden actuar de forma independiente a los Institutos Electorales.
- Los aspectos en los que ambas materias se asemejan, son los mismos a través de los cuales surgen las diferencias específicas, ya que sus uniones son sólo el marco de dos procesos cuya existencia no se encuentra condicionada una a la otra.

Uno de los objetivos de diferenciar ambos procesos, es precisamente; plantear la posibilidad de que exista una forma institucional de manejo de la participación ciudadana, que sin realizar actividades como la del Instituto Federal Electoral o locales pueda, si es necesario, actuar con ellos, pero centrando toda su atención en los conductos a través de los cuales puede efectuarse cualquier forma de participación ciudadana.

Los límites y los alcances del Derecho Electoral fueron establecidos, algunos en su surgimiento, otros más en su rápida evolución y sus crecientes necesidades, los de la *participación ciudadana* aun se debaten y mientras no se tengan por completo establecidos es inconveniente situarlo en un área de conocimiento que hasta ahora se caracteriza por la precisión de sus objetivos y atributos.

La participación ciudadana es un práctica que no se encuentra libre de las influencias que en el Derecho Electoral se evitan y sobre las cuales se despliegan medios de control que impiden que el él se vean inmersos aspectos que



disminuyan sus atributos, y la razón de ello es que las fuentes y los motivos por los que se ocasiona la participación de acuerdo con diversas leyes locales, llevan a ella no sólo particularidades de otras áreas jurídicas, sino también actores distintos a los ciudadanos, por lo que la relación entre ambas se hace más compleja e incluso carente de objetividad para ser considerada dentro del Derecho Electoral.

Todas las leyes de participación ciudadana existentes ponen bajo la responsabilidad de sus institutos electorales locales y sus consejos, la organización de las jornadas de plebiscito, referéndum, consulta; sólo en caso de tenerla prevista e incluso los responsabilizan de dar cauce a las iniciativas populares, para las cuales hay un procedimiento previsto en otras leyes y que en realidad poco tendrían que hacer en relación con los organismos electorales.

Los Institutos Electorales locales a través de los Consejos Electorales, prácticamente en todos los casos realizan las siguientes tareas para las jornadas de plebiscito y referéndum:

- Elaborar y proporcionar de manera gratuita las formas oficiales que contendrán la solicitud de procedimiento de plebiscito y referéndum.
- Recibir la solicitud elaborada por los sujetos legitimados para ello, de acuerdo con sus leyes y el respectivo procedimiento, revisando que éstas cumplan con los requisitos necesarios.
- Realizar la declaración de procedencia sobre la relevancia y trascendencia para el orden público y el interés social, de los temas que podrían ser materia de referéndum o plebiscito.
- Emitir la convocatoria respectiva para el procedimiento que se llevará a cabo.
- Elaborará un proyecto conforme al cual se deberá realizar el procedimiento de plebiscito o referéndum, que deberá contener la estructura necesaria para llevarlo a cabo; considerando aspectos territoriales y materiales.
- Realizará la difusión pública de los procedimientos.

- Deberá determinar conforme a su Ley Electoral, la integración y ubicación de las mesas receptoras de participación a las que dotará de prácticamente las mismas funciones que en jornadas electorales.
- Elaborará con claridad y contando si es necesario con el apoyo de instituciones educativas y expertos en el tema, las preguntas que habrán de responder los ciudadanos.
- Elaborará las formas escritas que contendrán los datos del procedimiento y las preguntas.
- Proporcionará los materiales necesarios para la celebración de cada procedimiento.
- Realizará el cómputo final de la participación recibida.
- Declarará la validez de los procedimientos.
- Hará una declaración para publicar los resultados.
- Ordenará los actos necesarios para la realización de cualquiera de los procedimientos.

En cuanto a la iniciativa popular, los procedimientos no son los mismos a seguir en todas las leyes, algunas contemplan que los proyectos deben ser entregados a los Consejos Electorales que en su oportunidad y previa evaluación de su trascendencia para el interés público, turnarán a la Comisión del Congreso Local que corresponda la cual le dará el seguimiento previsto en su respectiva Ley Orgánica, otras más tienen la iniciativa popular prevista dentro de su Ley de Participación Ciudadana, pero no dan ninguna facultad respecto a ellas a los Institutos o a los Consejos Electorales y únicamente remiten a la Ley Orgánica de su Congreso para seguir a ésta el trámite que le corresponda.

Cada una de estas actividades resulta muy similar a las que se realizan para la organización y celebración de jornadas electorales locales y federales cuyo fin ya hemos aclarado y el cual está realmente alejado de lo que resulta de estos instrumentos de participación, aun cuando sea un facilitador de estos procedimientos no constituyen una parte del Derecho Electoral.

A lo largo de las distintas leyes de participación ciudadana, éstas emplean términos idénticos para referirse a algunas de las etapas a través de las cuales se desenvuelven los procedimientos de plebiscito y referéndum, sin hacer ninguna distinción en ellos, así tenemos que refieren: jornadas electorales, voto, votación, electorado, elección, mesas directivas de casilla; y cada uno de ellos se evoca con las mismas características que poseen dentro de los procedimientos de elección, por lo que aparentemente ambos deben entenderse exactamente igual.

Lo electoral, más que cualquier otra disciplina parece haber establecido muy clara y estrictamente sus límites, sobre todo en lo que se refiere a otras materias y su relación con ellas; sin embargo en el caso de la *participación ciudadana* parece haberla aceptado en él ante la imposibilidad de generar otras estructuras capaces de instrumentarla, pero lo hizo sin redefinirse a sí misma lo que complica entender porque aun se sigue dando un tratamiento electoral a esta modalidad de participación que cuenta con muchos elementos para generar sus propios recursos y que no es, ni ha sido, electoral en su historia dentro del país.

Todo lo anterior en torno a las facultades que ejercen los Institutos Electorales Locales, se desprende de la Ley Electoral de cada Estado, por lo que todos los aspectos que deben desarrollarse para organizarla, remiten a la aplicación de la legislación electoral de cada entidad, así, la *participación ciudadana* no posee prácticamente ningún medio propio para hacerse efectiva, aun cuando recurrir a estas formas de decisión y consenso es una práctica cada vez más recurrente en las democracias actuales.

Otros mecanismos de participación ciudadana, además de la iniciativa popular, que como vimos comparte menos aspectos con el Derecho Electoral, se llevan a cabo igualmente bajo una ley que se ha desarrollado con carácter electoral, cuando incluso puede discutirse el sentido participativo que tiene cada uno de ellos.

Por otro lado, cada ley tiene previstos recursos cuya interposición se realiza para impugnar resoluciones emitidas por los Consejos Generales y los resultados de los procedimientos, los medios de impugnación siguen el señalado en la legislación electoral de cada entidad.

Los Tribunales Electorales locales, resuelven controversias derivadas de procedimientos de plebiscito y referéndum.

Estos instrumentos de participación ciudadana, están sujetos en su totalidad, no sólo a una organización y lógica electoral, lo están también, a los procedimientos que bajo esas reglas de desenvuelven, sin mediar prácticamente ninguna diferencia, lo que no se entiende dada la distinta naturaleza de aquellos.

### **2.3.2 Criterios para distinguir o vincular los Medios de Participación Ciudadana con otras Disciplinas Jurídicas.**

Hasta ahora, únicamente hemos establecido los contrastes que entre la participación ciudadana y el Derecho Electoral existen, basando su explicación en una teoría de diferencia específica que permite abordar todos los aspectos bajo los cuales dos o más situaciones u objetos de características similares, pero no iguales, logran diferenciarse para ubicarse cada uno dentro de un área propia acorde a su naturaleza.

Ahora bien, llegar a estas diferencias, da oportunidad de encontrar compatibilidades con otras áreas de conocimiento, así; la participación ciudadana puede vincularse efectivamente con ellas para encontrar otras formas de realización más precisas.

Como teníamos establecido, hay tres instrumentos de participación ciudadana presentes en las leyes que sobre ella se han generado en distintas entidades del país y todas han seguido un mismo trazo para explicar su procedimiento, éstos son: Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular.

De acuerdo con ello, es posible establecer los siguientes criterios para diferenciar cada procedimiento.

### **2.3.2.1 De acuerdo con los sujetos que dan origen a la Solicitud del Mecanismo de Participación Ciudadana.**

Ninguno de los instrumentos de participación ciudadana mencionados fue creado recientemente, son figuras adoptadas de la antigua democracia directa o de la evolución de la misma, en las distintas etapas en que ésta tuvo lugar.

Así, el Plebiscito constituye un elemento surgido dentro de la democracia directa, utilizado entonces para legitimar sus actos entre los plebeyos.

Surgida a partir del siglo IV a. C., esta figura emanada de la práctica romana de la democracia sin representación, cumplió dos funciones principales: la primera; en sus inicios como medio de legitimación y la segunda; años después para definir problemas de soberanía.<sup>98</sup>

En ésta última, encontró su mayor uso, toda vez que la dispersa composición territorial de algunos países derivada de enfrentamientos armados, los llevaba a incluir esta figura para discutir su nueva integración y la de territorios conquistados a un nuevo orden.

En su origen el plebiscito era una decisión tomada por la plebe y sólo por ella; en una Asamblea especial, cuyas características eran:<sup>99</sup>

- El presidente de la Asamblea que lo vota es ordinariamente un plebeyo,
- Sólo los plebeyos toman parte en la votación.
- El plebiscito no es una ley popular, se hace sólo para la plebe.

El concepto plebiscito se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> A través del plebiscito, en 1420; los ciudadanos de Ginebra rechazaron la anexión de su ciudad a otra comprada por el duque de Saboya, el mismo esquema se repitió muchos años después, tras la Primera y Segunda Guerra Mundial. (Prud'homme, Jean Francois: 2007)

<sup>99</sup> GARCÍA, Ruíz, María de Lourdes, La Participación Ciudadana en las Decisiones Político-Administrativas del Estado Mexicano, México, M. G. Castañón Ediciones e Impresiones, 1985, p. 128

En el Derecho Político moderno, se entiende como una consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental o sobre su voluntad de independencia o anexión.<sup>101</sup>

En México, en las distintas leyes locales sobre participación ciudadana es comprendido generalmente; como el procedimiento por el que se consulta a los ciudadanos, la aprobación o rechazo de un acto o decisión emanado del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos y que sean trascendentales para la vida pública de los Estados, algunos más incluyen los actos de los Congresos locales.

Su instrumentación se lleva siguiendo prácticamente en todos los casos; las mismas reglas, así tenemos que un procedimiento de plebiscito puede ser solicitado por:

- Titular del Poder Ejecutivo local.
- Congreso local.
- Ayuntamientos.
- Ciudadanos

En algunas leyes estatales, su solicitud se reserva a los Congresos, o bien, al titular del Ejecutivo, y los requisitos para los ciudadanos son diversos, es el caso de Aguascalientes, Tamaulipas y Veracruz que reservan el derecho de solicitarlo al Gobernador del Estado.

### ***Referéndum.***

Por otro lado, el Referéndum; es, a decir de Roberto Mellado, la más importante de las manifestaciones del gobierno de democracia directa, es una

---

<sup>100</sup> VALADÉS, Diego, Op. Cit. p. 95

<sup>101</sup> CABANELLAS, Guillermo, Op. Cit., p. 246

institución en la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos. Es una votación popular, es una convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente, y tiene como objetivo preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno o las relaciones del régimen con la sociedad.<sup>102</sup>

El referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semidirecta, consiste en someter al pueblo la sanción de una ley, que se otorga o niega en razón de una votación a la que son llamados todos los electores y cuyo principio de decisión es el fijado por la ley.<sup>103</sup>

En las leyes locales de participación, es prácticamente entendido de forma idéntica a su sentido doctrinal, como el procedimiento a través del cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución, y creación de leyes y reglamentos que resulten trascendentes para la vida pública de cada Estado, de acuerdo con el acto o decisión de que se trate el referéndum tendrá distintos aspectos que revisaremos posteriormente.

Un procedimiento de referéndum puede ser solicitado por:

- Congreso Local
- Poder Ejecutivo Local
- Ayuntamientos
- Ciudadanos

---

<sup>102</sup> MELLADO, Roberto, Op. Cit. p. 56

<sup>103</sup> VALADÉS, Diego, Op. Cit. p. 94



No en todos los casos serán éstos los sujetos facultados para solicitarlo, ello dependerá del tipo de referéndum de que se trate; es decir, de los efectos deseados, o bien, puede depender del tratamiento que el referéndum reciba en cada entidad, ya que no en todas se acepta la tipología del mismo y sólo se entiende para un fin.

### ***Iniciativa Popular***

En cuanto a la iniciativa popular, es éste el tercer mecanismo de participación que podemos encontrar con mayor frecuencia en las leyes de participación, más aun que la consulta ciudadana, dado que también forma parte de múltiples disposiciones Constitucionales.

Por iniciativa popular, entendemos, la facultad con que cuenta el cuerpo ciudadano, para que al reunir los requisitos que al efecto señale la ley, pueda presentar proyectos de leyes ordinarias o constitucionales ante los órganos componentes y sin que tenga que acudir a sus representantes ordinarios.<sup>104</sup>

En las leyes de participación, se define bajo los siguientes elementos conceptuales:

- Es entendida en principio, como un mecanismo de participación y/o facultad de los ciudadanos; para presentar proyectos.
- En prácticamente todas ellas, su objetivo se centra en la creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos.
- Algunas más, incluyen a sus Constituciones locales.

De acuerdo con estas breves consideraciones respecto a estos instrumentos de participación ciudadana, podemos evaluar a cada uno de los sujetos que le dan cauce a través de sus actos y la naturaleza de los mismos, para

---

<sup>104</sup> PATIÑO, Javier, Op. Cit. p. 241

determinar en qué medida éstos se relacionan con el Derecho Electoral o con otras áreas jurídicas.

En primer término podemos hablar de los actos que provienen de los órganos ejecutivos.

Los poderes ejecutivos locales, están facultados para emitir una gran cantidad de actos y para la toma de diversas decisiones, en todos los casos, el Poder Ejecutivo está depositado en una sola persona.

De acuerdo con su Constitución local, los depositarios del Poder Ejecutivo en cada entidad, realizarán los actos que por ella les sean conferidos, que serán de carácter eminentemente administrativo.

No es preciso desentrañar ahora, todos los aspectos teórico-doctrinales conforme a los cuales se presenta la división de poderes, ni bajo los cuales se presenta específicamente el Poder Ejecutivo por entidad, es suficiente por el momento, abordar la naturaleza de los actos que comprende el desempeño de sus funciones.

Bajo esa perspectiva, tenemos; que los Poderes Ejecutivos locales desempeñan en el ámbito de su competencia, actividades de administración pública, auxiliados por los organismos que determina su propia Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Por tanto, los actos que emite el titular del Ejecutivo local o administración pública local, pertenecen a un orden jurídico específico, así que la realización de solicitud de procedimientos de plebiscito y referéndum, podrían, ser consideradas dentro de ella.

Ante ésta posibilidad, se interpone el siguiente aspecto: los titulares de la administración pública local, en aquellas entidades en las que hay una ley de participación ciudadana, pueden, como otros de los sujetos considerados, solicitar

ante sus Institutos Electorales, la celebración de una jornada de plebiscito o referéndum, que éstos sean llevados a cabo, dependerá de la decisión que tome su órgano electoral, quienes de considerarlo pertinente y tras una decisión consensada determinarán sobre la realización de los mismos, por lo que serán ellos los encargados de emitir la convocatoria del procedimiento y por tanto, emitir el acto como tal, aquel que surtirá efectos jurídicos, la discusión podría centrarse entonces, en la determinación del origen de aquel, si éste pertenece entonces a la esfera de la administración pública o al ámbito de lo electoral, esto último antes de ser referidos los contrastes que establecimos en su oportunidad.

Dónde se materializa el acto, en la solicitud o en la emisión de la convocatoria, de la respuesta dependerá, la distinción que sobre la base de la naturaleza jurídica, tendrán ambos actos. En este momento, no resulta imprescindible efectuar la búsqueda de la respuesta, se trata únicamente de dejar establecida la posibilidad de que estas actividades que con tanta decisión y seguridad se han dejado al resguardo del Derecho Electoral, pudieran ser aceptadas de un orden distinto, quizá relacionado.

Sin embargo, y respecto a la posible naturaleza jurídica que como acto administración poseen estas solicitudes, citamos el siguiente criterio sostenido por el Tribunal Electoral de Distrito Federal que señala:

**CONVOCATORIA (PLEBISCITO).  
NATURALEZA JURÍDICA.**

**Época:** Segunda **Materia:** Electoral

**Clave de publicación:** TEDF042.2EL1/2003

**CONVOCATORIA (PLEBISCITO). NATURALEZA JURÍDICA.**

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 122, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 52 y 68 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esta entidad, se desprende que la convocatoria que da inicio al procedimiento de plebiscito que expide el Jefe de Gobierno, carece de las características del acto administrativo, pues a pesar de que emana formalmente de una autoridad administrativa, materialmente no produce derecho ni transmite obligación para los gobernados, en este aspecto, al no ser un acto que afecte de manera inmediata y directa la esfera jurídica de éstos, de tal manera que la autoridad actúe en una relación de supra a subordinación respecto de los ciudadanos o de otro órgano o autoridad, ni reúne las características de imperatividad y coercitividad, para que el Jefe de Gobierno pueda imponerla al Instituto Electoral del Distrito Federal, y ejecutarla mediante la fuerza pública, para el caso de que no sea acatada. En este orden, la convocatoria es un acto de gobierno de naturaleza especial, que tiene como propósito fundamental, solicitar a la autoridad administrativa electoral organice el proceso plebiscitario, teniendo la particularidad de ser impersonal, porque la consulta se dirige a todos los ciudadanos del Distrito Federal; general, dado que establece las bases conforme a las cuales habrá de desarrollarse el plebiscito; y abstracta, ya que no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna, sino que se constriñe a dar inicio al proceso de consulta.

*Recurso de Apelación TEDF-REA-014/2002 y acumulados. Partido Acción Nacional. 31 de julio de 2002. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Rodolfo Terrazas Salgado. Secretario de Estudio y Cuenta: José Francisco Delgado Estévez.*

Por otro lado encontramos, que la solicitud puede igualmente efectuarse por los Congresos locales, que deberán seguir el mismo procedimiento brevemente descrito, agotando cada uno de los requisitos establecidos.

Los Congresos locales, están facultados para legislar en distintas materias, para establecer medidas de control sobre actos del Ejecutivo y otras más relacionadas con sus órganos de administración y justicia, en ese sentido, sus actos pertenecen a un orden perfectamente delimitado, desde su integración, sus actividades, sus instrumentos; por tanto los actos a través de los cuales realizan la solicitud de procedimientos de plebiscito y referéndum pueden ser considerados dentro de las funciones y esencia de todos los que lleva a cabo, a ellos se unen los de iniciativa popular, cuyo tratamiento es distinto en las leyes de participación;

unas respetando las disposiciones expresamente emitidas para ello, otras más imponiendo la mediación de los órganos electorales para su trámite, aspecto en verdad cuestionable, precisamente desde los puntos de vista compartidos en este párrafo.

Por lo tanto, estas actividades que se han acogido al Derecho Electoral, pueden; de acuerdo con su origen, ser consideradas también, dentro de las áreas jurídicas referentes a Administración Pública, las legislativas; o quizá otros afines.

Encontramos también, y como el aspecto más importante, actos de los ciudadanos para originar estos tres procedimientos, este es un aspecto del que ya hemos hecho algunas apreciaciones, las cuales giraban en torno al hecho de que no todas las actuaciones ciudadanas tenían que expresarse a través de lo electoral, si no precisamente, a través de la participación ciudadana.

Un individuo, considerado ciudadano, puede desenvolverse como tal, participando de los asuntos públicos, las características de sus manifestaciones; las situarán en diversas áreas, no siempre de carácter electoral, social, político, cultural y muchas otras, a veces únicamente pueden ser entendidas como participación ciudadana; que se sigan asimilando a ellas y otras más, puede ser consecuencia de la falta de autonomía de aquélla, y por la misma razón un obstáculo.

Hasta ahora hemos dejado latente la posibilidad de que estos instrumentos de participación ciudadana pertenezcan, en razón de su origen, a espacios de conocimiento cuya autonomía de otras ramas jurídicas ha sido aceptada, y con ello; existen nuevos argumentos para explicar las diferencias entre el Derecho Electoral y la *participación ciudadana*.

### **2.3.2.2 De acuerdo con los actos que comprenden los Mecanismos de Participación Ciudadana.**

Para explicar cómo a partir de los actos que pueden ser materia de plebiscito, referéndum o iniciativa, puede efectivamente establecerse un criterio de diferenciación de la participación ciudadana en relación con otras materias o bien una perspectiva bajo la cual sea posible vincularlas, considero que es mejor si se parte de aquellas materias que no pueden ser objeto de cualquiera de estos procedimientos; las que no se incluyan a ellas, pueden considerarse potenciales áreas de participación.

Así tenemos, que de forma general en las leyes al respecto, las materias que no pueden ser consideradas objeto de Plebiscito, son:

- Régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal.
- Actos que de acuerdo con su propia ley, sean de realización obligatoria.
- Disposiciones constitucionales en materia fiscal y tributaria, leyes de ingresos, presupuesto de egresos.
- Actos en materia de expropiación.

No pueden ser materia de Referéndum:

- Leyes o disposiciones de carácter tributario.
- Reformas a las Constituciones locales, derivadas de reformas o adiciones a la Constitución Federal.
- Leyes y reglamentos que regulen el régimen interno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como del Gobierno Municipal.
- La designación de Gobernador interino, sustituto o provisional.
- Convenios celebrados por el Estado con la Federación, y otros Estados de la República o con los Municipios de la entidad.

En el caso de la Iniciativa Popular, ésta no podrá versar sobre las mismas materias restringidas en plebiscito y referéndum.

Determinado lo anterior, se entiende que cualquier otra materia que no se encuentre considerada entre las mencionadas, podrá someterse a plebiscito, referéndum e iniciativa popular, en tanto los actos que de ellas deriven sean trascendentes para el interés público, cuya determinación está a cargo de los Consejos Electorales, algunas leyes son amplias al mencionar expresamente las materias que se consideran dentro del interés público; otras más, señalan únicamente que en la medida en que una disposición, imponga derechos y obligaciones para todos, puede ser considerada objeto de cualquiera de los tres procedimientos, con sus respectivas excepciones.

La decisión sobre la trascendencia de los actos, será el requisito de existencia de los procedimientos de referéndum y plebiscito, en tanto que de la iniciativa ciudadana, podrá observarse este criterio o los que señala en forma directa la Constitución local y los procedimiento señalados por sus Congresos locales.

De acuerdo con lo anterior, podemos pensar que aun cuando la naturaleza de los procedimientos mencionados pertenezca a un área definida, como lo es la electoral hasta ahora, podría también ser considerado área de aplicación de las materias que desplieguen el acto, ley, decreto, reglamento y otros; que puedan someterse a los procedimientos de participación ciudadana.

Seguridad pública, sistemas de salud, medio ambiente, programas sociales, educación, turismo, derechos humanos, entre otros, todas ellas pueden ser materia de participación ciudadana, por lo tanto, surgen dos hipótesis en torno a ésta:

Primera: Que sigan la mecánica creada dentro del Derecho Electoral, pero siendo actos que adquieran el carácter de la materia en cuestión, por lo tanto más que ser considerada la participación ciudadana en un enfoque electoral, lo sería por materia, aceptando el hecho de que la participación ciudadana no es un área

independiente de conocimiento y existe únicamente en función de las necesidades de estos campos de aplicación.

Segunda: Plantear la posible existencia institucional e independiente de la participación ciudadana y de ese modo, ser considerada ésta como un medio o recurso con el que podrían contar las áreas de conocimiento como las mencionadas, sin pertenecer sólo a una de ellas, y desde luego tampoco al Derecho Electoral, porque habría mecanismos específicos a través de los cuales ésta pudiera materializarse, órganos encargados de llevarla a cabo.

En este apartado, la intención, más que dilucidar sobre la segunda hipótesis; que desde luego será abordada en forma más amplia posteriormente, es plantear la posibilidad de que los instrumentos de participación ciudadana pueden adquirir las cualidades de las materias sobre las que éstos se lleven a cabo, vinculándose con ellas y no con el Derecho Electoral, restando a los Institutos la facultad de determinar la viabilidad de los mismos y quedando entonces, a expensas de la parte institucional de mayor jerarquía de cada una de éstas áreas.

Con lo anterior se presume la existencia multidisciplinaria de los instrumentos de participación ciudadana a los que nos hemos referido, y probablemente también de otros.

### **2.3.2.3 De acuerdo con los efectos que producen los Mecanismos de Participación Ciudadana.**



Para la mejor comprensión de éste de los tres criterios establecidos, se deben realizar primero algunas apreciaciones respecto a la figura del Referéndum.

Dentro de esta figura de participación ciudadana es posible distinguir algunas clases del mismo, a través de las cuales se generarán distintos resultados:<sup>105</sup>

- Referéndum Constitutivo
- Referéndum Modificativo
- Referéndum Abrogativo

Por su naturaleza jurídica puede ser:

- Obligatorio: Cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pueden tener efectos sobre la totalidad de los habitantes.
- Facultativo: Para el Poder Ejecutivo y las Cámaras del Congreso de la Unión cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales a la condición necesaria para considerarlo obligatorio.

Por su origen puede ser:

- Popular
- Presidencial
- Parlamentario
- Estatal
- Regional

---

<sup>105</sup> MELLADO, Roberto, Op. Cit. p. 56

Ahora bien, mencionadas estas diferencias, en cuanto a los distintos sentidos que puede adquirir un procedimiento de referéndum, se puede apreciar que, más que cualquiera de los otros instrumentos, posee carácter obligatorio, o vinculatorio.

En ese sentido tenemos que los instrumentos de participación ciudadana evaluados hasta ahora pueden generar dos efectos en sus resultados; vinculatorio y no vinculatorio:

### ***Vinculatorio***

Cada uno de estos procedimientos tiene objetivos distintos, sus resultados por ende, también lo son, en principio, todos están sujetos al interés general, la utilidad que para él representan y por ello la diversidad de actos que se someten a las consideraciones de la participación ciudadana tienen que ver con cuestiones de aceptación popular, respaldo y legitimidad ciudadanas.

Alguna de las leyes sobre participación ciudadana, contienen las bases a las que se sujetarán los resultados obtenidos en los instrumentos de participación, estableciendo un mínimo de requisitos que harán de ellos, actos de realización obligatoria para los sujetos que corresponda.

Éstos no son los mismos en todas las leyes, algunos condicionan el cumplimiento de los resultados de plebiscito a los siguientes requerimientos:

- Que la participación emitida corresponda a la mitad de los ciudadanos del padrón electoral, o bien;
- Que sea correspondiente al 60 % de los ciudadanos que participaron en el procedimiento,
- Que el número de participantes corresponda a un tercio de los ciudadanos contenidos en el padrón electoral,
- Que la participación sea equivalente a un cuarto de los ciudadanos registrados en el padrón electoral.

- Que hayan participado la mitad de los municipios con que cuenta el Estado.

En el caso del Referéndum, los criterios pueden variar, pero los requisitos, si es el caso que puedan tener efectos de carácter vinculatorio, serán los mismos que en el plebiscito.

Para el caso de la iniciativa popular, como ya establecimos, se sujeta a los procedimientos de carácter legislativo, por lo que más que obligatorios, sus efectos son naturales, si cumplen con la totalidad de los requisitos, no puede negarse su materialización.

Establecer un criterio que depende del carácter que se dará a los resultados finales de estos instrumentos de participación, se debe principalmente a que de ellos dependerán también los efectos jurídicos de cada acto, por lo que los sujetos que los materialicen, son o serán, en esencia quienes determinen finalmente la naturaleza de cada uno de los sometidos a estos procedimientos de opinión ciudadana, y ello establecerá la distinción de unos casos con otros y de la misma área jurídica a la que pertenecen, más allá del hecho de que su organización sea semejante a procesos de tipo electoral, podrá distinguirse a cada acto, e incluso dotarlo de un procedimiento más adecuado, distinto del que hasta ahora sigue.

### **No Vinculatorio**

La participación ciudadana, ha sido explorada en México en distintos contextos, de acuerdo con ellos, ha adquirido verdadera importancia la aprobación ciudadana en los actos que le afectan a toda la sociedad, pero esta conformidad, no siempre se materializa en resultados que los ciudadanos podrían considerar ideales, en la mayoría de los casos, éstos han debido conformarse con una oportunidad de expresar su opinión o de colaborar en actividades en las que no siempre o en todos los casos tienen un espacio, con estas circunstancias, se presenta la falta de obligatoriedad de los resultados de procedimientos de referéndum y plebiscito, así como los de iniciativa popular o ciudadana.

Estos tres procedimientos definen las mayores oportunidades de los ciudadanos para expresarse e incidir en distintas áreas, que no en todas ellas sea posible plasmar la voluntad ciudadana puede ser considerado un obstáculo para la propia participación, sin embargo, puede éste hecho tener todavía algunos aspectos positivos.

En principio, como ya vimos, existen materias sobre las que los ciudadanos no pueden emitir su opinión formalmente, en las que si, su participación y sobre todo, el sentido de ésta, constituirá más bien una guía de elementos a considerar en la toma de decisiones, lo cual también quedará subyugado a la voluntad de los sujetos relacionados.

Los resultados no vinculantes, pueden deteriorar el ánimo participativo de los ciudadanos, pero en relación con el tema que tratamos, puede decirse que éste hecho no ayuda para determinar a que área jurídica puede pertenecer la participación ciudadana, por el contrario, genera ambigüedad al respecto, ya que si bien, pudiera asumirse sin discusión que ésta sea un espacio más del Derecho Electoral y similar a los procedimientos electorales, lo cierto es que éste genera situaciones de cumplimiento obligatorio, por lo que sería contradictoria su presencia en él, pero no es posible así incluirla en otros espacios jurídicos, ya que sus efectos están limitados.

Podemos concluir hasta ahora, que son muchas las diferencias que existen entre el Derecho Electoral y la participación ciudadana, que éste no responde a las necesidades particulares de la misma y que sus vínculos se encuentran dados, básicamente, por falta de la estructura necesaria para comprender y realizar la participación y sus instrumentos.

En cuanto a la posibilidad de ubicar la participación ciudadana en otras áreas de estudio y evaluando las posibles formas de hacerlo, parece ser ésta una alternativa, sin embargo, no puede hacerse por completo en tanto no existan formas de instrumentación además de las que ofrece el Derecho Electoral y de

ese modo se complica ubicar conceptos propios para la participación y más aun, lograr que se entienda ésta en más momentos que los electorales, dado que en las entidades del país, se contemplan además, otras formas de participación, las cuales se desenvuelven en distintos momentos, cada día estamos en presencia de participación y viviendo bajo los resultados de la misma, en consecuencia; aun las fases de ésta que se relacionan con el Derecho Electoral, son apenas una pequeña parte de todo lo que la participación ciudadana puede abarcar en una sociedad como la nuestra, esté o no prevista en las leyes locales.

Ahora bien, que hasta el momento no existan todas las condiciones deseables y necesarias para lograr la diferencia material de la *participación ciudadana*, no hace de esto una labor imposible, toda vez que ya han sido puestas algunas de las piezas que podrían conformar las bases de la estructura indispensable, consecuencia del ejercicio de los instrumentos de la misma participación ciudadana y algunos más, que podrían orientarla y que han surgido dentro de otras modalidades de participación que cuentan ya con importantes formas y medios de organización independientes, es el caso de la participación social.

Establecer específicamente el tratamiento que se da a la participación ciudadana en distintas entidades del país, será la oportunidad para referirse a todas las probabilidades.

### **CAPÍTULO III.**

#### **SITUACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Hasta ahora, nos hemos referido principalmente a dos aspectos en torno a la participación: el primero, sus fundamentos teóricos, la relación que mantuvo con la democracia en cada una de las etapas de ésta y como a partir de ello se fueron diferenciando distintas modalidades de la participación; hasta surgir con la democracia representativa: la *participación ciudadana*. El segundo aspecto deriva de un enfoque práctico de la *participación ciudadana* en México, sus antecedentes, su experiencia, su gradual transformación y desde luego la forma en que se relacionó con el Derecho Electoral y los evidentes contrastes que de ello han surgido y sobre los que realizamos las anotaciones que lo hacen aun más claro, partiendo de la naturaleza jurídica de las distintas formas a través de las cuales se manifiesta.

En esta oportunidad, será posible el acercamiento a la *participación ciudadana*, de forma específica. Una vez que hemos establecido la distancia que mantiene y la que ésta debiera tener con el Derecho Electoral, podremos analizar bajo esa perspectiva su situación jurídica en el País, algunas entidades serán la guía, en tanto que una comparación con otras Naciones podrán ser el instrumento a través del cual sea posible ampliar las nociones bajo las cuales hemos contrastado la materia electoral y la *participación ciudadana*.

### **3.1 La Participación Ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En su oportunidad, nos referimos a los aspectos constitucionales que envuelven a la *participación ciudadana* en México, como a partir de la democracia y la adopción de ésta como régimen y forma de gobierno, se justificaba y más aun, se hacía indispensable su mediación en todas las formas posibles, derivado de ello, encontramos que en la Constitución Federal se ha dejado espacio para la *participación ciudadana*, que en ella podemos encontrar disposiciones que hacen alguna referencia a ésta y a ciertas modalidades.

Entre los preceptos constitucionales que hacen referencia a la *participación ciudadana* encontramos los siguientes:

#### **Artículo 6.**

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

**III. Toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.**

La relación que guarda el artículo 6 Constitucional, con la participación ciudadana, deriva de la posibilidad de ejercer, por sí, el derecho a obtener información pública, se trata de una forma de participación que tiene lugar cuando los ciudadanos realizan actividades tendientes a la obtención de ésta con un fin preciso que lleva implícita una manifestación de voluntad y un ejercicio de conciencia ciudadana que lleva a un individuo a querer informarse y actuar en razón de lo obtenido.

### **Artículo 25.**

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

**Así mismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.**

[....]

En relación con el artículo 25, éste enmarca principalmente lo referente al desarrollo económico del país; sin embargo, en el párrafo resaltado, podemos encontrar un espacio para la concurrencia de la participación social y en el ámbito de lo privado, para generar desarrollo en distintas áreas del país. Luego, si bien la redacción de este párrafo resulta un tanto ambigua, se considera que ello abre la posibilidad de que a estas actividades pudieran concurrir los sectores privados, entendidos como sociedades mercantiles, o bien, como sociedades y asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada.

### **Artículo 26.**

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.



**La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.**

Respecto a esta disposición constitucional, se tiene que la *consulta popular* es el único de los instrumentos de *participación ciudadana* que con claridad, podemos encontrar referido en la Constitución Federal, para efecto de coordinar los temas relacionados con el desarrollo democrático y consensar al respecto.

### **Artículo 115.**

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

**Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

La *participación ciudadana* es una práctica que se realiza o idealmente, debiera realizarse en todos los órdenes de gobierno; así, en el artículo que determina la integración, naturaleza y función del gobierno municipal; encontramos que se debe garantizar la existencia de espacios para el desenvolvimiento de la *participación ciudadana*, otro aspecto importante, es el lugar que se da a la participación vecinal; ya que esta figura surgida de la participación ciudadana en el Distrito Federal, generalmente no es adoptada en otras entidades del país como veremos posteriormente.

Precisamente, la disposición constitucional siguiente contiene las bases bajo las cuales se integra el Distrito Federal, en ese sentido, constituye la base constitucional de su Ley en nuestra materia de análisis.

### **Artículo 122.**

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) **Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;**

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

ñ) **Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, y**

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) **Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;**

b) **Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.** Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) **Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;**

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno, y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos

correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

La Constitución Federal contempla la *participación ciudadana* en forma muy general, porque se menciona en ella únicamente un instrumento de esa naturaleza, de otras formas ciudadanas, únicamente es su carácter democrático el que permite inferir la intervención ciudadana en todos los espacios cuya labor haga aportaciones para el desarrollo de áreas estratégicas del país.

### **3.2 Situación de la Participación Ciudadana en la Legislación Mexicana en los Tres Órdenes de Gobierno.**

Como hemos dejado establecido, la *participación ciudadana* es un elemento de la democracia y un instrumento para la democratización; por ello, en los tres niveles de gobierno se dedica un espacio a ésta y otras formas de intervención ciudadana, partiendo de los sistemas educativos, de los conceptos de ciudadano y ciudadanización, de la cultura democrática, todo en apoyo de la cultura de la participación.

#### *FEDERAL*

A nivel Federal, hemos visto en la Constitución que los espacios que en ella se determinan sólo dan cabida a dos formas de *participación ciudadana*: electoral y social.

No existen leyes federales ni generales sobre *participación ciudadana*, a pesar de su carácter y de la importancia para la democracia, ésta no ha sido objeto de iniciativas a nivel federal.

Existen causas probables de la falta de una legislación federal sobre *participación ciudadana*, todas orientadas principalmente a la dificultad que representan las estructuras sociales bajo las que las que cada entidad y municipio se construyen, pero por otro lado, no hay muchas causas que justifiquen la inexistencia de una ley general sobre la materia, esta observación será objeto del siguiente capítulo, por ahora es suficiente con dejar sentado que hasta el momento no se cuenta con una ley de estas características en México.

En la Constitución Federal en los párrafos en los que la refiere, es probable que la intención legislativa no haya girado entorno a la *participación ciudadana* como la conocemos, toma un sentido más enfocado al hecho de que en el desarrollo de un país se requiere la aprobación ciudadana para funcionar correctamente sobre las bases de la legalidad, además de cierto grado de colaboración ciudadana con programas de desarrollo, políticas sociales, entre otras, en cumplimiento de los principios democráticos.

La *participación ciudadana* a nivel federal existe únicamente en el discurso. Constantemente es posible escuchar la convocatoria que se hace a los ciudadanos para intervenir e integrarse en asuntos de cierta prioridad para la Nación, sobre todo en torno a la seguridad pública; sin embargo, los instrumentos de participación que en su oportunidad mencionamos en forma breve, no son difundidos, ni se instruye en ellos a través de programas federales o a través de políticas difundidas por autoridades que representen a los poderes federales.

Así, la *participación ciudadana* como la entendemos, está parcialmente excluida en uno de los ordenes de gobierno, existen pretensiones equivocadas para involucrar a los ciudadanos en la actividad del gobierno y el desarrollo, no hay verdaderos espacios para lograrlo, en cambio otras formas de participación a través de las cuales se genera en mayor grado la polarización que impide el consenso, tal como la participación política; encuentran los amplios espacios que requiere para su desenvolvimiento sin el contrapeso que representa la

*participación ciudadana* e ignorando que ambas formas, son elementos de existencia de toda democracia.

Por otro lado, en las leyes federales sobre diversas materias, la *participación ciudadana* concurre de forma limitada, algunas de ellas como consecuencia de sus propios elementos, otras más porque se les ha dotado conscientemente de carácter participativo para contribuir en las actividades necesarias para convertirlas en leyes verdaderamente útiles en cumplimiento de las responsabilidades que tienen con el interés general.

Entre las leyes federales que coadyuvan y regulan el desarrollo de la *participación ciudadana* se encuentran: Ley de Asistencia Social, Ley General de Desarrollo Social, Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Se puede decir entonces, que la *participación ciudadana* no goza de la importancia suficiente para considerarla objeto de una ley de aplicación federal, no obstante que es el único medio que; entre los autores que describen las *democracias reales y posibles*, garantiza su permanencia, toda vez que pone a los ciudadanos en verdadero contacto con el sistema y la forma de vida que es la democracia.

Podemos afirmar que la manifestación federal más importante de la *participación ciudadana*, está relacionada con la existencia de una Comisión Ordinaria de Participación Ciudadana en la Cámara de Diputados, contemplada dentro de la fracción XXV del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El mismo artículo señala que las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

La Comisión tiene su antecedente desde las Legislaturas XVI y XVII la cual funciono como una Comisión Especial. En el año 2000 por aprobación del Pleno se le dio el carácter de Comisión Ordinaria.

La Comisión de Participación Ciudadana se inscribe en el marco de la construcción de una democracia participativa, deliberativa y ciudadana construyendo consensos hacía el fortalecimiento del Poder Público y la Sociedad Civil.

La Comisión tiene la responsabilidad y el compromiso con la Sociedad Mexicana, en la cual se crea un espacio para que las voces populares y las demandas de la sociedad sean tomadas en cuenta.<sup>106</sup>

De acuerdo con el Plan de Trabajo de esta Comisión, sus labores están orientadas a formar una sociedad con dos cualidades principales: participativa y deliberativa. Contempla tres formas de integrar a los ciudadanos a la participación, plebiscito, referéndum e iniciativa popular, sobre la base de la información y activación entre los ciudadanos, con estas actividades se integra también al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

Un extracto del documento en mención expresa:

*Legislar en materia de Participación Ciudadana, es participar en la tarea fundamental de la Reforma del Estado Mexicano. Es así, como adquiere sentido pensar en el principio de la participación ciudadana, que rebasa el concepto simple de la mera acción coincidente con la acción gubernamental, al inscribirse en el contexto de la tarea vertebradora de la acción del Estado.*

*Participación Ciudadana que adquiere pleno significado cuando se advierte la imposibilidad de que la sola representación vía electoral sea el conducto único de las voces e ideas diversas de los ciudadanos que se producen y se reproducen, de manera dinámica, en el seno de una sociedad múltiple, numerosa, plural e interesada. Es necesario pues, establecer los ejes vinculatorios entre representación y participación.*

---

<sup>106</sup> Consulta realizada el 20 de abril de 2009, Sitio Oficial de la Cámara de Diputados. Micrositio de la Comisión Ordinaria de Participación Ciudadana, Antecedentes. [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

Es evidente que si bien, no se ha conseguido el total empoderamiento ciudadano de los espacios previstos en las leyes o en torno a cualquiera de las formas de participación, ni a través del trabajo de la Comisión, lo cierto es que hay cada vez más intentos por conseguirlo, y se puede decir que hay también más formalidad en los métodos para cumplir con este objetivo, así por ejemplo, la participación ciudadana; también ha sido incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del rubro denominado; **“Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”**, mismo que contiene un espacio dedicado expresamente a la Participación Ciudadana señalando lo siguiente respecto a ella:

La participación ciudadana en el quehacer gubernamental es mandato legal desde hace casi tres décadas. La Ley de Planeación de la Administración Pública Federal prevé la participación de los grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan. Ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas es un compromiso del Gobierno Federal. Por lo tanto, se impulsarán acciones para involucrar efectivamente y de forma sistemática a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas que emprenda el gobierno.

### **OBJETIVO 3**

**Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.**

Para lograr que los ciudadanos se involucren activamente en la solución de los problemas sociales, se plantean las siguientes estrategias:

**ESTRATEGIA 3.1** Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públicas específicas. Estos consejos fortalecerán las redes sociales y las acciones comunitarias de autodesarrollo y ayuda mutua. La finalidad de esta estrategia es promover, de forma ordenada y metódica, el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno, ubiquen posibles soluciones, conozcan las mejores formas para gestionar los recursos y se acerquen a los programas de gobierno para solventar los rezagos de su comunidad.

Asimismo, estos consejos encauzarán a la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas y evaluar el impacto económico y social de los programas de



gobierno.

**ESTRATEGIA 3.2** Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos.

Las remuneraciones de algunos servidores públicos han generado irritación en la ciudadanía, pues resultan polémicas por su contraste con el ingreso del promedio de los trabajadores.

Para remediar esta situación se formarán comités integrados por expertos independientes que ayudarán a determinar los sueldos y tabuladores que regulan los salarios de los servidores públicos, tomando en consideración los recursos disponibles, las condiciones de vida de la población, los resultados obtenidos en la gestión y las circunstancias que prevalezcan en el mercado laboral de la localidad de que se trate y del país en general. Sus conclusiones serán consensuadas con los gobiernos de los estados y los municipios, respetando siempre sus atribuciones para promover su aplicación.

De esta forma, se impulsará la creación de una Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos que evite abusos y establezca criterios homólogos en los tres órdenes de gobierno.

**ESTRATEGIA 3.3** Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Esta estrategia busca impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública, ya sea en la mejora de la administración o en la sanción ante actos de corrupción.

Para implementar la estrategia se requiere construir alianzas con la sociedad civil y el establecimiento de foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad. Por otra parte, es necesario desarrollar metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.

Por otra parte, para ampliar los espacios de participación de los ciudadanos es necesario analizar la experiencia de los estados que ya cuentan con alguna legislación en la materia. Mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, que contempla la legislación de algunos estados, podrían conformar una estrategia a nivel nacional para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

En la búsqueda de una democracia efectiva, se ha transitado por muchos estadios, la participación política y posteriormente la electoral dejaron de ser

suficientes ante la necesidad de generar una nueva forma de ciudadanía, un renovado contacto ciudadano y una democracia participativa coexistiendo con la representación.

### *ESTATAL*

La *participación ciudadana* se ha dejado dentro de las competencias de las entidades del país, cada uno puede decidir sobre la creación de sus leyes en esta materia, y diría además, que cada entidad tiene la responsabilidad de hacerlo, no obstante, no todas las entidades federativas cuentan con una ley de participación.

Cada Estado, es responsable de emitir su ley de *participación ciudadana*, incluyendo en ella los instrumentos a través de los cuales está tendrá lugar y que de acuerdo con sus necesidades representen mayor utilidad; sin embargo, prácticamente en todas se sigue una misma línea para explicar la participación, sus mecanismos y sus procedimientos.

Como producto de esta investigación, se arroja que los Estados que cuentan con una ley de *participación ciudadana* son:

1. Aguascalientes
2. Baja California
3. Baja California Sur
4. Coahuila
5. Colima
6. Distrito Federal
7. Durango
8. Guanajuato
9. Guerrero

10. Morelos
11. Quintana Roo
12. San Luis Potosí
13. Tabasco
14. Tamaulipas
15. Veracruz
16. Yucatán
17. Zacatecas

En las entidades federativas que no tienen una ley de *participación ciudadana*, es posible encontrar algunas formas dispuestas en su constitución local, en reglamentos municipales, y otras formas más para regular la participación que tiene lugar con las organizaciones sociales y desde luego, leyes de acceso a la información.

El tratamiento que se ha dado a la *participación ciudadana* en los Estados ha sido muy distinto entre todos ellos, llegando a ser incluso difuso; sin embargo, se ha logrado establecer la cultura de la participación como una forma más de convivencia ciudadana, cada Estado del País ha desarrollado sus propias formas de intervención directa con su gobierno y en beneficio de sus propias necesidades, pues la participación social goza de un amplio campo de aplicación y en ese sentido las organizaciones ciudadanas han desempeñado un importante papel; en ayuda a grupos vulnerables, causas de justicia e igualdad social, entre otras, en tanto que la *participación ciudadana* como la conocemos a través de sus leyes ha adquirido cierta importancia, y sobre todo cierto nivel de desarrollo en algunas entidades, que sobrepasando los impedimentos de la estructura estatal, han creado y difundido instrumentos de *participación ciudadana* que requieren

medios de aplicación más complejos, por lo que evidencian la tangible posibilidad de llevar la participación a esferas que en otras entidades se han restringido.

Cada entidad conforma canales de participación distintos y provee de los medios para llevarla a cabo, aunque no todos los que resultan necesarios, es ese sentido se puede decir que a la participación ciudadana aun es no le es dada toda la importancia que en verdad tiene, aun más, ejercicios de participación llevados a cabo recientemente, muestran que aun contando con la bases constitucionales y legales para llevarla a cabo, algunas entidades, deciden no poner en práctica sus propios instrumentos ciudadanos, quizá para evitar confrontaciones político-ciudadanas que generen y degeneren en conflictos que afectan sus ámbitos políticos.

Por otro lado, es necesario destacar el hecho de que ningún Estado de la República ha logrado generar una estructura de *participación ciudadana* distinta de la electoral, cada ley estatal de participación ciudadana ha sido elaborada estableciendo mecanismos acorde a los electorales, los institutos, los recursos, los medios materiales, ninguna tiene formas reconocidas para llevar a cabo la *participación ciudadana*, no sólo en cuanto a los procedimientos de plebiscito y referéndum, que en algunos casos son los únicos instrumentos, sino también para la participación de la sociedad organizada, ésta se presenta aun alejada de apoyo suficiente, probablemente sea en entidades del norte del País, el único lugar en el que ésta ha tenido lugar de forma más auténtica en relación con situaciones migratorias.

El único medio a través del cual ha tenido lugar la *participación ciudadana* en las entidades, han sido las leyes sobre ella, fuera de éstas, la situación de la participación es un área poco explorada, no sólo en la práctica, pocas aportaciones se han realizado para su difusión y no concurren suficientes voluntades para hacerla funcionar.

## MUNICIPAL

A partir de los años ochenta tuvo lugar en México un proceso gradual de descentralización, las reformas constitucionales de 1983 y 1999 otorgaron a los gobiernos municipales un mayor peso legal, ampliaron su función y de alguna forma incrementaron su poder recaudatorio y autonomía, en gran medida esto se debió al incremento de las transferencias fiscales de la federación a los municipios que, junto con las nuevas posibilidades de efectuar una mayor recaudación local, los fue fortaleciendo.<sup>107</sup>

El municipio es considerado como un medio de descentralización de servicios por región, por distrito o por una zona determinada, su competencia para la elaboración de disposiciones legales de carácter general, se encuentra restringida a los llamados estatutos autónomos, como los Bandos de Policía y Buen Gobierno, circulares, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, que no pueden estimarse como actos legislativos propiamente, sino como una facultad implícita fundada y limitada a las leyes expedidas por los Congresos Estatales.<sup>108</sup>

Un buen número de gobiernos municipales mexicanos ha transitado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos, a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad, y para activar y fortalecer una intensa *participación ciudadana*.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> SEELLE, Andrew, Op. Cit. p. 17-18

<sup>108</sup> DADDUG, Cadenas Carlos Francisco, Sistema Federal Mexicano, 1ª edición, México, Espiral Editora, septiembre 2000, p. 31-32

<sup>109</sup> SEELE, Andrew, Op. Cit. p.18

Aun cuando podría pensarse que el estatal, es el nivel en donde la participación ciudadana ha encontrado su mayor cabida y espacio de expresión, lo cierto es que municipalmente se ha dado mayor importancia a la participación ciudadana auténtica.

Constitucionalmente, como vimos en el artículo 115, entre las responsabilidades de los municipios, se encuentra dar cauce a la participación ciudadana, a través de bandos y reglamentos; generando además la estructura y procedimientos necesarios para la misma, esta redacción legislativa otorga cierta libertad a cada municipio para elaborar y trabajar en la participación, es en parte a lo que se debe la fructífera relación entre el desarrollo municipal y los ciudadanos. Aun cuando se dieron las condiciones necesarias para generar esta descentralización y autonomía municipal, el verdadero desarrollo tuvo lugar gracias a la intervención ciudadana en la integración del municipio, los ciudadanos jugaron un importante papel, toda vez que al generarse esta estructura de gobierno, era indispensable ponerla en contacto con los ciudadanos, más aun, era un nuevo espacio de conquista política; por lo que el primer paso fue conocer las inquietudes y reconocer las necesidades ciudadanas y por otro lado, éstos mismos pretendían contar con un gobierno distinto del estatal y más comprometido, por lo que rápidamente tuvo lugar la organización ciudadana para combatir los vicios de la organización estatal y federal y contaban además con la cualidad de que su composición territorial y poblacional permitían la deliberación y sobre todo el consenso.

Los reglamentos que tienen como base alguna forma de *participación ciudadana*, existen en gran número en los municipios, más allá de las formas de intervención directa como plebiscito y referéndum, existen órganos permanentes de decisión ciudadana, que en todo momento, se vinculan con la gobernabilidad en el municipio, ésta orientará siempre las decisiones de sus autoridades y más aun, entablan la relación permanente entre las necesidades ciudadanas y la atención del gobierno.

Existen también, formas participativas que tienen como único objeto la transparencia y la rendición de cuentas, que mantienen permanente colaboración de autoridades, y que obtienen mejores resultados en virtud de ello.

Por tanto, se puede afirmar que los ejercicios de participación ciudadana tuvieron sus primeras manifestaciones en la nueva integración municipal y aun antes de una ley al respecto, y posterior a la existencia de ellas, fue el espacio en el que se desarrollaron con más éxito, sobre todo aquellos instrumentos que no estaban contemplados en las leyes, la consulta directa a los ciudadanos; cara a cara en asambleas y reuniones con representantes.

Estos resultados en cuanto a la participación ciudadana, son una reacción secundaria ante esquemas de organización demasiado amplios, *el localismo*, éste se nutre de la idea de que la democracia funciona mejor a nivel local, por lo tanto, exige devolución de poder, autonomía o incluso independencia, buscando la solución en comunidades más pequeñas, en las cuales cada uno puede tener confianza en su vecino porque comparte con él opiniones, valores y, en algunos casos, connotaciones étnicas.<sup>110</sup>

*Mutatis mutandis* en el Distrito Federal, en el que no existen municipios desde 1928, se realizaron importantes prácticas participativas dentro de sus delegaciones políticas, entre las primeras y más innovadoras en las delegaciones Tlalpan y Cuauhtémoc en las que se hizo un ejercicio de presupuesto participativo en el que en reuniones de ciudadanos se discutía la distribución del presupuesto para programas públicos necesarios, actividades motivadas por el cambio que en el Ejecutivo local había tenido lugar en 1997.

Es así, que en el municipio, la *participación ciudadana* encontró gran parte de la estructura necesaria para existir eficazmente, eran una forma de organización que aunque compleja, tenía muchas cualidades; reducida en

---

<sup>110</sup> DAHRENDORF, Ralf, Después de la Democracia. Entrevista con Antonio Polito, 1ª impresión castellana, Barcelona, Editorial Crítica, 2002, p. 31

población lo que permitía centrar la atención en los problemas más recurrentes y como ya mencionábamos; hacía posible el consenso y fueron también la fuente del gran movimiento de participación social, las organizaciones con causas sociales, ambientales, entre otras.

La evidencia disponible sugiere que los municipios mexicanos se han convertido en un terreno fértil de experiencias de participación y deliberación ciudadana.<sup>111</sup>

La democracia local, la diferenciación institucional, la necesidad del municipio como actor de la política intergubernamental, su consolidación como aparato público que multiplicó sus dimensiones, recursos, funciones y estructura orgánica, en conjunto retratan una poderosa trayectoria de lo que podemos denominar el nuevo municipio mexicano.<sup>112</sup> Estas son parte de las nociones que han asegurado a la participación ciudadana un espacio de desarrollo mucho mayor que en cualquier otro orden de gobierno, las cualidades de un gobierno local dan la oportunidad de desarrollar el rol social de cada individuo y cada ciudadano, cumplir con la función que la estructura social le ha impuesto y la que por si mismo pretende cumplir.

La figura municipal es un ejemplo de organización con poderosas bases constitutivas, no obstante que ha debido enfrentar problemas propios de cualquier estructura de poder, se ha constituido como una forma confiable de organización social y desde luego, ciudadana, no necesariamente política.

Si logramos el desarrollo político, económico y social de cada municipio, no cabe duda de que lograremos la fortaleza de cada una de sus respectivas

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 24

<sup>112</sup> CALVA, José Luis, *Op. Cit.* p. 124



Entidades Federativas, y que con ello lograremos que la Federación sea sólida en su estructura política, económica y social.<sup>113</sup>

### **3.3 La Participación Ciudadana en el Distrito Federal.**

Especial análisis merece el Distrito Federal, el cual como sabemos se erige Constitucionalmente como sede de los Poderes de la Unión y capital del País (*artículo 44 CPEUM*), sus autoridades locales son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones, de acuerdo con el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del DF.

En el ordenamiento en mención, encontramos el siguiente artículo:

#### *Artículo 20.*

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:

- I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular;
- II. La preferencia, en igualdad de circunstancias , para ocupar cargos, empleos o desempeñar comisiones de carácter público cuando cumplan con los requisitos que establezcan las leyes; y
- III. Los demás que establezcan este Estatuto y las leyes.

---

<sup>113</sup> UBIARCO, Maldonado Juan Bruno, El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País, 1ª edición, México, Flores Editor y Distribuidor, 2009, p. 152

Por su parte, en los artículos 12, 21, 22 y 42, del mismo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece:

#### Artículo 12

La organización política y administrativa del Distrito Federal entenderá los siguientes principios estratégicos:

XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en el DF.

XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes.

#### Artículo 21.

Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

#### Artículo 22.

La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general.

La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

#### Artículo 42.

La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.

Las anteriores son algunas de las disposiciones en torno a la *participación ciudadana* en el Distrito Federal, la misma ocupa un espacio importante en estos ordenamientos jurídicos y sus aspectos particulares los precisaremos enseguida.

Cuando nos referimos a los antecedentes de la *participación ciudadana*, hacíamos ya algunas referencias al surgimiento de la misma dentro del Distrito Federal, posterior a una etapa de nulos derechos políticos entre los habitantes de la Ciudad de México, la *participación ciudadana* se presenta para dar cauce al cambio de la estructura del Distrito Federal, su utilidad, pero sobre todo su importancia se hizo evidente y así se integra a éstas y otras disposiciones jurídicas.

La primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue aprobada el 9 de junio de 1995, surgida como consecuencia de la práctica previa de un instrumento de participación, el *Plebiscito de 1993*, a través del cual se puso a consideración de los ciudadanos, la propuesta de hacer del Distrito Federal un Estado de la Federación con poder legislativo propio y con representantes electos por voto universal y secreto, esta Ley contemplaba además de esta forma de intervención ciudadana, los siguientes:<sup>114</sup>

- Referéndum
- Jefes de Manzana
- Asociaciones de Residentes
- Audiencia Pública
- Difusión Pública
- Colaboración Ciudadana
- Consulta Vecinal

---

<sup>114</sup> MELLADO, Roberto, Op. Cit. p. 96

- Quejas y denuncias ciudadanas
- Recorridos obligatorios de los delgados

Esta ley no contó con suficientes elementos para poder funcionar debidamente, muchos de sus mecanismos no fueron puestos en práctica, los que si, no lograron atraer el interés de la sociedad para continuar desarrollándose; por lo menos no en la forma en que se querían realizar.

En 1997, se elige por primera vez y por medio de elecciones populares al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esto constituyó un paso hacia el gobierno democrático y sobre todo a la participación electoral, la ciudadana tendría aun que esperar la reestructuración de la ley de 1995.

En 1998, como describe Roberto Mellado, las elecciones libres y transparentes para el Distrito Federal, no significaban un súbito cambio en la cultura participativa, por lo que una vez más se buscaría la solución en las mesas de consenso, denominada ahora; *Mesa Central de la Reforma Política del Distrito Federal*, con tres temas para centrar la discusión:

- Consenso sobre la Ley Electoral.
- Discusión sobre la segunda ley de participación ciudadana.
- Organización jurídica y política de la ciudad.

En el segundo de estos temas los resultados fueron los siguientes:

*Todo ciudadano capitalino tendrá derecho a participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad, participar en las llamadas figuras de democracia participativa: plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública, difusión pública, iniciativa popular, colaboración ciudadana, instancia de quejas y denuncias y las demás establecidas en las leyes; exigir la vigencia del Estado de derecho en el DF; por lo que cualquier ciudadano podrá impugnar los actos de*

*autoridad incorrectamente fundados y motivados en la legislación y normatividad vigentes, sin necesidad de acreditar un interés individual; exigir la transparencia de la función pública, y por tanto, ser informados sobre los procesos de toma de decisiones y los actos específicos de autoridad.*<sup>115</sup>

Posteriormente, el 26 de noviembre de 1998 fue aprobada la segunda Ley de Participación Ciudadana, ordenamiento que sustituiría la ley de 1995, la cual se considera fue elaborada con mayores cualidades democráticas.

La promoción de la *participación ciudadana* sería efectuada en este nuevo ordenamiento por los **Comités Vecinales**, a través de ellos se pretendía la modificación de la forma en la que hasta ahora se ponía en contacto a los ciudadanos y a las autoridades, que en la ley anterior se hacía con organismos más bien delegacionales, en esta ocasión se creaban los Comités como órganos independientes que existirían por colonia, barrio y unidad habitacional, se imitaba entonces la pequeña estructura ciudadana, que permitiría mayor y mejor contacto con las necesidades ciudadanas.

Basando la estructura de la nueva ley en este figura, más que participativa, mediadora, se esperaba que funcionarían con ella la *participación ciudadana* a través de:

- Consulta vecinal
- Colaboración vecinal
- Unidades de quejas y denuncias
- Difusión Pública
- Audiencia pública
- Recorridos de delegados.

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*, p. 109

Las otras formas de *participación ciudadana*, eran figuras extraídas de la democracia directa:

- Iniciativa Popular
- Plebiscito
- Referéndum

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones de *participación ciudadana* no se dio paso atrás, por el contrario se intentó dotar de los medios necesarios para su eficacia, no obstante, los Comités Vecinales no fueron lo que se esperaba y las elecciones celebradas para integrarlos en 1999 tampoco, no había buenos resultados para la participación electoral, por lo que no se veía una razón para que las cosas mejoraran para la *participación ciudadana*.

Esta ley de 1998, se mantuvo vigente hasta el año 2004, en que se crea una nueva ley, que al día de hoy se encuentra vigente y que describiremos enseguida con mayor precisión.

### **3.3.1 Instrumentos de Participación Ciudadana vigentes en el Distrito Federal.**

Publicada el 17 de mayo de 2004, esta nueva Ley de Participación Ciudadana, fue emitida mientras el gobierno de la Ciudad se encontraba a cargo de Andrés Manuel López Obrador. En esta legislación se establecieron once instrumentos de *participación ciudadana*, a saber:

- Plebiscito
- Referéndum
- Iniciativa Popular

- Consulta Ciudadana
- Rendición de cuentas
- Difusión Pública
- Red de Contralorías Ciudadana
- Audiencia Pública
- Recorridos del Jefe Delegacional
- Asamblea Ciudadana.

Asimismo, se establecieron como Órganos de Representación Ciudadana de las Unidades Territoriales de la Ciudad de México, a los siguientes:

- Comité Ciudadano
- Consejo Ciudadano

El siguiente cuadro, tiene por objeto establecer los aspectos más generales de los instrumentos de participación contemplados en dicha Ley.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN LPCDF	ACTOS QUE COMPRENDE	SUJETOS	ORGANIZACIÓN	RESULTADOS
<p><b>Plebiscito</b></p> <p>Arts. 12 a 22</p>	<p>A través del Plebiscito el Jefe de Gobierno 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.</p> <p>No podrán someterse a Plebiscito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Materias de carácter tributario, fiscal o de egresos.</li> <li>- Régimen interno de la Administración Pública.</li> <li>- Actos cuya realización sea obligatoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefe de Gobierno</li> <li>- 0.5% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral</li> </ul>	<p>El Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento mediante convocatoria, misma que hará del conocimiento del Instituto Electoral que organizará el procedimiento de organización, desarrollo, cómputo y la declaración de efectos.</p>	<p>Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para el Jefe de Gobierno cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.</p>
<p><b>Referéndum</b></p>	<p>Es un instrumento de participación directa mediante la cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asamblea Legislativa por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.</li> </ul>	<p>El procedimiento se inicia mediante convocatoria emitida por la Asamblea Legislativa,</p>	<p>Los resultados del referéndum no tendrán efectos vinculatorios y sólo servirán como elementos</p>



<p>Arts. 23 a 33</p>	<p>Legislativa.</p> <p>No podrán someterse a referéndum materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tributaria, fiscal o de egresos</li> <li>- Régimen interno de la Administración Pública</li> <li>- Regulación interna de la Asamblea Legislativa.</li> <li>- Regulación interna de los órganos de la función judicial.</li> </ul>	<p>Podrán solicitar el procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uno o varios diputados de la Asamblea.</li> <li>- 0.5% de los ciudadanos inscritos en Padrón Electoral a través de un Comité Promotor.</li> </ul>	<p>el Instituto Electoral desarrollará los trabajos de organización, cómputo y remitirá los resultados definitivos a la Asamblea Legislativa.</p>	<p>de valoración.</p>
<p>Iniciativa Popular</p> <p>Arts. 34 a 41</p>	<p>Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos propios del ámbito de su competencia.</p> <p>No podrán ser objeto de este instrumento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tributaria, fiscal o de egresos</li> <li>- Régimen interno de la Administración Pública</li> <li>- Regulación interna de la Asamblea Legislativa.</li> <li>- Regulación interna de los órganos de la función judicial.</li> </ul>	<p>El escrito de presentación de iniciativa deberá incluir al menos al 0.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del DF.</p>	<p>El procedimiento inicia con el escrito de presentación de Iniciativa Popular, que deberá contener exposición de motivos, fundamentos y elaborado bajo principios de técnica jurídica.</p> <p>Será examinado por la Comisión Especial que en su oportunidad lo turnará a la Mesa Directiva de la Asamblea, ésta a su vez la dará a conocer al Pleno que lo enviará a la Comisión Especial que le corresponda por materia.</p> <p>De ser aprobada seguirá el proceso legislativo de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.</p>	<p>La decisión de la Comisión Especial deberá estar basada en causas y fundamentos jurídicos.</p>

<p><b>Consulta Ciudadana</b></p> <p>Arts. 42 a 45</p>	<p>Es el instrumento a través del cual los sujetos autorizados 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 y territoriales del DF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefe de Gobierno</li> <li>- Instancias de la Administración Pública del DF.</li> <li>- Asamblea Legislativa</li> <li>- Asamblea Ciudadana y/o Comité Ciudadano.</li> <li>- Jefe Delegacional</li> </ul>	<p>Deberá realizarse mediante convocatoria en la que se especificará lugar, fecha y modo de realización de la consulta.</p> <p>Los resultados serán difundidos por la autoridad convocante, así como la forma en que los mismos afectan en ejercicio de sus funciones, en caso de que no correspondan sus actividades con los resultados deberá fundar y motivar esta decisión.</p>	<p>Los resultados de la consulta, serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.</p>
<p><b>Colaboración Ciudadana</b></p> <p>Arts. 46 a 48</p>	<p>Es el medio de participación a través del cual los habitantes de la Ciudad podrán colaborar con las dependencias y delegaciones de la Administración Pública, en la ejecución de una obra, prestación de un servicio, mediante la aportación de recursos económicos, materiales o trabajo personal.</p>	<p>Habitantes del Distrito Federal.</p>	<p>Se realiza mediante una solicitud de colaboración, sobre la que las dependencias y delegaciones de la administración pública determinarán procedencia, basados en su disponibilidad financiera y capacidad operativa.</p>	
<p><b>Rendición de Cuentas</b></p> <p>Arts. 49 y 50</p>	<p>Consiste en el derecho de los habitantes de la Ciudad para recibir informes generales y específicos sobre la gestión de sus autoridades locales y a partir de ello evaluar la actuación de sus servicios públicos, así como los informes anuales que para el mismo efecto deberán emitir las autoridades del gobierno.</p>			<p>En caso de que a partir de la evaluación se determine la comisión de un delito u otra irregularidad se deberá hacer del conocimiento de la autoridad competente.</p>

<p><b>Difusión Pública</b></p> <p>Arts. 51 a 56</p>	<p>Consiste en la obligación de las autoridades del Gobierno del DF, de establecer un programa permanente de difusión pública acerca de acciones y funciones a su cargo.</p>	<p>Impone la obligación para las autoridades de gobierno locales.</p>	<p>El programa de difusión debe ser aprobado por el Jefe de Gobierno de la ciudad, considerando la opinión de los Jefes Delegacionales y Comités Ciudadanos.</p>	<p>Las comunicaciones hechas en este sentido no constituyen notificaciones para procedimientos administrativos o judiciales.</p>
<p><b>Red de Contralorías Ciudadanas</b></p> <p>Arts. 57 a 62</p>	<p>Es un instrumento de participación a través del cual los habitantes del DF, voluntaria e individualmente colaboran con la administración pública para garantizar transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.</p>	<p>Los ciudadanos del DF, que asuman el compromiso serán considerados Contralores Ciudadanos.</p>	<p>Se integrará una Red de Contraloría Ciudadana de acuerdo con los lineamientos de la Contraloría General, misma que designara dos contralores ciudadanos por cada órgano colegiado existente en la administración pública</p>	
<p><b>Audiencia Pública</b></p> <p>Arts. 63 a 69</p>	<p>Es un medio de participación ciudadana con cuatro objetivos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proponer al Jefe de Gobierno y Jefe Delegacional, titulares de la Administración Pública, adopción de acuerdo y realización de actos.</li> <li>- Recibir información de los órganos que integran la Administración Pública.</li> <li>- Recibir por parte del Jefe de Gobierno o Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas de los habitantes del DF en todo lo concerniente a la</li> </ul>	<p>Podrá ser solicitada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos</li> <li>- Comités Ciudadanos</li> </ul> <p>Asamblea Ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Representantes de los sectores que concurran en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, servicios, bienestar social y ecológicos.</li> <li>-Representantes</li> </ul>	<p>El procedimiento para la celebración de una Audiencia Pública comienza con la presentación de la solicitud que señalará el asunto sobre la que versará.</p> <p>La contestación a la solicitud señalará día, hora y lugar para la celebración, nombre del funcionario que asistirá.</p> <p>La Audiencia se llevará a cabo en forma verbal o escrita en un solo acto.</p>	<p>Después de celebrada la Audiencia, el Jefe de Gobierno y titulares de dependencias, señalan un plazo para analizar los planteamientos y de ser de su competencia, nombrarán funcionarios para la ejecución de las acciones decididas.</p>

	<p>Administración Pública a su cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluar el cumplimiento de programas y actos de gobierno.</li> </ul>	<p>Populares.</p> <p>Podrá ser convocada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefe de Gobierno</li> <li>- Titular del órgano político administrativo.</li> <li>- Titulares de dependencias de administración pública</li> </ul>		
<p><b>Recorridos del Jefe Delegacional</b></p> <p>Arts. 70 a 73</p>	<p>Los Jefes Delegacionales deberán realizar recorridos dentro de su demarcación para el mejor desempeño de sus funciones, en ellos verificarán la forma y condiciones en que se prestan los servicios públicos, estado de obras e instalaciones.</p>	<p>Podrán solicitar los recorridos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asamblea Ciudadana, Comités Ciudadanos, Consejos Ciudadanos.</li> <li>- Representantes de los sectores que concurran en la demarcación.</li> <li>- Representantes de elección popular.</li> </ul>	<p>En los recorridos que se realicen los habitantes podrán exponer a la autoridad correspondiente en forma verbal o escrita, condiciones de los servicios públicos, proponer soluciones.</p>	<p>El Jefe Delegacional ordenará la realización de los actos que determine como resultado del recorrido y los hará del conocimiento de los habitantes a través de medios públicos.</p>
<p><b>Asamblea Ciudadana</b></p> <p>Arts. 74 a 85 Ter.</p>	<p>Es un instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en cada Unidad Territorial.</p>	<p>La Asamblea Ciudadana será el órgano; que integrado por habitantes de la Unidad Territorial, se reunirá tres veces al año para el cumplimiento de los objetivos descritos.</p>	<p>La Asamblea Ciudadana podrá ser convocada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayoría calificada del Comité Ciudadano.</li> <li>- Jefe Delegacional</li> <li>- Jefe de Gobierno</li> <li>- 0.5% de las y los ciudadanos residentes en la Unidad</li> </ul>	

			<p>Territorial.</p> <p>La Convocatoria deberá contener:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Temas tratados en la Asamblea anterior, acuerdos y resoluciones.</li><li>- Agenda de trabajo propuesta por el convocante</li><li>- Lugar y fecha de realización de la Asamblea.</li><li>- Nombre y cargo del convocante.</li></ul>	
--	--	--	--	--

De acuerdo con los aspectos destacados en el cuadro anterior, y el tema que tratamos en la investigación, sólo a los dos primeros instrumentos de participación contemplados en la ley se les ha dotado de elementos que sugieren una relación con el Derecho Electoral, se dan facultades al Instituto Electoral del Distrito Federal para efectuar la organización, el desarrollo, seguimiento, cómputo, resultados de los procedimientos plebiscitarios y de referéndum.

En cuanto a las otras formas de *participación ciudadana*, se puede decir; considerando los aspectos mencionados en el esquema, que no todos ellos tienen que ver directamente con la *participación ciudadana* como conceptualmente la entendemos, e incluso con la forma en que la misma ley la explica, así, instrumentos como los **Recorridos Delegacionales**; se encuentran considerablemente alejados de la auténtica voluntad participativa, y no sobra decir que para su realización hay un sinnúmero de obstáculos que dificultan la interacción ciudadana.

Establecer en qué consiste la *participación ciudadana* en este instrumento puede resultar confuso, si bien señala la posibilidad de que durante la realización de éstos, los ciudadanos pueden intervenir señalando su evaluación acerca de los temas concernientes a su Unidad Territorial, demarcación, etc. lo cierto es que este medio de participación, priva a la misma de algunos de sus más importantes requisitos de existencia, aquellos que la hacen un medio eficaz y confiable de intervención ciudadana, ya que éste; no depende únicamente de la voluntad del ciudadano considerado individual o colectivamente y por tanto es una forma restrictiva de colaboración ciudadana.

Otro medio como la **Rendición de Cuentas**, que en sentido más exacto es un derecho ciudadano, impone como instrumento de participación la evaluación de las actuaciones de autoridades, representantes o en su conjunto la forma de conducir la administración pública local; sin embargo, no implica una verdadera forma participativa, evaluar los aspectos mencionados es un asunto de criterio personal que se realiza incluso en muchos más espacios, no obstante que en la

Ley se integra la denuncia de irregularidades en las mismas áreas, sigue siendo ésta una forma atípica para integrar a los ciudadanos en estos actos, pero no propiamente de *participación ciudadana*.

Finalmente, la situación que mantiene la participación ciudadana en el Distrito Federal es un ambiguo campo de estudio, actos de reciente realización han puesto a los habitantes de la Ciudad de México en el desempeño de un papel participativo a través de plebiscitos y consultas ciudadanas, en cuanto a las otras formas de participación ciudadana son espacios que si bien dan mayor libertad a la participación, no están verdaderamente relacionados con inquietudes y necesidades ciudadanas y son aun medios de instrumentación compleja.

### **3.4 ¿Cómo se entiende la Participación Ciudadana en el Interior del País?**

Como habíamos precisado, existen actualmente 17 leyes estatales de Participación Ciudadana, todas ellas incluyen como instrumentos el plebiscito y el referéndum, sobre otros medios de participación mantienen algunas diferencias.

Toda vez que la instrumentación de los medios de *participación ciudadana* se han dejado a la potestad de las autoridades y representantes estatales, no hay un funcionamiento generalizado para la misma, cada Estado decide sobre la forma en que se desarrollará la participación y los instrumentos a través de los cuales tendrá lugar, los recientes ejercicios de participación ciudadana, dan cuenta de la forma en que ésta se pone en práctica, y de las causas que impiden que en otras se realice aun contando con bases legislativas y constitucionales para llevarlas a cabo.

En esta ocasión, tomaremos como muestra algunas entidades, en un ejercicio que permitirá dilucidar diferencias y avances en el País sobre la participación ciudadana.

### **3.4.1 Tabasco.**

La razón por la que señalaremos el caso particular de Tabasco, es porque este Estado generó una Ley de Participación Ciudadana en 2007, producto de un alto nivel de desacuerdo social, falta de consenso político y en un ambiente de polarizados intereses, y debido también a que su Instituto Electoral, incluye a la Participación Ciudadana dentro de su denominación.

La *participación ciudadana* se integra al orden jurídico del Estado como medio o alternativa para la solución de estos problemas.

La Ley entró en vigor el 2 de enero del año 2007, fundada en la Constitución local en las siguientes disposiciones:

#### Artículo 6.

Son obligaciones de los ciudadanos tabasqueños:

- I. Participar en procesos de plebiscito y referéndum, así como en la presentación de iniciativas populares.

#### Artículo 8 Bis.

Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum y a la Iniciativa Popular en los términos establecidos en la misma y en la demás leyes aplicables.

#### Artículo 36.

Son facultades del Congreso:

XLII. Legislar en materia de Participación Ciudadana, estableciendo las normas para la procedencia, aplicación y ejecución del plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

En el siguiente cuadro se señalan algunos aspectos de la Ley de Participación Ciudadana de Tabasco.



<b>INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</b>  <b>LPCT</b>	<b>ACTOS QUE COMPRENDE</b>	<b>SUJETOS</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>
<p>Plebiscito</p> <p>Arts. 13 a 21</p>	<p>Se entiende por plebiscito el proceso por el que se consulta a los ciudadanos, la aprobación o rechazo de un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, trascendental para la vida pública del Estado o de los municipios, según el caso.</p> <p>Se pueden someter a plebiscito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los actos o decisiones de carácter general que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y se consideren trascendentales en la vida pública.</li> <li>- Los actos o decisiones de gobierno, que las autoridades municipales pretendan realizar.</li> <li>- La creación de un nuevo municipio.</li> </ul>	<p>El plebiscito podrá ser promovido por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Titular del Poder Ejecutivo.</li> <li>- El Congreso local</li> <li>- Los ayuntamientos</li> <li>- El 10% de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o Municipio.</li> </ul>	<p>La promoción del plebiscito se hará ante el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, mismo que tendrá a su cargo la organización y desarrollo del procedimiento, realizará los trámites necesarios ante la autoridad electoral federal y efectuará el cómputo de resultados y en su oportunidad emitirá la Convocatoria del procedimiento.</p>	<p>Los resultados del procedimiento plebiscitario tendrán carácter vinculatorio si participan al menos 30% de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o Municipio y se obtenga una mayoría de 60% o más de la participación emitida.</p>
<p>Referéndum</p> <p>Arts. 22 a 29</p>	<p>Es el proceso mediante el cual los ciudadanos tabasqueños manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones de manera total o parcial a las disposiciones de la Constitución Política del Estado, a las leyes que expida el Congreso Local, acuerdos o reglamentos de carácter general y abstracto que emita el Titular del Poder Ejecutivo</p>	<p>El Referéndum podrá ser promovido por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El titular del Poder Ejecutivo Local.</li> <li>- El Congreso Local.</li> <li>- Los Ayuntamientos.</li> <li>- El 10% de los ciudadanos</li> </ul>	<p>El procedimiento de Referéndum se inicia con la solicitud presentada ante el Consejo Estatal, expresando si el carácter de éste será total o parcial.</p> <p>El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del</p>	<p>Los resultados del procedimiento serán vinculatorios, si participan en el mismo el 30% de los ciudadanos de la Lista Nominal y se obtiene el 60% de la participación válidamente emitida.</p>

	y los que emitan los Ayuntamientos.	que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o Municipio.	Estado, tendrá a su cargo la organización y desarrollo del procedimiento, realizará los trámites necesarios ante la autoridad electoral federal y efectuará el cómputo de resultados y en su oportunidad emitirá la Convocatoria del procedimiento.	
Iniciativa Popular Arts. 30 a 40	Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso Local, al Titular del Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos, iniciativas de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos, en los términos de la Constitución Local (art. 33) y la Ley de Participación.	Ciudadanos del Estado.	La iniciativa será recibida por el Consejo Estatal del Instituto Electoral, verificará el cumplimiento de los requisitos y emitirá en los 15 días siguientes un acuerdo en el que determine la procedencia o improcedencia de la iniciativa, de proceder; se turnará al Congreso del Estado, al titular del Ejecutivo o Ayuntamientos para que continúe el trámite correspondiente.	La procedencia dependerá de la observación de los requisitos.  Cuando se determine que no procede, el acuerdo deberá estar debidamente fundado y motivado

En el caso de esta Ley, es evidente el absoluto sentido electoral que se da a la *participación ciudadana* en el Estado, incluyendo la Iniciativa Popular en las facultades dadas al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, cuyo trato electoral es el que más se dificulta entender, toda vez que la naturaleza de las facultades del Instituto Federal Electoral y los locales, es absolutamente distinta, los Congresos locales debieran ser a los que en primer lugar se dirijan las iniciativas populares.

Habíamos mencionado anteriormente que una de las razones por la que hasta el momento la *participación ciudadana* se asimila a la electoral en todos los sentidos, es resultado de la falta de una estructura capaz de llevar a cabo las tareas de la participación a través de sus propios recursos, medios, diseño de los procedimientos, y otras cualidades que debe tener, y el estudio de esta ley confirma esta aseveración, ya que es precisamente la organización de estos procedimientos la que se deja por completo a los institutos electorales, dotándole además de una cualidad particular en su denominación que amplía y justifica sus atribuciones en la materia.

En el caso de Tabasco, la *participación ciudadana* representa la alternativa ante la falta de convergencia en asuntos políticos, jurídicos, de administración pública, y pretende dar cohesión a la estructura social del estado.

Por otro lado, los requisitos para hacer de los resultados del ejercicio de participación un acto de efectos vinculantes, es mayor de los que se tienen en otras entidades del país, se basa como en los procedimientos electorales, en principios de mayoría, y establecen por otro lado un mínimo en el porcentaje de participantes, situación que no ocurre para la elección de servidores públicos, en los que la decisión se apega a la voluntad expresada por la mayoría son contar el grado de participación electoral o abstencionismo registrado.

Esta clase de aspectos hacen diferente la Ley de Participación de Tabasco, al mismo tiempo que integran a ella notables características electorales.

### 3.4.2 Baja California.

Baja California cuenta con una Ley de participación Ciudadana a partir del año 2001, sus bases constitucionales locales se encuentran en los artículos 5 Apartado B, 8 fracción IV, inciso b) y 28 fracción VI, cuyos textos son los siguientes:

**Artículo 5.** Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Apartado B. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

La organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo e independiente denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuya integración concurren los ciudadanos y los partidos políticos según lo disponga la ley.

Tendrá a su cargo en los términos que señale esta Constitución y la Ley, la realización de los procesos de plebiscito y referéndum.

**Artículo 8.** Son derechos de los ciudadanos del Estado:

IV. Si además de ser mexicanos, son ciudadanos tendrán los siguientes:

b) Participar en los términos de esta Constitución y de la Ley en los procesos de plebiscito y referéndum.

**Artículo 28.** La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

VI.A los ciudadanos residentes en el Estado en los términos que establezca la ley.

Este ordenamiento, más que cualquier otro, está elaborado con bases doctrinales muy precisas, así es posible distinguir en la ley seis clases de *referéndum* agrupadas en 2 criterios de clasificación: por materia y por eficacia.

Tenemos los siguientes aspectos particulares en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

<b>INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>  <b>LPCEBC</b>	<b>ACTOS QUE COMPRENDE</b>	<b>SUJETOS</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>
<p>Plebiscito</p> <p>Arts. 13 a 23</p>	<p>El plebiscito tiene por objeto consultar a los ciudadanos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los actos del Poder Ejecutivo, considerados trascendentes para la vida pública del Estado.</li> <li>- Los actos de los ayuntamientos, considerados trascendentes para la vida pública del Municipio.</li> <li>- Los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios.</li> </ul>	<p>Podrán solicitar el procedimiento de plebiscito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Congreso del Estado</li> <li>- El Gobernador</li> <li>- Los Ayuntamientos</li> <li>- Los ciudadanos vecinos en el Estado que representen cuando menos el 1% de los electores de la Lista Nominal.</li> </ul>	<p>El Instituto a través del Consejo es el órgano responsable de la organización y desarrollo del procedimiento, será también instancia calificadora de procedencia, cómputo de resultados, declaración de efectos.</p> <p>Deberá emitirse una convocatoria pública del procedimiento.</p>	<p>Los resultados tendrán carácter vinculatorio para los actos del Poder Ejecutivo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la participación válidamente emitida y representen una cuarta parte de los ciudadanos incluidos en la lista nominal.</p>
<p>Referéndum</p> <p>Arts. 24 a 43</p>	<p>Es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del Estado.</li> <li>- La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos</li> </ul>	<p><u>R. Constitucional:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobernador</li> <li>- Ayuntamientos</li> <li>- 2.5% de los ciudadanos en lista nominal.</li> </ul> <p><u>R. Legislativo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobernador</li> <li>- Dos o más</li> </ul>	<p>El Instituto Estatal Electoral, a través del Consejo será responsable de la organización y desarrollo del procedimiento, calificará su procedencia, eficacia, cómputo de resultados y ordenará actos necesarios para ello.</p> <p>Al recibir la solicitud verificará el cumplimiento de los requisitos y de proceder, emitirá la Convocatoria</p>	<p><u>R. Constitucional:</u> Se aprobará o rechazará por mayoría de la participación ciudadana y cuando represente la mitad más uno de los municipios del estado y corresponda al 35% de los ciudadanos en listado nominal.</p> <p><u>R. Legislativo:</u> Será aprobado o rechazado por la mayoría de la participación emitida y represente el 25% de los</p>

	<p>que expida el Congreso del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio.</li> </ul> <p><u>Por Materia será:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Referéndum Constitucional</li> <li>- Referéndum Legislativo</li> <li>- Referéndum Reglamentario municipal.</li> </ul> <p><u>Por su eficacia será:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitutivo</li> <li>- Abrogativo</li> <li>- Derogatorio</li> </ul>	<p>ayuntamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1% de ciudadanos en lista nominal</li> </ul>	<p>Pública respectiva.</p> <p>Determinará la trascendencia de los actos que pretendan someterse a referéndum y la viabilidad de los actos.</p> <p>Integra a la descripción de las actividades del Instituto la conformación de las mesas receptoras de participación (mesas directivas de casilla), elaboración de las "boletas electorales".</p>	<p>ciudadanos en listado nominal</p>
<p>Iniciativa Ciudadana</p> <p>Arts. 70 a 73</p>	<p>Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o decretos incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución del Estado.</p>	<p>Mínimo de 100 Ciudadanos en la Lista Nominal del Estado.</p>	<p>La Iniciativa deberá presentarse ante el Congreso del Estado, la cual será presentada al Pleno y turnada a la Comisión correspondiente para que dictamine su procedibilidad.</p>	<p>La Comisión verificará el cumplimiento de los requisitos y si declara su admisión, serpa sometida al proceso señalado en la Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado.</p>

La Ley de Participación Ciudadana de Baja California excluye el papel del Instituto Estatal Electoral para dar cauce a la Iniciativa Ciudadana y por el contrario refiere brevemente el procedimiento que efectuará el Congreso del Estado.

Por otro lado, da amplias facultades al Instituto Estatal Electoral en lo referente a *plebiscito* y *referéndum*. Es el Instituto el encargado de determinar la trascendencia de los actos que se someterán a procedimientos plebiscitarios y de referéndum, y de la que dependerá si éstos se llevan a cabo o no, sujetando así por completo estos medios de participación a su decisión en todos los sentidos, ya que si bien sus disposiciones deben sujetarse a criterios específicos, éstos pueden considerarse subjetivos, si sobre algún aspecto debe versar su actuación; debiera ser únicamente en cuanto a la determinación sobre su ejercicio dado el cumplimiento de los requisitos, que se trate de materias permitidas y otros previstos, pero no sobre si es o no trascendente.

Al establecer claramente las formas que puede adoptar el *referéndum*, deja a la naturaleza de cada uno, los efectos de su puesta en práctica y disminuye así las calidades con que cada uno deberá contar, y en todos los casos los ciudadanos tendrán la certeza en los efectos de su participación y que en todos los casos podrían ser de cumplimiento obligatorio.

Baja California desarrolla otras formas de participación además de las contempladas en la ley, principalmente a través de organizaciones civiles y consejos ciudadanos por temas de seguridad pública estatal.

### 3.4.3 Jalisco

El caso de la participación ciudadana en Jalisco merece atención por diversas causas, entre ellas, que es precisamente el caso que origina la discusión en tribunales, en torno a la naturaleza de la participación ciudadana y el Derecho Electoral y que citaremos posteriormente, y segundo, que motivo de ello, ésta sufrió modificaciones en la entidad, entre el año 2008 y 2009.

En principio y como hemos venido acotando, el Instituto Electoral de Jalisco lleva en su denominación la Participación Ciudadana, ha integrado de ese modo, ésta a sus atribuciones.

No obstante, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, fue abrogada el 5 de agosto de 2008.

Esta ley, contemplaba tres instrumentos de participación, que actualmente se encuentran previstos en la Constitución del Estado y el Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, que se ha estructurado incluyendo ésta en sus disposiciones, se trata del plebiscito, referéndum e Iniciativa popular.

La participación en los dos primeros instrumentos está contemplada como prerrogativa ciudadana dentro del artículo 8 de su Constitución.

El artículo 9, señala los fundamentos del derecho a la información pública y entre ellos refiere los siguientes:

- I. La consolidación del estado democrático y de derecho en Jalisco.*
- II. Transparencia y Rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales.*
- III. La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, mediante el ejercicio del derecho a la información.*

La iniciativa popular está contemplada dentro del artículo 28, base V.



El procedimiento para el caso de referéndum, queda contemplado dentro del artículo 34, y señala las mismas características que poseía dentro de la ley de participación, su procedencia tiene lugar si la solicitud es respalda por el 2.5% de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos, o bien cuando la solicitud sea hecha por el titular del Ejecutivo del Estado.

En el caso del Referéndum derogatorio, este surtirá efectos, de haber concurrido una participación de al menos el 45% de los ciudadanos en el Registro.

En Jalisco, la participación ciudadana, ha sido tomada con cierta seriedad, de tal modo que se ha encauzado a través de distintos modelos, incluyendo el ejercicio del derecho a la información, pero más importante aún, que ha hecho modificaciones importantes para integrar ésta a sus formas de organización social democrática incluidas en la Constitución.

Una opción, que analizaremos con mayor profundidad posteriormente, ante la presente discusión sobre los contrastes entre el Derecho Electoral y la Participación Ciudadana, es crear a través de la denominación de los Institutos Electorales y los ordenamientos jurídicos al respecto, una dualidad en sus atribuciones, es así como Jalisco ha integrado la participación a su estructura vigente.

Si bien, el uso de términos es idéntico para referir procedimientos electorales y de participación ciudadana, se ha avanzado al aceptar que ambos son distintos en esencia.

La participación ciudadana se ha incorporado a las concepciones de intervención de los ciudadanos en Jalisco, en ese sentido, muestra cierta evolución en relación con la que han experimentado otras entidades del País.

Más adelante haremos referencia a los cambios que produjo una solicitud para iniciar un procedimiento de referéndum en el Estado, y la discusión que derivó de las resoluciones que recayeron a la controversia.

### **3.4.4 Oaxaca**

El caso de Oaxaca resulta importante toda vez que hasta el momento sólo existe un Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, que tiene diversas peculiaridades, entre ellas, que incluye la *Revocación de Mandato*, y que resta facultades a autoridades electorales, en relación con las que le otorgan otras leyes de *participación ciudadana*.

El Proyecto contempla diez instrumentos en la materia de estudio:

1. Iniciativa Popular Legislativa
2. Iniciativa Popular en materia administrativa
3. Plebiscito y ratificación de mandato
4. Referéndum
5. Revocación de Mandato
6. Petición de Remoción Administrativa
7. Observancia, monitoreo o vigilancia ciudadana de la gestión pública y de la prestación de servicios públicos.
8. Consulta y Audiencia Pública
9. Cabildo Abierto
10. Gaceta de Información a la Ciudadanía.

Establece como autoridades encargadas de la aplicación de la ley a las siguientes:

- Poder Legislativo
- Poder Judicial (Tribunal Contencioso Administrativo del Estado)
- Poder Ejecutivo

- Ayuntamientos
- Instituto Electoral de Oaxaca
- Consejo de Participación Ciudadana.

Reserva para el Instituto Electoral, las labores de organización e instrumentación de medios participativos como la Consulta Ciudadana, Plebiscito y Referéndum, pero no los faculta para la toma de decisión sobre la procedencia de éstos, ya que esa facultad la tendrá en todo momento el Consejo de Participación Ciudadana, considerando además que en algunos casos, la realización de estos procedimientos será obligatoria.

Para el caso de la Iniciativa popular, la reserva a las atribuciones del Congreso del Estado en el caso de la Legislativa, y para el Ejecutivo y los Ayuntamientos, en el caso de la Iniciativa Administrativa, obedeciendo a la naturaleza de los actos en cada caso.

En cuanto a la Revocación de Mandato, se encuentra dentro de las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana que previo trámite y evaluación del cumplimiento de los requisitos, lo turnará al Instituto Electoral del Estado para que convoque a dicho procedimiento, cuando se trate de una Remoción Administrativa, la solicitud se dirige al Titular del Ejecutivo del Estado.

El Consejo de Participación Ciudadana se proyecta como un organismo público de Estado, autónomo de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Consejo sería el principal encargado de la realización y promoción de los instrumentos de participación ciudadana, con ello, limita la actuación del Instituto Electoral local.

Hay que destacar, que Oaxaca es un Estado en el que los usos y costumbres ocupan el lugar más importante en las formas de elección de representantes y desde luego también en la *participación ciudadana*.

De los 570 municipios con que cuenta, 418 nombran a sus autoridades por Sistemas Normativos Internos, algunos cambios han tenido lugar en estos sistemas debido al aumento de la población en las Asambleas.<sup>11</sup>

También hay que resaltar, que esta forma de integración, ha originado en Oaxaca, sólidas formas de organización ciudadana municipal, fortalecidas a lo largo de muchas décadas sin alterar considerablemente su estructura.

Entre estas formas de organización tenemos, las Asambleas Comunitarias que son un espacio de participación en los municipios donde se discuten temas de la vida pública y privada de la población desde políticos, agrarios, religiosos, culturales, sociales y de recursos naturales.<sup>12</sup>

La organización municipal en Oaxaca es un complejo esquema, sujeto a varios condicionantes, dados por la formación que basada en usos, costumbres, tradiciones y formas de ser y estar en sociedad, conservan por generaciones y los hacen poco vulnerables ante influencias diversas, lo que permite que la propia comunidad sea la primera en gozar de las bondades de la intervención ciudadana.

Cabe decir ahora, que la participación ciudadana en cada una de las entidades del país, cuenten o no con un ordenamiento al respecto, se ha beneficiado de las políticas llevadas a cabo en núcleos reducidos, aun cuando se ha privilegiado más en algunos lugares que en otros, lo cierto es que parece existir un ambiente propicio para la participación de sus ciudadanos, y al mismo tiempo, pone a éstos en un estado que les permitiría responder a una forma de participación distinta de la electoral mucho más cercana.

---

<sup>11</sup> CASTRO, Rodríguez Angélica (coord.), Manual. Indicadores de Participación Ciudadana en Regiones Indígenas de Oaxaca, México, EDUCA; Servicios para una Educación Alternativa A.C., marzo 2008, p. 12-13

<sup>12</sup> Ídem.

### 3.4.5 Comparación de los Instrumentos de Participación Ciudadana vigentes en las Leyes sobre la materia.

El siguiente cuadro permite conocer los instrumentos de participación ciudadana vigentes en las Entidades Federativas que cuentan con una Ley.

	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa Popular	Consulta Ciudadana	Colaboración Comunitaria	Audiencia Pca.	Rendición de Cuentas	Dif. Pca.	Recorridos de autoridades	Asamblea
Aguascalientes	*	*	*							
Baja California	*	*	*							
BCS	*	*	*							
Coahuila	*	*	*	*	*	*				
Colima	*	*	*							
Distrito Federal	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Durango	*	*	*							
Guanajuato	**	*	*							
Guerrero	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Morelos	*	*	*							
Q.R.	*	*								
SLP	*	*								

Tabasco	*	*	*							
Tamaulipas	*	*	*	*	*			*	*	
Veracruz	*	*	*							
Yucatán	*	*	*							
Zacatecas	*	*	*							

### **3.5 Medios de Impugnación en Materia de Participación Ciudadana.**

Toda vez que los instrumentos de *participación ciudadana* son llevados a cabo por los Institutos Electorales, es lógico pensar que de igual forma las instancias de justicia electoral, son aplicables a las controversias derivadas de la participación.

Cabe destacar, que los instrumentos de *participación ciudadana* que se someten a algún medio de impugnación solamente son, el plebiscito, el referéndum y sólo en algunos casos la iniciativa popular.

Para efectos de participación ciudadana y de acuerdo con las leyes estatales sobre la materia, se siguen las disposiciones de sus Códigos Electorales, por lo que en algunos casos, no hay disposición expresa que señale la procedencia de algún recurso dentro de la ley, se entiende entonces, que se aplicarán los medios de impugnación que procedan de acuerdo con los actos concretos de que se trate y siguiendo los procedimientos previstos para cada uno de ellos.

Tenemos que en las leyes de participación ciudadana, acerca de los recursos, refieren los siguientes:

- Recurso de Inconformidad
- Recurso de Revocación

Otras leyes, refieren únicamente la competencia de los Tribunales Electorales, por lo que las controversias derivadas de los instrumentos de participación ciudadana, serán resueltas por éstos.

Por otro lado, en el caso específico de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, contiene la siguiente disposición:

*Artículo 69. La declaratoria que emita la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General sobre la improcedencia de la solicitud de un proceso de plebiscito, referéndum o referéndum constitucional, es un acto de autoridad administrativa el cual podrá ser impugnado por el representante común de los ciudadanos en juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El juicio de nulidad se seguirá conforme a las disposiciones aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.*

Es la única disposición, contenida en una Ley de Participación Ciudadana, que señala esta clase de procedimiento, incluye también señalamientos similares a los contenidos en otras leyes en cuanto a los mismos, en ninguna otra ley se reconoce carácter administrativo a las formas de participación.

Resultan de cierta forma ambiguos los medios para impugnar las resoluciones en materia de participación, ante los Institutos Electorales; se entiende que se seguirán las reglas de controversia por cómputo de resultados y declaración de validez basados en sus leyes y códigos al respecto, sin embargo, no se hace referencia a los demás instrumentos de participación, ni de carácter administrativo o electoral, así; las solicitudes para llevar a cabo otros medios de participación se entiende que deberán sujetarse a disposiciones dentro de su ámbito de aplicación, por ejemplo la Difusión Pública, pero en otros más como las solicitudes de recorridos de autoridades locales, la consulta popular y otros, no recae ninguna forma de impugnación.

No obstante que en las distintas leyes de participación ciudadana, no se especifican los procedimientos de impugnación sobre la totalidad de los instrumentos de participación contenidos en ellas, existe una Tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que destacando el carácter electoral de éstos, define la procedencia del Juicio de Revisión Constitucional Electoral para el caso del plebiscito y otros instrumentos propios de democracia directa, bajo la premisa de que éstos como otros derechos



políticos-electorales se relacionan con el derecho ciudadano de decidir dentro de una democracia que se ha mantenido unitaria.

**PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.**—*La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 3o., fracción II, inciso a); 25, 26, 39, 40, 41, fracción IV y 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que el juicio de revisión constitucional electoral, resulta procedente e idóneo para impugnar los actos emanados de procesos electorales de democracia directa, entre los que se cuenta el plebiscito. Para lo anterior, se toman como punto de partida los principios constitucionales establecidos tanto en el artículo 41, fracción IV, conforme al cual no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral, exento de control jurisdiccional, así como el contenido en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece las bases del juicio de revisión constitucional electoral, en el que los conceptos genéricos comicios y elecciones, utilizados por el precepto, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral, por lo siguiente: el origen y evolución de la democracia como forma de gobierno, revelan que ha operado de manera unitaria, sin haberse dividido, con la peculiaridad de que en las primeras experiencias era esencialmente a través de actos de participación directa de los ciudadanos, especialmente en la formación de leyes o en los actos más importantes, mientras que esta intervención directa fue disminuyendo en la medida en que las personas que integraban la ciudadanía fueron creciendo, ante lo cual necesariamente se incrementó la actividad indirecta de la comunidad, por medio de la representación política, el que por necesidad se ha convertido prácticamente en absoluto; lo que hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o representativa; esto es, que ambas denominaciones únicamente expresan las variables de comunidades democráticas, y no formas excluyentes, de modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no rechaza como parte de sí misma la posibilidad de prever procesos de participación directa, sino sólo destaca la influencia decisiva de la representación política. Esta posición es aplicable al artículo 40 de la Constitución federal, que estableció desde el principio la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una forma gubernamental representativa y democrática, lo cual significa que acogió la institución de la democracia en general, pero con el carácter representativo como elemento de mayor peso, es decir, que dicho principio democrático no implica exclusivamente la tutela de procesos democráticos representativos, sino también la de los directos; lo que se corrobora con la definición amplia que posteriormente proporcionó el Poder Revisor de la Constitución del concepto democracia en el artículo 3o.,*

*en el sentido de que no debe considerarse sólo como estructura jurídica y régimen político, sino también como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, así como en los artículos 25 y 26, cuando se incluyó este principio como rector del desarrollo nacional y la planeación económica, considerando sobre este rubro la posibilidad de establecer mecanismos democráticos. Por su parte, la expresión contenida en la segunda parte de la fracción IV del artículo 99 constitucional, en el sentido de que: esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, si bien admite la posible interpretación de que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede para impugnar comicios en los que se elijan personas, debe interpretarse en el sentido de que su finalidad es precisar las modalidades y condiciones propias para la procedencia de la impugnación de actos, cuando se trate de elección de personas, toda vez que esta intelección resulta conforme con el principio constitucional, relativo a que todos los actos electorales, sin excepción, deben sujetarse al control de la constitucionalidad y legalidad. Asimismo, se tiene en cuenta que ordinariamente a los procedimientos de democracia directa le son aplicables los lineamientos previstos para las elecciones de representantes democráticos, por lo que en este sentido, se puede afirmar que también existe actividad electoral en estos procedimientos, puesto que la condición de elector es común para votar por una persona o por una opción. Por ende, al constituir los procesos plebiscitarios, instrumentos de ejercicio de derechos político-electorales y encontrarse inmersos en la naturaleza de la materia electoral, deben estar sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad del sistema de medios de impugnación en materia electoral, a través del juicio de revisión constitucional electoral, que constituye la única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar ese respeto y control.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-118/2002.—Partido Revolucionario Institucional y otros.—30 de agosto de 2002.—Mayoría de cuatro votos.—Engrose: Leonel Castillo González.—Disidentes: José Luis de la Peza y José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Andrés Carlos Vázquez Murillo.*

**Sala Superior, tesis S3EL 018/2003.**

Sin embargo, y aun cuando ejercer control Constitucional sobre los instrumentos de participación ciudadana es en definitiva, y como lo expresa la propia Tesis, la mejor vía para asegurar respeto sobre los mismos, proporcionar a éstos un absoluto sentido electoral dada la aplicación de procedimientos electorales o similares para su ejecución, para precisar las razones por las que se actualizan los preceptos Constitucionales sobre la materia, falta al sentido que hace de la participación ciudadana un medio auténtico de relacionarse con los

ciudadanos de cerca y sin pretender de ellos la obtención de poder, y que por tanto se presenta en momentos y contextos distintos de los que envuelven los verdaderamente electorales, además de otras condiciones que hemos expresado.

### **3.6 Instrumentos de Participación Ciudadana utilizados en los últimos años.**

De entre los instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana considerados formas no permanentes de participación, podemos encontrar que no todos ellos han encontrado una aplicación real en la última década.

El libro “Democracia y Exclusión”<sup>13</sup> da cuenta de los siguientes eventos:

En mayo de 1999 un plebiscito fue organizado por el Gobierno de la Ciudad de México, dirigido a persuadir a los partidos de oposición (el PRI y el PAN), para concluir la reforma política comenzada en 1998.

El cambio político de la Ciudad aun no convencía a todos, cuando se logró el consenso en torno al cambio y la defensa de los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, había que definir la nueva estructura, sobre la Asamblea Legislativa y su carácter de Congreso Local, las delegaciones y sus atribuciones, entre otras.

En enero de 2001, tuvo lugar un segundo plebiscito que pregunto a la ciudadanía por la conveniencia de normar las manifestaciones en la vía pública de la Ciudad. La consulta fue llevada a cabo por el Congreso de la ciudad, resultó en 90% favorable a la regulación de las marchas, duró cinco días y participaron 56 mil ciudadanos.

---

<sup>13</sup>ÁLVAREZ, Lucía, Op. Cit. p. 156

Las marchas y manifestaciones se habían convertido en un grave problema y cada vez más recurrente, toda vez que a partir de la reforma política de la Ciudad de México, distintos grupos encontraron éstas, como la forma de dar a conocer sus inquietudes sobre temas diversos, toda vez que las nuevas facultades para las autoridades de la Ciudad, los ponían en condiciones de resolverlos.

En el contexto de este ejercicio de participación ciudadana, se sabía del problema que iban a representar grupos como el Frente Popular Francisco Villa (FPFV) y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y otros más, a ellos se unía el Partido de la Revolución Democrática con su crítica por la reubicación del Movimiento Urbano Popular y el inadecuado uso de los recursos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda,<sup>14</sup> éstas y otras circunstancias impidieron resultados en el tema de la regulación de uso de vialidades.

A través de esta misma figura de participación se pretendía consultar a los ciudadanos sobre su opinión respecto al tema del horario de verano.

Para poder llevar a cabo estos procedimientos, no se definía aún la mejor forma de hacerlo, la entonces presidenta de la Comisión de Vialidad, sugería la contratación de servicios de empresas como Redes, Rosenblueth o Alduncin y Asociados, la primera de éstas por un costo de 5 millones elaboraría la metodología, material y personal que llevara a cabo la consulta, en tanto que la segunda, por un costo de 250 mil pesos entregaría únicamente un estudio de metodología y por la misma tarea; la tercera de éstas empresas cobraría 100 mil pesos.

El Partido Revolucionario Institucional, sugirió entonces que estas tareas fueran organizadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal, para garantizar la imparcialidad del procedimiento, contra esta propuesta se argumentó que el Instituto no tenía facultades para organizar una consulta, a lo que el mismo partido

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ, Rafael y Cuenca, Alberto, "Se opone el PRD a plebiscito sobre regulación de marchas", El Universal, miércoles 24 de enero de 2001

respondió que podría hacerlo; si la misma, se organizará bajo la figura de *participación ciudadana*.<sup>15</sup>

Es decir, se otorgaban estas facultades al Instituto, pero señalando que para ello el sentido del plebiscito debía adecuarse a una forma de participación ciudadana, ignorando primero que por sí, era ya un instrumento de participación, incluido en una ley previa, por lo que el sentido de esta declaración debía referirse más a dar al Instituto Electoral, facultades sobre la participación ciudadana, ampliando entonces la naturaleza de sus atribuciones y modificando a éste más que al procedimiento.

Por otro lado, y toda vez que el opositor de este procedimiento plebiscitario era el Partido de la Revolución Democrática, las otras corrientes partidistas exigían que se garantizará la ausencia de brigadas de aquél partido que pudieran modificar el sentido de la decisión de los ciudadanos, por lo que una vez más se proponía que fuera el IEDF, el organizador, entre otras cosas, porque el presupuesto aprobado en ese año para la Asamblea Legislativa para realizar consultas y foros; era de 10 millones de pesos, por lo que debían abaratare los costos lo más posible, utilizando recursos materiales y humanos del Instituto, la opción que consideraron más viable entonces era la empresa Alduncin cuyos costos eran los más bajos, aunque el resultado de la elaboración de la preguntas no dejó satisfechos a algunos de los integrantes de los partidos reunidos.

El plebiscito fue organizado finalmente por el Instituto Electoral, y otros ejercicios similares lo serían también.

Actualmente se sigue discutiendo la elaboración de una Ley de Marchas para el Distrito Federal, pese a los resultados del procedimiento plebiscitario no se generaron resultados visibles.

---

<sup>15</sup> CUENCA, Alberto y González Rafael, “Será el 28 de enero la consulta”, El Universal, Sábado 20 de enero de 2001.

Por otro lado en este mismo periodo se sometió a plebiscito el tema del horario de verano, una vez más sería el Instituto Electoral del DF el organizador y tuvo lugar el 24 y 25 de febrero del 2001, sería un procedimiento sumamente novedoso, en el que la participación tendría lugar a través de redes telefónicas, así, el ciudadano debía marcar un número gratuito (01800) en el que escucharían diversas opciones y elegirían una de ellas, todo el procedimiento sería presenciado por notarios públicos que avalarán los resultados.<sup>16</sup>

Al año siguiente, el 22 de septiembre de 2002, la Agrupación Fuerza Ciudadana promovió un nuevo plebiscito para preguntar a la ciudadanía si estaba de acuerdo con que se construyera un segundo piso en algunos tramos de las vías rápidas de la ciudad. Un total de 92 mil firmas fueron recolectadas por 54 asociaciones civiles y no gubernamentales y presentadas al Jefe de Gobierno, quien accedió a llevarlo a efecto, aunque en el momento argumentó no tener recursos para su realización y señaló la obligación del Instituto Electoral del DF y la Asamblea Legislativa de organizarlo.

El instituto realizó los trabajos de organización, desarrollo y consulta.

Previamente, un sinnúmero de declaraciones se habían exteriorizado a través de distintos medios, en relación con la construcción de estas obras viales, se interrumpió su realización en tanto se llevaba a cabo el procedimiento plebiscitario, en ese contexto, el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad, se comprometió a respetar el resultado, y señaló estar dispuesto a aceptar el carácter vinculatorio de mismo, aun cuando no participara el 33% del padrón electoral como exige la ley, cumpliría con la voluntad ciudadana.

Se había entrado para entonces en una etapa de la Ciudad de México que algunos calificaron como “*consultitis*”, ya que durante aquella administración se habían realizado más de tres de estos procedimientos.

---

<sup>16</sup> FLORES, José Luis, “Definen Formato de consulta sobre el horario de verano, El Universal, Miércoles 14 de febrero de 2001.

El Acuerdo del Consejo General del IEDF, aprobaba la reutilización de los materiales electorales del procedimiento electoral del año 2000, por lo que la participación necesaria para el plebiscito era de 2 millones 200 mil ciudadanos, - algunos líderes panistas han manifestado que será imposible alcanzar la cifra, cuando el 2 de julio de 2000 en las elecciones presidenciales se registro una votación histórica de 1 millón 900 mil votos de capitalinos a favor del entonces candidato Vicente Fox-.<sup>17</sup>

Por lo tanto, se afirmaba también, que la credibilidad del propio Instituto Electoral estaría en juego, ya que su organización sería evaluada estrictamente y de la eficiencia mostraba por él, dependería el número de ciudadanos participantes.

La participación fue menor al 10%, concretamente sólo el 6% de los ciudadanos participaron, otros partidos políticos, exigieron al Jefe de Gobierno que aceptará que la No Participación, era un rechazo a las obras, un 94% de ciudadanos en contra de las obras viales.

Las obras viales tuvieron lugar pese a estos resultados.

En 2008 se realizó una consulta ciudadana sobre Reforma Energética y fue un ejercicio de participación ciudadana con aplicación generalizada debido a la materia objeto de la misma,

De acuerdo con la justificación descrita en algunos documentos de organización y convocatoria, el debate versaba sobre lo siguiente:

*En el paquete de iniciativas de la reforma energética, el Gobierno Federal pretende hacer cambios sustantivos en la Constitución Mexicana, en particular el artículo 27, donde se busca establecer que los hidrocarburos, su explotación, regulación, almacenamiento, transporte, ductos, entre otros, ya*

---

<sup>17</sup> Lagunas, Icela, “Respetará AMLO decisión de la gente”, El Universal, domingo 4 de agosto de 2002.

*no sea una actividad exclusiva de la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos.*

*En ese sentido, Pemex se quedaría sólo con la extracción de crudo, mientras que la refinería, ductos, almacenamiento, distribución, interconexiones y otras actividades quedarían abiertas a empresas extranjeras.*

En el Distrito Federal, la consulta tuvo lugar el 27 de julio de 2008, el 10 de agosto se realizó en Campeche, Colima, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, posteriormente en Tamaulipas, Durango, Baja California, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Chiapas, Coahuila, Tamaulipas, Durango y Zacatecas.

Las preguntas eran las siguientes:<sup>18</sup>

*Pregunta 1. Actualmente la explotación, transporte, distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos son actividades exclusivas del gobierno, ¿está de acuerdo o no está de acuerdo que en esas actividades puedan ahora participar empresas privadas?*

*Pregunta 2. En general, ¿está 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?*

Estas preguntas fueron elaboradas por un grupo técnico encabezado por el Presidente del IEDF, investigadores de la UNAM y de la UAM.

En cada entidad en la que se realizó la consulta se emplearon los mismos cuestionamientos, fueron tres etapas de realización de acuerdo con tres regiones del país, y tres fechas distintas.

El Consejo Ciudadano Nacional, sería la autoridad máxima de la consulta y se integraría con personalidades de reconocida probidad en el país, en tanto que

---

<sup>18</sup> Portal de la Consulta Ciudadana del Distrito Federal: [www.consultaenergetica.df.gob](http://www.consultaenergetica.df.gob)



el Comité Técnico Nacional, se integraría con un representante de cada partido político del FAP, un representante del Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo y un representante de los Gobiernos, los primeros dos se organizarían también estatalmente.<sup>19</sup>

Los resultados fueron entregados a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que evaluara el sentido de la decisión de los ciudadanos.

Entre los Estados con mayor afluencia, estuvo Jalisco, que pese a que su ley sobre participación ciudadana fue abrogada, constitucionalmente se establece como un derecho de los jaliscienses la participación en estos instrumentos.

De acuerdo con los resultados publicados por el Gobierno del Distrito Federal, sobre la pregunta 1, el 11.52% decidió por el SI, en tanto que el 87.02% por el NO, sobre la pregunta 2, el 14.52% decidió SI y el 83.98% por NO.

La consulta se vio afectada por un bajo porcentaje de participantes en todas las entidades en las que tuvo lugar, no obstante, sus resultados fueron considerados para la elaboración de la reforma.

De los ejercicios de participación de 1993 a 2003 en el Distrito Federal, la incidencia fue la siguiente:<sup>20</sup>

- Plebiscito 1993 sobre Reforma Política: 321,933 participantes.
- Votación 1999 (8Comités Vecinales): 573, 251 participantes.
- Consulta 2001 (Horario de verano): 318,304 participantes.
- Plebiscito 2002 (segundo piso): 420, 536 participantes.
- Consulta 2002 (Transporte Público): 47,835 participantes.

---

<sup>19</sup> Portal Consulta Ciudadana en Jalisco: [www.consultajalisco.org](http://www.consultajalisco.org)

<sup>20</sup> Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal, Consejo de Desarrollo Social; “La Participación Ciudadana en el Distrito Federal: [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

- Consulta 2002 (permanencia AMLO): 691,619 participantes
- Consulta 2003 (segundo piso): 80,970 participantes.

Por otro lado, encontramos que en la Iniciativa Popular, ha existido motivación derivada principalmente, de aspectos de seguridad pública y algunas causas sociales.

De forma más reciente, en el Distrito Federal, encontramos la iniciativa popular sobre la reforma de la Ley Antitabaco, para la creación de salones y clubes de fumadores en el Distrito Federal que fue presentada con más de 125 mil firmas. Se proponían espacios dentro de los establecimientos mercantiles, que permitieran a los asistentes fumar sin ser sancionados y que cuenten con áreas específicas para ello y con mecanismos de purificación de aire, estos establecimientos no tendrían que contar necesariamente con licencias B ya que los espacios para fumadores no implicaban venta de bebidas alcohólicas.

La iniciativa fue presentada por diputados del Partido Socialdemócrata, quienes realizaron las tareas para obtener las firmas del 0.5% de los ciudadanos en padrón electoral, el equivalente a 105 mil firmas, la iniciativa modificaría dos leyes; la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores y la de Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles. Uno de los diputados refirió que se trataría de espacios de 70 o 100 metros cuadrados en los que estaría prohibido el acceso a menores de edad y no ocuparían más del 50% del espacio del establecimiento.<sup>21</sup>

El cotejo y verificación de las firmas, lo realizó el Instituto Electoral del Distrito Federal, etapa del procedimiento que por cierto no está contemplada en la ley, la Comisión Especial integrada por representantes comunes de la iniciativa deben verificar que se hayan agotado la totalidad de los requisitos para

---

<sup>21</sup> Samaniego, Raúl Llanos, "Impulsan diputados y grupos civiles clubes de fumadores", La Jornada, Lunes 2 de junio de 2008.

presentarla, no obstante el IEDF determinó que sólo 9 mil 600 firmas resultaron válidas, por lo que no se dio cauce a esta iniciativa.

En 2007, la solicitud de la Agrupación Abogados Católicos, para someter a referéndum el tema de la despenalización del aborto, fue rechazada debido a las mismas razones, de las 36 mil firmas necesarias para su procedencia, presentaron 29 mil, de las cuales sólo 20 mil pasaron la evaluación del Instituto y el cotejo a través de nombre y claves de elector.

Por otro lado, especial atención merecen los eventos que en torno a la participación ciudadana, tuvieron lugar en Jalisco en el año 2008, en el que el inicio de un procedimiento de referéndum derivó en una serie de resoluciones<sup>22</sup>, que modificaron aspectos de la participación ciudadana en el Estado, que cabe decir, actualmente no cuenta con una Ley sobre la materia, pero si mantiene su estado constitucional.

En estas resoluciones, tuvo lugar a través de Votos Concurrentes la discusión acerca de la naturaleza de los instrumentos de democracia directa que tienen vigencia en el sistema jurídico mexicano, así, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, expresaron su desacuerdo con considerar el plebiscito, el referéndum y otros instrumentos de democracia directa, como parte de la materia electoral, de acuerdo con el análisis de los artículos 35, 40 y 41 de la Constitución Federal, éste comprende solamente la elección de los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo en el ámbito federal, estatal y municipal y toda vez que estos instrumentos no tienen por propósito la elección de representantes a cargos públicos mediante el voto de los ciudadanos, no concurren los partidos políticos, asociación o afiliación ciudadana; no hay analogía o similitud con los procedimientos electorales, se trata más bien de sujetos con capacidad suficiente

---

<sup>22</sup> Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano: SUP-JDC-229/2008, SUP-JDC-347/2008, SUP-JDC-2673/2008, SUP-JDC-2684/2008, visibles en el Sitio Oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)

según cada legislación para tomar decisiones sobre opciones que les son presentadas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, es decir, sólo es para aceptar o rechazar proposiciones que emanan de una Asamblea Legislativa o de los gobiernos.

Al caso concreto recayeron estas manifestaciones, toda vez que la justicia electoral local y federal, debió manifestarse respecto a controversias surgidas al iniciar un procedimiento de referéndum en el Estado, en torno a una determinación sobre fijar cuotas máximas al transporte público, cuya procedencia se negó al no favorecer las pretensiones el cotejo del firmas y por tanto el porcentaje mínimo de ciudadanos requeridos para completar el procedimiento.

Estas son algunas de las experiencias ciudadanas respecto a la participación, sus resultados no siempre han sido favorables a las intenciones de los mismos y en prácticamente todos ellos la abstención fue la principal característica.

Comentábamos antes, que la participación debe ser un medio de conocimiento, saber qué necesitan y qué opinan los ciudadanos, pero los ciudadanos no debían ser un medio para legitimar decisiones unilaterales, por otro lado el abstencionismo es el mayor problema visible en el desarrollo de todas estas experiencias, por lo que es fundamentalmente la situación que debe ser erradicada, la identificación partidista esta debilitada y la participación con minorías no responde a las exigencias de la misma, no pueden ser considerados eficaces los ejercicios de participación en los que ésta prácticamente no ocurre.

### **3.7 Formas Indirectas de Participación Ciudadana y otras prácticas regulares de actividad ciudadana no previstas en Leyes sobre la Materia.**

Existen diversas manifestaciones ciudadanas, o mejor expresado, de ciudadanía, cuyo concepto ya hemos establecido y que se refiere principalmente a

las actividades que éstos realizan al tomar parte activa de funciones sociales, que sin embargo, no están contempladas en las leyes de participación ciudadana, no son puesta de lado tampoco, ya que algunas de ellas gozan de una regulación particular, pero constituyen actividades participativas importantes para el desarrollo del país.

Entre estas formas de participación, podemos encontrar las denominadas participaciones individuales<sup>23</sup>:

- ***Ejercicio del derecho a la información.***

La información es un requisito indispensable para cualquier política que quiera favorecer la participación ciudadana, establecer los medios de difusión necesarios para que los ciudadanos cuenten con información pública es apenas una parte de las garantías que deben existir en torno al derecho a la información, lograr que los ciudadanos se interesen por la información pública en la medida que por si mismo interactúen con las instituciones y órganos encargados de difundirla para obtenerla, es la otra parte de la educación ciudadana.

Una forma más de participación ciudadana, se actualiza cuando los ciudadanos por interés individual, por motivación personal acuden en solicitud de información pública, exigen su derecho a obtenerla y por tanto, van más allá de los medios de difusión establecidos.

- ***Intervención oral en sesiones públicas de los órganos de gobierno.***

Como pudimos ver, entre los instrumentos de participación ciudadana se contemplan las Asambleas y los Recorridos de Autoridades Locales, en ese supuesto, es posible considerar la posibilidad de mantener actitudes pasivas y

---

<sup>23</sup> Pindado, Fernando, Op. Cit. p. 42

desinteresadas, lo que puede entenderse como “*participación delegada*”<sup>24</sup> o bien, desempeñar un rol distinto, al involucrarse cuestionando a los mismo sobre sus funciones, sus actividades, la forma correcta o incorrecta de llevarla a cabo, de ese modo, se entiende que la participación se desarrolla en ejercicios previos, en los que el ciudadano se ha informado y, por tanto, pretenden ahora obtener respuestas claras a sus dudas.

Por otro lado, es posible encontrar la participación altruista, como el origen de la participación social o participación ciudadana organizada, agrupaciones de intermediación de ciudadanos que colaboran entre sí y con otros por diversas causas y en consecución de diversos fines, formas de ayuda distintas de acuerdo con diferentes causas.

La *participación social* entraña el hecho de que determinados seres conscientes tomen parte en la interacción social; es decir, por medio de la comunicación o de la actividad común, un grupo humano se identifica con una institución social. Pero también la participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos.<sup>25</sup>

En ese sentido podemos decir, que la participación social se manifiesta a través de organizaciones y de asociaciones.

En el primer caso, es necesario definir que se entiende por Organizaciones de la Sociedad Civil, éstas son conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados con base en normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuesta a necesidades sociales, grupales o colectivas.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> La participación delegada expresa la situación de los ciudadanos que delegan para exigir, pero no se implican, reivindican pero no participan. (ARANGUREN LUIS, 2007, p. 16)

<sup>25</sup> MELLADO, Roberto, Op. Cit. p. 20

<sup>26</sup> ACOTTO, Laura, Op. Cit. p. 35

Las organizaciones civiles y no gubernamentales, son una modalidad de las anteriores, han ocupado un espacio importante en el desarrollo político-social del país, su labor ha logrado entrar en distintas esferas de la administración y se definen como entidades de carácter privado con fines y objetivos humanitarios y sociales definidos por sus integrantes, creada independientemente de gobiernos federales, locales, municipales y de organismos internacionales. Sus objetivos están generalmente relacionados con salud pública, desarrollo económico, desarrollo humano, cultura, derechos humanos, ecología, medio ambiente.

Tienen su base en la sociedad civil que se define como la existencia de centros independientes de organización autónoma en la sociedad a través de los cuales la gente puede buscar colectivamente la solución a diversos problemas. Los elementos de la sociedad civil son: existencia de medios de comunicación independientes, existencia de medios de control de la política gubernamental, una densa red de asociaciones de voluntarios en todos los ámbitos de la vida social, a través de los cuales la gente se ocupe de sus propios asuntos.<sup>27</sup>

Las asociaciones civiles tienen como pretensión primordial, fortalecer la presencia de la sociedad civil en la vida política a través de asumir la corresponsabilidad social, para ello se avocan a la construcción de puentes y espacios de interlocución con el gobierno y los partidos políticos e impulsan el diseño de la reglamentación de los espacios de interlocución.<sup>28</sup>

Todas estas dimensiones de la realidad social y política tienen en común que en la agenda de la acción las organizaciones cívicas van por delante de las actuaciones públicas desde las Administraciones del Estado.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> BEETHAM, David y Boyle Kevin, Cuestiones sobre la Democracia, Madrid, Los Libros de Catarata, UNESCO, 1995, p. 101

<sup>28</sup> ÁLVAREZ, Lucía, Op. Cit. p.61.

<sup>29</sup> ARANGUREN, Gonzalo Luis, Participación y Globalización. Deformaciones, claves y prácticas, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2007, p. 29.

Tanto las Organizaciones, como las Asociaciones pueden involucrarse a su vez, en tareas de participación en tres formas:

- **Directa:** Intervención directa en la gestión de las actividades y servicios.
- **Indirecta:** Se concreta en algunos tipos de órganos, seguimiento global de la programación y de las actividades que se hacen.
- **Difusa:** Se concreta a mera información de la ciudadanía en general.<sup>30</sup>

Éstas, y seguramente otras formas de intervención ciudadana, se desarrollan de forma alterna a las contempladas como participación directa, son espacios distintos en los que los ciudadanos cumplen con un rol dado por sociedades democráticas e incluyentes.

Se considera que la ciudadanía activa, además de permitir dirigir la propia vida, fomenta la actividad y la responsabilidad políticas: es el modelo por antonomasia del compromiso compartido con el mundo. Para algunos pensadores este compromiso es tan importante que define la esencia misma del ser humano.<sup>31</sup>

La denuncia ciudadana, puede ser comprendida también dentro de las formas de participación ciudadana que no se integran a las leyes de la materia, deriva de una crisis en los sistemas de seguridad pública que han hecho indispensable la colaboración ciudadana en tareas de denuncia de actividades ilícitas, sospechosas, sujetos y eventos relacionados y que es distinta de la denuncia por remuneración.

Recientemente se ha restado alcance a esta forma de colaboración ciudadana, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que la denuncia anónima no cumple con los requisitos necesarios del proceso y carecen de valor probatorio debido a que no es un hecho cierto y confiable y

---

<sup>30</sup> PINDADO, Fernando, Op. Cit. p. 115.

<sup>31</sup> BARRY, Clarke Paul, Ser Ciudadano, 1ª edición en castellano, España, Ediciones Sequitur, 1999, p. 63



constituye apenas una noticia y no una denuncia formal, esta resolución fue tomada en el contexto de una diferencia de opiniones entre dos Tribunales Colegiados de Circuito que sostenían criterios distintos respecto a si en un procedimiento penal federal una denuncia anónima puede o no constituir un indicio para integrar una prueba circunstancial plena.<sup>32</sup>

### **3.8 Problemas que enfrentan la Participación Ciudadana y la Participación Electoral en México.**

Los modelos de participación que hemos estudiado a través de diversas fuentes, permiten establecer, que son muchos los factores que deben concurrir para que ésta tenga lugar, ya sea ciudadana, electoral, política u otras.

En México, las condiciones para la participación, no pueden considerarse ideales en todas las épocas, hasta el momento fue posible establecer que los centros más importantes de debate y deliberación, así como de consenso y participación; son las estructuras municipales, que en ellos ha sido posible la manifestación de las ideas y la adopción de medidas que han orientado la actividad de gobierno hacia formas más democráticas, pero que aun distan de una fusión con los otros dos ordenes de gobierno.

La cultura democrática en nuestro país ha sido objeto de diversos intentos por plasmarla en el funcionamiento de las instituciones, en los sistemas de educación y otras áreas, sin embargo, los obstáculos que se presentan a este proyecto son más en número que los propios intentos.

Los problemas que enfrentan las democracias actuales, están relacionados con ciudadanos con poca confianza en los alcances de su participación.

---

<sup>32</sup> La Redacción, “Denuncias Anónimas sin Valor Probatorio: SCJN”, Proceso, Miércoles 13 de marzo de 2009, [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

En su momento, mencionamos la importancia de la información y la difusión en la conformación de la opinión ciudadana, que si bien no es muy distinta de la opinión pública, se diversifica a través del saber y el conocimiento. Se dice que la opinión es pública no sólo porque se genera en el público, si no también porque implica la *res publica*, es decir, los intereses generales, el bien común y los problemas colectivos, y parte también de la información que de lo público reciben las masas, por otro lado, a decir de Giovanni Sartori, estar informado –lo suficiente para originar una opinión pública- no implica saber, *información no es conocimiento, se puede estar informadísimo de muchas cuestiones, y a pesar de ello no comprenderlas.*<sup>33</sup>

Así que por un lado tenemos la deficiencia en la información; en la emisión y la recepción de la información, y sobre todo en las cualidades que le permiten al ciudadano comprender el mensaje para generar una opinión y en consecuencia una actitud participativa, entre otras circunstancias.

Al deterioro y la falta de maduración institucional de nuestra incipiente democracia se suman ominosos factores como los siguientes:<sup>34</sup>

- Una cultura política providencialista alimentada desde el poder político y las posiciones de gobierno.
- Actitudes y conductas patrimonialistas.
- Poca o nula transparencia y rendición de cuentas de partidos y gobiernos hacia la ciudadanía.
- Practicas partidistas corporativistas y clientelares que refuerzan más el rol de súbdito que el de ciudadano activo y responsable.

---

<sup>33</sup> SARTORI, Giovanni, Homo Videns. La Sociedad Teledirigida, 5ª reimpresión, México, Taurus, junio 1999, p. 65 y 79.

<sup>34</sup> CALVA, José Luis, Op. Cit. p. 75-76

- En general, un clima de gran desconfianza y descalificación entre los actores partidistas y gubernamentales.

Estos factores agudizan la posibilidad de que se presenten situaciones como las siguientes:

### *ABSTENCIONISMO*

Esta característica es la más común dentro de las estructuras actuales, las causas están absolutamente relacionadas con las descritas previamente y otras más, sobre todo en el caso de la participación electoral.

Actualmente para que ocurra la participación electoral, se requieren muchas más condiciones que la mera identificación partidista, las actitudes y el comportamiento electoral individual, anteriormente el requisito parecía ser únicamente una adhesión psicológica de los individuos hacia algún partido político; ahora, los pocos resultados, o la falta de funcionamiento del sistema en su conjunto derivan en abstencionismo.

La identificación partidista se define como la orientación afectiva del individuo hacia un grupo-objeto en su ambiente, adhesión que tendía a persistir en el tiempo y a ser explicativa de diversas actitudes de la persona y de su conducta política individual.<sup>35</sup>

El abstencionismo amplía sus alcances a otras formas de participación, la ciudadana incluida.

Las consecuencias más importantes de la crisis provocada por el abstencionismo se encuentran primero en la representación, de la misma siempre se espera que su integración posea cualidades democráticas; equidad, competitividad, imparcialidad, pero el abstencionismo la afecta de forma

---

<sup>35</sup> MORENO, Alejandro, El Votante Mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 22

cuantitativa, el número de ciudadanos con motivaciones electorales disminuye y su intervención en consecuencia.

Las causas del abstencionismo pueden orientarse en las siguientes áreas:<sup>36</sup>

- Poca cultura cívica de la población.
- Grado de urbanización, infraestructura de comunicaciones y dispersión de la población de una sección electoral.
- Coyunturas políticas y económicas.
- Elecciones con estímulos altos y bajos.

Un estudio realizado por el Instituto Federal Electoral, razona entre las causas del abstencionismo en la participación electoral, las siguientes:<sup>37</sup>

- Tiempo y esfuerzo para realizar el registro.
- Tiempo y esfuerzo para ubicar la casilla.
- Costos para allegarse de la información mínima que permita distinguir entre los candidatos.

Estos factores obedecen más al grado de responsabilidad ciudadana y la forma en que éstos asumen su compromiso democrático, que con las fallas en las estructuras de poder, políticas, e incluso de geografía electoral.

Es por tanto, el abstencionismo ocasionado por la desconfianza; el principal obstáculo de la participación ciudadana, esperar que en esta modalidad haya mejor respuesta que en la participación electoral, es un absurdo toda vez que las

---

<sup>36</sup> TEJERA, Héctor, Op. Cit. p. 53

<sup>37</sup> Estudio realizado por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Sitio: <http://deceyec.ife.org.mx>

condiciones para ambas siguen siendo las mismas, la motivación está coartada y hay un amplio margen de decepción democrática.

### *APATÍA*

La apatía se define como la falta de emoción, motivación o entusiasmo. Es un término psicológico para un estado de indiferencia, en el que el individuo no responde a aspectos de la vida emocional, social o física.<sup>38</sup>

¿Qué factores ocasionan la apatía en el ciudadano o en la sociedad?

Pueden ser muchas las circunstancias que se presentan para provocar en los ciudadanos una actitud de completo desinterés ante temas relevantes de su entorno, no sólo los que tienen que ver con elecciones y representación, sino también aquellos que se desenvuelven a su alrededor y cuya presencia no ocasiona la participación ciudadana, social, altruista y otras.

Ya habíamos mencionado como factor la *desconfianza*, sin embargo, la *apatía* se presenta por causas más profundas, en este caso, puede que no sea toda la responsabilidad de gobiernos e instituciones. Cuando se ha dotado a los ciudadanos de una instrucción básica de civismo, cultura de la democracia y otras, aun así puede presentarse la indiferencia ante la participación, en este caso la opción está representada por una forma más directa de involucrar a los ciudadanos, si bien la participación ciudadana debe surgir de un ejercicio de voluntad individual y motivación personal, las condiciones para la misma deben ser dadas por quienes ejercen la representación, quienes conforman las relaciones de poder y las instituciones encargadas expresamente de ello.

Institucionalmente, la única participación que se promueve, es la electoral, y la decepción de los ciudadanos sobre los resultados de ésta, han invadido la esfera de la *participación ciudadana*, aun cuando algunos de sus instrumentos

---

<sup>38</sup> SANTROCK, John W., Psicología del Desarrollo. El Ciclo Vital, décima edición, España, Mc. Graw Hill, 2006, p. 468

representan una oportunidad para reflejar el descontento con diversos actos, el desinterés ha ocasionado un ambiente hostil hacia la participación y la opinión, se ha deteriorado la atención prestada a temas de sociedad y política.

La responsabilidad de incitar a la participación, es una labor compartida entre el Estado y los partidos políticos, éstos deben desarrollar programas de educación tendientes a hacer de cada ciudadano un agente de democratización de la sociedad.

El Estado, los partidos y las instituciones de enseñanza deben realizar un esfuerzo común a efecto de inculcar en el mexicano la convicción de que su dignidad exige que no vea los deberes ciudadanos con indiferencia, que votar y cumplir con obligaciones electorales (y añadiría la participativa) debe ser más una convicción y una satisfacción.<sup>39</sup>

### *PASIVIDAD*

Establecimos ya la diferencia entre una ciudadanía activa y una pasiva, en ésta última, cabe hacer algunas precisiones.

El *status* jurídico del ciudadano puede abarcar desde la protección exclusivamente pasiva hasta la actividad formal de votar, pero puede también negar el derecho a desempeñar cualquier actividad política relevante. Una vida no comprometida con la comunidad política puede ser también una vida no autorizada a participar, ya sea política o económicamente en esa comunidad.<sup>40</sup>

El compromiso ciudadano no se adquiere al momento de ser considerado como tal, la educación, los medios de comunicación y el desarrollo mismo de la vida crea en el ciudadano inquietudes respecto a diversos temas, la conciencia ciudadana evoluciona en la medida en que los individuos se involucran en esos y otros eventos.

---

<sup>39</sup> PATIÑO, Javier, Op. Cit. p 134.

<sup>40</sup> BARRY, Paul, Op. Cit. p. 66.

Cada ciudadano posee el derecho de participar, y salvo en el caso de la participación electoral, ésta no será una obligación entendida como tal, sin embargo, y retomando el concepto del ciudadano ocasional, el derecho de exigir se relaciona con el grado de participación que los ciudadanos deciden tener. No debe entenderse que solo está legitimado a recibir; aquel que si participa, o que debe recibir mayor protección social por su participación, ya que incluso se afirma que los ciudadanos no son activos o participativos en todo momento, que hay espacios en los que su actividad deberá esperar resultados, y ese lapso lo desarrollan como ciudadanos pasivos, se debe entender entonces que la ciudadanía activa únicamente es una forma de obtener mayores y mejores resultados en los sectores sociales, políticos, económicos, pero aun cuando la pasividad debe ser una actitud corregida, todos los ciudadanos gozan y deben gozar de las mismas garantías.

Exteriorizar la opinión individual y materializarla en actos concretos crea participación en prácticamente todas las áreas, la pasividad se traduce entonces, como una conducta negativa, pero en ocasiones justificada en la que los ciudadanos se encuentran en múltiples momentos y cuya erradicación no es posible por una condición natural del hombre en sociedad y porque su conducta es volátil.

### **3.9 La Participación Ciudadana en Países de Latinoamérica.**

En América Latina, el camino hacia la profundización de la forma de gobierno democrática, no ha estado libre de obstáculos y en algunos puntos, continúa siendo incierto.

Muchos de los países que conforman Latinoamérica, han empleado instrumentos de participación directa en los últimos tiempos, otros más, los han integrado recientemente a su constitución y otros ordenamientos.

La participación ciudadana ha comenzado a inundar espacios en la sociedad, en la administración, en la política y ocupado el que le corresponde en todo régimen democrático.

La participación ha representado una opción ante los proyectos de nuevas formas de integración social, de poder e incluso de democracia.

Es sabido que Latinoamérica posee una integración desigual en muchos aspectos, en lo social y lo político es donde más diferencias se pueden encontrar. Cada País ha optado y modificado su integración, adecuándola en ocasiones a cambios y evoluciones sociales naturales, otras más obedeciendo únicamente a actores políticos en lo individual.

La integración política en estos países, idealmente debiera obedecer a criterios de integración multicultural, lo que algunos denominan como “política de reconocimiento”<sup>41</sup> lo que aun ahora para algunos representa un problema, pero en el camino hacia la democracia, el necesario acercamiento de todos a lo político y lo social, parece haber sido por fin un tema tratado con seriedad, en ese contexto es que la participación ciudadana, ha sido el conductor de los cambios necesarios para realizar los nuevos planteamientos en la integración de su propia cultura e identidad.

La conformación de los sistemas democráticos en Latinoamérica aun no se agota, los cambios siguen sucediendo, algunas naciones son muestras ejemplares en participación ciudadana, otras han sido cuestionadas en sus métodos, lo cierto es que hasta ahora lo cambios han completado ciclos esenciales, las transformaciones son indispensables para mantener el funcionamiento de todo sistema.

Los países que se precian de ser democráticos, viven la misma de formas distintas, entendemos que la democracia sigue principios claros establecidos en

---

<sup>41</sup> MORALES, Canales Lourdes, Multiculturalismo y Democracia, 1ª edición, México, Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 26, 2008, p. 31



sus más antiguas expresiones; sin embargo, actualmente esta forma de vida ha sido moldeada, por lo que en Latinoamérica la democracia se cualifica de formas muy distintas siempre.

Hay que destacar que estos cambios son generalizados, la reinvención y valoración de las conductas sociales, se presenta incluso en más formas de gobierno ya no sólo en las democráticas, los últimos diez años han marcado una era de cambio sobre todo en la política.

El desarrollo debe concebirse como un desafío de carácter político y la dimensión política del desarrollo debe ser punto de partida irremplazable de cualquier estrategia.<sup>42</sup>

El desarrollo democrático no siempre ha sido acompañado del desarrollo político y el institucional, y al contrario, parece ser que en Latinoamérica nunca se han presentado simultáneamente, situación que ha puesto en entredicho la situación de los derechos y las libertades ciudadanas en muchos de estos países.

Este hecho ha logrado confundir a los dirigentes nacionales sobre las acciones que deben tomar para lograr una verdadera democracia, no originan los cambios donde debieran y en caso de resultar positivos los realizados, consolidan apenas una de las tres vertientes de desarrollo; agrandando las diferencias existentes entre ellas.

Hay quienes afirman que el cambio se origina necesariamente en las instituciones, primero ellas para que posteriormente los ciudadanos logren redefinir toda la estructura social.

La democratización dentro de las instituciones, es el principal medio para democratizar también otros sectores, ello proporciona certeza a los ciudadanos y elimina la desconfianza en el funcionamiento de la democracia, y su efecto es

---

<sup>42</sup> CARRILO, Flórez Fernando (ed.), Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe, 1ª edición, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 11

capaz de extenderse en cada nivel de gobierno, sin olvidar jamás que la protección de los derechos políticos ciudadanos legitimará los cambios.

Convertir el método de la democracia en un hábito del sistema es una tarea gigantesca inserta en la transformación cultural que debe tutelar toda reforma política.<sup>43</sup>

Por otro lado, la cultura democrática no goza aún de espacios eficientes en todos los países de Latinoamérica, la misma estructura de los sistemas de educación ha impedido que ésta se desarrolle adecuadamente, los ciudadanos no comprenden los alcances de sus derechos y obligaciones, por lo que la interpretación y aplicación normativa se ha cuestionado por canales diferentes a la deliberación, el diálogo y el consenso lo que dificulta la estadía de la democracia en muchos de estos países, debilita y fragmenta la sociedad.

Ignorar los rasgos culturales y las identidades sociales, es un obstáculo más para la democracia, se ha pretendido durante mucho tiempo, instaurar formas de organización de la democracia a costa de la pérdida de las mismas, imitando naciones con diferencias esenciales y queriendo imponer sus modelos a países con otras características.

En América Latina, dentro de los gobiernos democráticos han surgido modificaciones que si bien no debieran ser calificadas de más; o menos democráticas, no han demostrado los mejores resultados y en ese sentido, si resulta cuestionable su trabajo institucional, las desigualdades han impedido la adopción del concepto de ciudadanía en ellos y la participación solo se entiende a través de expresiones electorales.

El estudio que se abordará en la investigación, sobre tres países Latinoamericanos, se debe a que éstos han sido muestra de una u otra forma de participación ciudadana, bajo regímenes con cualidades distintas, que han

---

<sup>43</sup> Ibíd. p. 15.

favorecido o no a la participación pero que de cualquier forma han contribuido al cambio en cada uno.

En el plano comparado latinoamericano, existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumada a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión, consulta popular, plebiscito o referéndum, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países, en tanto que la revocación de mandato es un medio aun poco empleado y existe generalmente en las unidades de organización más pequeñas, provincias o municipios, en tanto que la iniciativa popular acontece de forma limitada de acuerdo con su materia.

- **Iniciativa Popular:** Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay, Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Paraguay.
- **Consulta Popular (Plebiscito y Referéndum):** Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela, El Salvador, Nicaragua y Paraguay.
- **Revocación de Mandato:** Argentina, Colombia, Ecuador; en estos países sólo existe a nivel provincial, en Panamá y Venezuela existe para todos los cargos.<sup>44</sup>

### 3.9.1 Venezuela

Venezuela se integra como un Estado Federal descentralizado, constituido por principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el

---

<sup>44</sup> BOKSER, Judith; (et. al.) Democracia y Formación Ciudadana, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, p. 73 y 79-80

que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participan en la formación de las políticas comunes a la Nación.<sup>45</sup>

Podemos referirnos a muchos aspectos de la integración de la política, de la democracia, del poder y de la sociedad en Venezuela, en este caso, únicamente nos compete referirnos a la participación ciudadana.

Actualmente, Venezuela guarda una estrecha relación con los mecanismos de democracia directa, sobre todo en el caso del Referéndum o Referendo, con base en el cual han realizado continuos ejercicios de participación desde la última sucesión presidencial, el más reciente en febrero de 2009.

La participación ciudadana en Venezuela se organiza como una actividad institucional compartida, cada órgano de gobierno e institución debe promover la participación de sus habitantes ya que de ello dependerá su conformación como país y los cambios en él.

Una ponencia dictada en la Universidad de Carabobo en la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas en Venezuela y titulada “La Participación Ciudadana en el Ámbito Electoral Venezolano” dictada por el Profesor Luis Antonio Chacón Nieto,<sup>46</sup> resalta múltiples aspectos del lugar de la participación en la nueva vida democrática del País, y señala:

*En Venezuela acontece un ensayo político con la puesta en ejecución del derecho de participación ciudadana en los destinos de lo público. Así, ante la coyuntura de una crisis institucional surgida a raíz del planteamiento revolucionario introducido con visos de constitucionalidad y dentro de un régimen democrático, se ha inteligenciado para abordar la conflictividad política emergente dentro del encuentro radicalizado entre posiciones diametralmente opuestas, recurrir a una salida que figure dentro de lo constitucional, que sea democrático, en ambiente*

---

<sup>45</sup> UBIARCO, Juan, Op. Cit. p.233

<sup>46</sup> Sitio del Instituto Nacional de Administración Pública España: [www.inap.map.es](http://www.inap.map.es)

*pacífico y fundamentalmente electoral. Estas soluciones se acordaron teniendo como árbitro la Organización de Estados Americanos, con la intervención de la Coordinadora Democrática conformada por un bloque de partidos políticos y organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil que hacen oposición al modo de gobernar por quienes sustentan los poderes estatales, y por otra parte el llamado Oficialismo que lo conforma como figura estelar del ejecutivo nacional en la persona del Presidente.*

En ese contexto y de acuerdo con el artículo 70 de la Constitución Venezolana de 1999 cuyo sentido es esencialmente más participativo, se tienen como mecanismos de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en lo político los siguientes:

- La elección de cargos públicos
- El Referendo
- Consulta Popular
- Revocatoria de Mandato
- Iniciativa legislativa, constitucional y constituyente
- Cabildo Abierto
- Asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante

En lo social y económico:

- Las instancias de atención ciudadana,
- La autogestión
- Cogestión
- Cooperativas
- Cajas de Ahorro

- Empresa comunitaria.

En 2007, se publica un Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana que reconoce los instrumentos de participación directa contemplados en la Constitución Venezolana y establece como su principal objetivo, desarrollar ampliamente las normas y procedimientos de participación. Impone además la obligación del Estado de actuar como facilitador del ejercicio de estos instrumentos con el fin de fomentar el desarrollo pleno de la persona humana como sujeto activo en los ámbitos individual, familiar, social y político, consolidar una sociedad democrática, desarrollar formas de organización social, superar la pobreza mediante la organización social, lograr el control ciudadano de los asuntos públicos, incorporar al pueblo soberano al ejercicio efectivo de la democracia y promover el ejercicio y defensa de las libertades democráticas.<sup>47</sup>

El cambio constitucional de 1999 y el cambio presidencial en Venezuela, dan un sentido completamente distinto a la participación, no sólo a la electoral, la participación ciudadana y social se ve incluida como la base más sólida de la composición nacional, las instrucciones dadas en todos los ordenes de gobierno, órganos e instituciones giraban en torno al fomento de la cultura participativa entre los ciudadanos, la difusión de los instrumentos participativos y las oportunidades para llevarlas a cabo.

Las reformas Constitucionales de 1999, dieron nuevas capacidades a la organización municipal en Venezuela, es en ellos donde surge el tratamiento de la participación ciudadana formalmente, los municipios eran una prueba de mejor organización y el examen que se hacía sobre la participación ciudadana no podía tener un mejor escenario, se crearon entonces los Consejos Locales de Planificación Pública, que debían ser el principal centro de participación en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, la

---

<sup>47</sup> Sitio de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador: [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)

participación debía desarrollarse localmente hasta crear una cadena de efectos traspasables a todo el País.

La Ley de los Consejos Comunales, sería el ordenamiento que daría cauce a la participación ciudadana local, ya que establecía como máxima prioridad la relación de éstos con los mayores órganos estatales, así, en ella se establecían los procedimientos para conformar los medios participativos en los sectores económico y social, así como los que resultaran de las actividades voluntarias aun cuando no estuvieran contemplados en la Constitución y para lo cual sería necesario la integración de grupos provisionales promotores de la participación, que realizaran las actividades necesarias para generar censos, convocatorias, documentos que contengan los rasgos de identidad de cada comunidad y en todo ello, la labor de los Consejos Electorales sería únicamente organizar y conducir el proceso de elección de miembros de estos Consejos, la divulgación de resultados y de la transparencia en los mecanismos.

Ahora, la participación ciudadana, ha traspasado los límites de los municipios, nuevas reformas constitucionales han tenido lugar en 2009, y la participación ha sido el vehículo de todas ellas y se proyecta como el de futuros cambios en todos los ámbitos.

Venezuela ha creado lo que denomina “Poder Electoral”, que surge en respuesta a los cuestionamientos que desde diferentes sectores de la vida nacional se formularon frente a la organización de los procesos electorales, este Poder, organiza y supervisa todo lo relativo a la elección popular de los cargos públicos, a través del sufragio universal, directo y secreto; teniendo además la facultad de organizar las elecciones sindicales, gremiales y de organizaciones de la sociedad civil que lo soliciten.<sup>48</sup>

De acuerdo con la Constitución de 1999, Venezuela integra sus Poderes de la siguiente forma:

---

<sup>48</sup> Portal del Consejo Nacional Electoral de Venezuela: [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve)



(FUENTE: Sitio Oficial del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.)

El 15 febrero de 2009, tuvo lugar en Venezuela un Referendo Constitucional denominado “Referendo Aprobatorio de la Enmienda Constitucional”, cuyo objeto fue reformar artículos de la Constitución que permitieran la reelección inmediata de cualquier cargo de elección popular de manera continua o indefinida.

El resultado que el referéndum arrojó fue que el 54.85% de los participantes aprobó la enmienda.

Su base Constitucional se encuentra en el artículo 341 que señala los procedimientos que tendrán lugar para realizar las enmiendas a la propia Constitución Venezolana.

En este País, el Referéndum es financiado con presupuesto del Consejo Nacional Electoral y la participación, se plasma en formatos elaborados por el mismo Consejo.

La pregunta fue la siguiente:<sup>49</sup>

*¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como*

<sup>49</sup> Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior, [www.diputados.gob](http://www.diputados.gob)



*candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente del voto popular?*

De acuerdo con la misma fuente, la abstención fue del 26.67% de un total de 16'652,179 participantes inscritos, con 6'310,482 participantes que constituyeron el 54.85% que optaron por el SI, y 5'193,839 que constituyeron el 45.14% que decidieron por NO.

Desde que tuvo lugar la Reforma Constitucional de 1999, el Referéndum en Venezuela, ha sido un medio de participación que hasta el momento ha generado cambios importantes en su integración como País:

2004. Se llevó a cabo para dilucidar si se dejaba sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial. **Rechazado.**

2007. Proyecto de Reforma Constitucional presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez. **Rechazado.**

2007. Referéndum Revocatorio de Alcaldes y Legisladores Nominales en Siete Estados. **Aceptados.**

2009. Reelección indefinida en cargos o puestos de elección popular: Gobernadores, Legisladores, Alcaldes, Diputados, Presidentes de la República Bolivariana de Venezuela y demás cargos de elección popular. **Aceptado.**<sup>50</sup>

Éste último, involucró aspectos de la vida democrática que fueron muy cuestionados, sin embargo, tuvo lugar dentro de un sistema de participación gestado con cualidades, que en teoría, responden a la auténtica participación, aun

---

<sup>50</sup> Ídem.

cuando en este momento parecen haber sido más un método hacia el poder, que un instrumento de democracia.

Tenemos entonces que el funcionamiento de la participación ciudadana en este país, entraña un importante vínculo con lo electoral, la creación del Poder Electoral como uno de los poderes públicos, enlaza todas las formas de participación que puedan surgir en la sociedad, pero no hay que dejar de lado el hecho de que más importante que los procedimientos electorales, en este momento se tienen contemplados los procedimientos participativos, el Consejo Nacional Electoral fija el gasto para estas actividades y el mismo Poder Electoral, surge en razón de estas potenciales expresiones ciudadanas, más que por las propias cuestiones electorales.

No hay una separación de lo ciudadano y lo electoral, pero a través de su Constitución, es posible distinguir el lugar dado a la participación ciudadana.

### **3.9.2 Bolivia**

De acuerdo con su Constitución, Bolivia se constituye como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomía

Adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria.

La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

- Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo.

- Representativa, por medio de elecciones de representantes por voto universal, directo y secreto, entre otros.
- Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otras.

Organiza su poder público en los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral.

En cuanto a los derechos políticos señala:

Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

El derecho a la participación comprende:

- La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley.
- El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre, obligatorio, escrutado públicamente.
- La fiscalización de los actos de la función pública.
- La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.

Tenemos entonces que los instrumentos de participación ciudadana en Bolivia son, de acuerdo con la reforma de 2009, la iniciativa legislativa, consulta popular; que comprende el referéndum y la revocatoria de mandato.

Al igual que Venezuela, Bolivia se ha visto inmersa en múltiples cambios desde la elección de su actual presidente, el cambio Constitucional más importante, tuvo lugar; y tras posponerlo en dos ocasiones desde mayo de 2008, el pasado mes de febrero de 2009.

Anunciado como la Refundación de Bolivia, este ejercicio de participación, tenía distintos objetivos, en principio, modificar substancialmente el sentido de la Constitución, incorporando a ella el sentido participativo de la sociedad, dotarla de más amplias áreas de incorporación y protección indígena, y consultar a los ciudadanos sobre la extensión de las tierras agrícolas y la posibilidad de fijar la reelección de los cargos públicos.

La pregunta fue la siguiente:

*¿Está usted de acuerdo con refrendar el texto del proyecto de Constitución Política del Estado presentado por la Asamblea Constituyente y ajustado por la Comisión Especial de Concertación del H. Congreso Nacional, que incluye los consejos logrados en el diálogo entre el Gobierno Nacional con los Prefectos y Representantes Municipales sobre autonomías, incorporando el resultado de la consulta sobre el artículo 398 a ser resuelto en este mismo referéndum, y que la misma sea promulgada y puesta en vigencia como Nueva Ley Fundamental del Estado Boliviano?*<sup>51</sup>

Con más del 61.43% de los participantes a favor del proyecto de Refundación Boliviana, el 7 de febrero, el Presidente Evo Morales proclamó la refundación que convierte a Bolivia en un “Estado plurinacional unitario social y económicamente de socialismo comunitario”.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Sitio Oficial de la Corte Nacional Electoral de Bolivia: [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)

<sup>52</sup> Rojas, Rosa, “Proclama Evo Morales la Refundación de Bolivia como Estado Plurinacional”, La Jornada, Domingo 8 de febrero de 2009.

En este caso, la participación ciudadana alcanzó el 90.26%, de un total de 3, 891,316 ciudadanos habilitados para participar.<sup>53</sup>

El Poder Electoral de Bolivia, recae sobre la Corte Nacional Electoral, es el órgano encargado de la organización de las elecciones de representantes populares y en este caso, también llevó a cabo lo relativo al Referéndum.

Previamente, en agosto de 2008, se llevó a cabo un procedimiento de referéndum revocatorio, a través del cual, los ciudadanos bolivianos, decidieron sobre la ratificación de Evo Morales como Presidente del País, la participación válida emitida correspondió al 63% a favor de la ratificación.<sup>54</sup>

La necesidad o urgencia de celebrar continuamente estos procedimientos, en opinión de aquellos que representan la oposición en Bolivia, es un reflejo de división política, que no ayuda a resolver los verdaderos problemas sociales del País, la incorporación de la democracia participativa en el texto constitucional, no parece estar cumpliendo con los fines de la misma y hasta ahora, si bien no la mayoría, algunos consideran que sólo ha satisfecho los intereses políticos y de poder de algunos.

Lo cierto es que al igual que Venezuela, la participación se presenta ahora más que nunca como un camino viable para el cambio, las transformaciones de ambas naciones, han sido obtenidas a través de la participación, y en el caso de Bolivia, la cultura participativa parece seguir un buen rumbo.

Bolivia es uno de los países latinoamericanos con mayor índice de participación; electoral y ciudadana, este hecho ha sido objeto de análisis recientes, algunos estiman que entre sus causas se encuentra la última elección presidencial, evento que tuvo lugar en un contexto de amplio apoyo para quien actualmente integra su poder ejecutivo y ahora el más importante rasgo que

---

<sup>53</sup> Sitio de la Agencia Latinoamericana de Información: <http://alainte.org>

<sup>54</sup> Sitio del Primer Periódico Ciudadano Digital de Bolivia: [www.ahorabolivia.com](http://www.ahorabolivia.com)

motivará la participación se encuentra en el incluyente ordenamiento constitucional cuya aprobación tuvo lugar recientemente y que mostro una vez más el creciente apoyo ciudadano.

### **3.9.3 Brasil.**

El caso particular de Brasil, lo enfocamos con una perspectiva distinta a la de Venezuela y Bolivia, ya que en este país se desarrolla desde hace 16 años, a nivel local, una forma de participación ciudadana que entonces y ahora resulta novedosa y progresista, se trata del Presupuesto Participativo.

La Constitución de Brasil de 1988, determina en su artículo primero que su Federación, la forman; la Unión indisoluble de Estados, Municipios y Distrito Federal, estableciendo un sistema democrático.

Señala que todo el poder emana del pueblo y lo ejerce por medio de representantes elegidos.

El poder se integra por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El desarrollo social, es parte importante de su Ley Fundamental, aun cuando ésta no ha sido modificada para integrar la participación como una de sus bases constitutivas, no ha resultado un impedimento para el país Latinoamericano con mayores avances en esta materia y desde luego en la democracia.

Como hemos visto, los temas financieros o materias tributarias, son excluidas de formas de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, las designaciones de presupuesto, erogaciones, prioridades y necesidades en los distintos sectores de un país, son temas que se considera se deben discutir en principio entre aquellos que gozan de la calidad de representantes y con apoyo de expertos en administración pública, finanzas y temas afines.

Sin embargo, en 1993, Brasil realizó lo que se denominó “Presupuesto Participativo” un proyecto para decidir el presupuesto con la colaboración directa de los ciudadanos.

El proyecto se pone en funcionamiento, debido a varias razones. Brasil es uno de los países con mayor población en el mundo, no obstante, había aún áreas geográficas que se mantenían con poca población en relación con otras provincias del mismo, y otras más con altas concentraciones, lo que originó un grave desequilibrio y descuido en ciertas ciudades. Cuando se pone atención a Porto Alegre, que por muchos años había sido dejada de lado, se percatan del hecho de que el olvido de esta zona era de tal magnitud que sus habitantes tenían vigentes solicitudes de alcantarillado hacía más de 30 años.

Esto era una consecuencia de una forma de administración totalmente centralizada, que se modificaría hasta 1998.

Otras circunstancias que apoyaron el proyecto en esta ciudad, fueron:

El triunfo de un partido progresista, para el que el presupuesto participativo era una herramienta esencial para el cumplimiento de sus lineamientos y la falta de atención del gobierno; lo que había motivado el surgimiento de un gran número de organizaciones ciudadanas con buenos cimientos.<sup>55</sup>

Aún antes del cambio hacía la descentralización, se busca beneficiar a distintas ciudades, entre ellas Porto Alegre, a través del presupuesto participativo que es la política de discusión y decisión pública sobre la distribución de las inversiones que el gobierno debería ejecutar en las regiones de la ciudad. Está diseñado a modo de proceso anual y cíclico, que integra una serie de mecanismos institucionales formales e informales a través de los cuales los ciudadanos

---

<sup>55</sup> Portal por el Presupuesto Participativo en Buenos Aires: [www.presupuestoparticipativo.com](http://www.presupuestoparticipativo.com)

participan directamente en la formulación de proyectos locales y en la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.<sup>56</sup>

El planteamiento parece simple, la población debe determinar directamente las prioridades locales de inversión, para ello, Porto Alegre que cuenta con un poco más de un millón de habitantes, es dividido en zonas, en cada una de las cuales se celebran Asambleas de ciudadanos que acuden libremente a expresar su opinión acerca del tema, y cuando deba ocurrir la integración del Consejo de Presupuesto, nombraran de entre ellos un representante que lleve hasta él, los acuerdos adoptados.

El aspecto más interesante de este proyecto, es el hecho de que cuando se integra el Consejo de Presupuesto, el mismo no se sujeta a un límite de costos establecido, ellos expresan los acuerdos de cada zona, si existe disenso se vuelve a consultar al resto de los ciudadanos y establecen las prioridades cotejándolas con las que se exteriorizaron en la reunión del Consejo y será a partir de ellas que se fije el presupuesto, sin sanción legislativa.

Al año siguiente de su puesta en práctica, en 1994 más de 11,000 personas acudieron a los encuentros, en 1995, 14,000 personas.<sup>57</sup>

Por lo tanto, el procedimiento contempla dos etapas denominadas Rondas, en la primera las autoridades municipales, entregan un informe detallado del presupuesto fijado el año anterior bajo este mismo mecanismo y a partir de ello se desarrolla las etapas preparatorias de la segunda ronda.

Las etapas preparatorias comprenden la integración de un Foro de Delegados Regionales que discutirán las cuestiones temáticas, sus resultados pasan al Consejo de Presupuesto, en el se elabora el borrador final del presupuesto.

---

<sup>56</sup> ARANGUREN, Luis, Op. Cit. p. 78

<sup>57</sup> *Ibíd.* p. 77



La elaboración del Plan de Inversiones se realiza basándose en tres criterios:

- La falta de servicios e infraestructura (las áreas más pobres reciben más),
- La población de la región (las áreas más pobladas reciben más) y
- Las prioridades regionales (alcantarillado, educación, pavimentación, entre otras).<sup>58</sup>

Los resultados del presupuesto participativo se reflejan sobre todo en el tema de los servicios, red de aguas, pavimentación, alcantarillado, y apoyo a grupos ciudadanos de ayuda a los sectores más vulnerables del municipio, organizaciones de educación, trabajo social y otros.

Los resultados para la democracia son aun mejores, el presupuesto participativo se presenta como el más evolucionado de los instrumentos de participación ciudadana, actualmente se pretende su desarrollo en países como Argentina y Colombia.

Los resultados para comunidades carentes de servicios e infraestructura son indiscutibles y aunque en principio esto podría parecer poco, habría que conocer profundamente las necesidades de los países latinoamericanos con mayor población y múltiples problemas sociales y culturales.

Los presupuestos participativos han conseguido unificar la identidad democrática en las sociedades locales, se demuestra una vez más que la democracia correctamente ejercida dentro de unidades pequeñas funciona mejor.

Pocas áreas incentivan tanto la participación ciudadana como la presupuestaria, integrar a los ciudadanos en una dinámica cuyos resultados son evidentes prácticamente de inmediato y además son continuos, mejora los

---

<sup>58</sup> Portal por el Presupuesto Participativo en Buenos Aires: [www.presupuestoparticipativo.com](http://www.presupuestoparticipativo.com)

resultados de la participación, aunado a la condición cíclica que permite corregir errores en periodos anuales, a través de un programa así, es posible resolver requerimientos de servicios comunes inmediatos.

La confianza en los resultados de la colaboración entre ciudadanos proporciona a la democracia, elementos para existir, mantenerse y alimenta al mismo tiempo la *teoría de la deliberación* y el consenso, además del hecho de que el presupuesto participativo, no está sustentado restrictivamente en el principio de mayoría, las más importantes necesidades no son ignoradas por quienes habitan los municipios y ello facilita la toma de decisiones, por lo que más que mayoría, se consigue el consenso.

El compromiso de los habitantes con el bien común, es lo que los habilita para adoptar una actitud orientada a la ciudadanización.

Por lo que se refiere a otras formas de participación ciudadana en Brasil, se encuentran la iniciativa legislativa popular y la consulta popular (plebiscito/referéndum).

En 1993, se realizó un plebiscito que tenía por objeto legitimar el régimen republicano presidencialista vigente y el resultado fue precisamente ese.

Brasil ha cimentado una importante red de Asociaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones, en el marco de una Constitución más democrática y participativa a partir de 1988, sin embargo, éstas surgieron en un contexto de social de serios conflictos de educación, salud y seguridad pública, esa es la razón de la instrumentación de normas municipales que daban a éstos mayor autonomía y facultades.

Su gobierno sigue dando facilidades al surgimiento de estas formas de integración ciudadana y fomentando la democracia local.

Las peculiaridades de este caso giran en torno al hecho de que, a diferencia de otros contextos en los que se instruye a los ciudadanos en las culturas de la participación y democrática y posteriormente se les dota de herramientas como el

plebiscito y el referéndum, en este caso sin esa etapa previa, la instrucción ciudadana sería reemplazada por los retrasos en la atención a importantes requerimientos entre los habitantes de la ciudad y aunque no es el escenario ideal para la puesta en práctica de los instrumentos de participación, sigue siendo actualmente una figura que aspiran poder instrumentar muchos otros países, con la obtención de los mismos resultados.

### **ALGUNAS REFLEXIONES**

Las instituciones de democracia directa han sido utilizadas en 10 de los 13 países que los regulan, en Venezuela, desde la llegada al poder del presidente Chávez, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos con suerte diversa durante el periodo 1978-2001. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección, [...] la clase política uruguaya registró una derrota en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales, por su parte el ex presidente Fujimori de Perú, utilizó estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos y renunciaría hasta el tercer mandato como presidente.<sup>59</sup>

En este contexto, es visible que la democracia no se reduce al procedimiento a través del cual el pueblo vota para elegir entre distintas opciones electorales, Joseph A. Schumpeter, tratando de construir un modelo realista de democracia, llegó a la conclusión de que el papel del pueblo en un régimen democrático es producir gobierno, no ser gobierno.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> BOKSER, Judith, Op. Cit. p. 91-92

<sup>60</sup> SCHUMPETER, Joseph A., "Capitalism, Socialism and Democracy", en; Silva Herzog Márquez, Jesús J., Esferas... Op. Cit., p. 14

Actualmente las democracias reales parecen ir en sentido contrario de esta afirmación, en estos momentos la actuación ciudadana debe cumplir objetivos dentro de las actividades administrativas y de gobierno, por lo que elegir o emitir el sufragio es, si bien una parte fundamental de la democracia, también resulta ser solo una de las formas de ciudadanía.

Para terminar este recorrido, a continuación transcribiremos, un segmento de la entrevista realizada a Antonio Polito por Ralf Dahrendorf que nos parece sumamente revelador del tema que examinamos:<sup>61</sup>

*P. En la relación entre «demos» y la democracia todo está cambiando. Y no sólo en las estructuras políticas supranacionales, sino también en el ámbito de los estados-nación, en nuestros sistemas políticos. Es como si el conjunto de las mediaciones tradicionales – mítines, parlamentos, partidos o periódicos-hubiese estallado para dar lugar a formas de relación directa entre el poder y el pueblo. Hoy en día la consulta telefónica de miles de personas y un anuncio en televisión es más importante que un mes de campaña electoral. Todo ello, ¿sigue siendo democracia o es el principio del fin de la democracia?*

*R. Sin duda hemos entrado en un territorio nuevo, que podríamos definir –utilizando el título de un panfleto de Colín Crouch- como la “posdemocracia”, es evidente que los métodos tradicionales – elecciones, parlamentos...- ya no producen los resultados para los que fueron concebidos. Pero el problema del futuro de la democracia sigue siendo la democracia, es decir, dar voz al pueblo. [...] por lo tanto,*

---

<sup>61</sup> DAHRENDORF, Ralf, Op. Cit. p. 79-80.

*considero comprensible que se experimenten nuevos caminos. De hecho, lo que hoy estamos presenciando es precisamente la exploración de una amplia gama de nuevos métodos para encontrar una respuesta a estas exigencias, [...] no sabemos cuáles y cuántos de ellos, al final de esta fase, permanecerán, y cuáles y cuántos desaparecerán. Debemos, pues, considerarlos sin prejuicios, porque nacen de una exigencia real y debemos evaluarlos cada vez en función de los resultados que generen.*

## CAPÍTULO IV.

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MATERIA FEDERAL O GENERAL.

A partir de las consideraciones hechas en torno al tema de la *participación ciudadana*, su aparente pertenencia al Derecho Electoral y su regulación en México, podemos ahora precisar sus potenciales alcances de ser considerada materia y objeto de una normatividad federal o general y ser aceptada como una disciplina jurídica independiente.

Precisábamos ya, los enfoques que en lo federal, se han dado a la *participación ciudadana*, como se incluye en los espacios determinados para el desarrollo y la planeación nacional y otros más, aunque no han sido desplegados de forma amplia.

Es momento ahora, de argumentar a favor de que la *participación ciudadana*, se proyecte también dentro de las leyes de carácter federal o general y que sea considerada en la Constitución Mexicana con mayor extensión y profundidad. Dadas las circunstancias, que a decir de Iglehart, sugieren que la modernización de la sociedad conduce a que se sustituya la participación tradicional en actividades como la participación en las elecciones y la afiliación partidista por nuevas formas de actividad más exigentes, como la participación en los nuevos movimientos sociales y las campañas de apoyo a referéndum, en un juego de suma cero.<sup>167</sup>

En ese sentido, se sugiere un cambio dentro de las formas de conceptualizar la *participación ciudadana* dentro de la democracia, con el fin de mantenerla, desplegando en su interior una red de ciudadanos informados,

---

<sup>167</sup> Ronald Iglehart, en: "La Participación Ciudadana: México desde una perspectiva comparativa" PIPPA NORRIS, Harvard University, John F. Kennedy, School of Government, p. 6, desde el Sitio: <http://ksghome.harvard.edu>

participativos, comprometidos y educados bajo una nueva forma de ver y entender la democracia.

Algunos de los obstáculos que encuentra la democracia participativa en México, involucran los temas que en este capítulo, son sugeridos como susceptibles de cambio y evolución de acuerdo con los planteamientos de esta renovada democracia.

#### **4.1 Importancia de Unificar los Instrumentos de Participación Ciudadana en todo el País.**

A lo largo de esta investigación nos hemos apegado a la corriente que señala que más que deteriorarse, los sistemas de democracia actuales, comienzan una gradual modernización, por lo que éstos no se dirigen a una destrucción que haga imperante la necesidad de acercarse a otras formas de organización de los Estados, deterioro caracterizado en su caso, por las conductas antipartidistas y el distanciamiento de la participación electoral y la política. Resulta entonces que la compleja organización estatal debe generar una o varias estructuras capaces de integrarse a estas nuevas características de la democracia o de modernización democrática.

Así, resulta entonces que esta gradual modernización debe abarcar diversas áreas, entre ellas las que a continuación se describen.

En principio, la *participación ciudadana* es al mismo tiempo razón de la transformación democrática y un elemento necesario para la misma, por lo que debe ser construido un ambiente propicio para ésta, aceptando el cambio y colaborando con aquél, iniciando por la voluntad de todos los elementos de un Estado y la indispensable distribución de roles para cada uno.

En México, esta transformación ha sido gradual y lenta; sin embargo, algunos cambios han tenido lugar y siguiendo con la pauta dada por los mismos, hay que definir cómo deben continuar y el rumbo que deben seguir.

Fijaremos por tanto algunos de los puntos que a nuestra consideración deben ser impulsados para adaptarse a los rápidos movimientos de la democracia participativa siguiendo el esquema que se ha desarrollado en la investigación.

La democracia participativa es más abierta a considerar útiles las formas de intervención ciudadana, pues está caracterizada por algunas figuras ya descritas, pero también acepta la existencia de otras que puedan resultar de aquellas o de la nueva actitud ciudadana frente a la democracia, que los lleve a generar nuevas expresiones participativas; sin embargo, debe existir una base que represente las más importantes expresiones de la democracia participativa en todo el País, en ese sentido, buscar que se unifiquen los medios de *participación ciudadana* no parece un escenario imposible.

Prácticamente, en todos los casos, los instrumentos de *participación ciudadana* considerados ya sea a través de una Ley, o bien, de la Constitución de las distintas entidades federativas, son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular o ciudadana.

En otros casos se tienen previstos, la consulta ciudadana, los recorridos de autoridades, asambleas ciudadanas, audiencia pública y la contraloría ciudadana.

Ahora bien, estos tres instrumentos principales, que ya han quedado definidos, tienen objetivos muy claros, son de aplicación concreta y en todos los casos refieren un procedimiento un tanto complejo y subjetivo.

En principio, es necesario establecer la utilidad e importancia de los instrumentos de participación que en muchas entidades federativas no han sido incluidos en su normatividad. Sobre algunos de ellos, habíamos precisado la poca relación que en verdad mantienen con la *participación ciudadana*, de acuerdo con



el sentido teórico de la misma y sobre todo en cuanto a la forma en que son conceptualizados en las leyes que los contemplan.

Así, instrumentos como la *Difusión Pública*, que en sentido estricto es más una obligación de autoridades, y en general de representantes del poder público, se presenta precisamente en estos términos, pero dentro de esquemas de *participación ciudadana* en los que su verdadera connotación debiera estar enfocada al rol que los ciudadanos desempeñan frente a la información, como ejercen su derecho a la misma y como actúan en consecuencia, no referir la difusión únicamente como parte de la transparencia en información y actividad de gobierno, atribuible sólo a una de las partes.

Otros más como los *Recorridos de Autoridades Locales*, que tendrían que enfocarse en un doble sentido, únicamente lo hacen, refiriéndose a la obligación de autoridades de elección popular, de realizar acciones de verificación de cumplimiento sobre obras públicas y servicios, actividades que se desarrollarán en el transcurso de un recorrido que en la práctica es usado más como un medio de difusión de sus actividades a cuenta de una elección reciente o por alguna futura, y que dependerán de solicitudes cuya promoción queda sujeta al número de actividades con que deba cumplir el personaje en cuestión, por lo tanto no son periódicas, ni son tampoco, un espacio flexible para que en éste pueda existir un diálogo que lo haga una forma de *participación ciudadana* real, carece de condiciones para la deliberación y no plantea en ningún momento que entre sus objetivos se pretenda el consenso, elementos que motivan la *participación ciudadana*.

En el caso de las *Asambleas de Ciudadanos*, éstas son de carácter interno, se prevén como reuniones periódicas entre núcleos reducidos de habitantes por zonas, en los que harán del conocimiento de los demás, requerimientos de cada lugar y otras cuestiones más relacionadas con ésta, sin embargo, generalmente no definen cómo esta información se hará llegar a los sujetos con capacidad de ejecución, y desde luego tampoco define la forma en que éstas serán evaluadas por aquéllos personajes en la conducción de sus programas políticos y de

desarrollo, por lo que la asistencia a estas reuniones; si bien es un ejercicio de participación, no deriva en resultados que puedan precisarse con claridad, situación que los ciudadanos pueden interpretar como un ejercicio engañoso e inútil y por tanto disminuirá gradualmente los niveles de participación, confianza y credibilidad.

Si a éstos y otros instrumentos, se les dotara de las cualidades que los conviertan en formas auténticas de participación, en las que sus resultados sean tangibles, en principio no tendrían que excluirse de las normas creadas al respecto, sin que esto las convierta en objeto del Derecho Electoral, hay que recordar que incluso a los únicos instrumentos a los que se ha dado esta connotación, son el Plebiscito y el Referéndum, salvo algunas excepciones en que se incluye también la Iniciativa Ciudadana.

Es importante precisar que entre las cualidades más importantes con que deben contar los instrumentos de *participación ciudadana* están ser confiable, útil y accesible, los medios dispuestos para ésta deben compartir estas mismas cualidades, por lo que en principio, éstas debieran ser consideradas como las condiciones sin las que un medio no puede ser considerado de *participación ciudadana*.

Todas las actividades, cuyo ejercicio deriven en transparencia, difusión y otras que mejoren las formas de gobernar y las democratizen; son sin duda útiles, en ese sentido, aún las formas que se han insertado en algunas leyes y que no son propiamente formas de participación, representan una vía en la consecución de estos objetivos, sin embargo, deben ser considerados dentro de un enfoque de mayor participación, de ese modo, su presencia en las leyes sería más comprensible, por ahora podemos decir que los únicos instrumentos que en verdad son un medio que garantiza la *participación ciudadana* son: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Consulta Ciudadana, Colaboración y Contraloría Ciudadana y de ser instrumentada, también lo sería la Revocación de Mandato.

Todos ellos, cumplen con las características de la *participación ciudadana*, la más importante de ellas, que requieren un acto de voluntad individual, una condición natural que los lleva a establecer nexos con otros individuos y que algunos casos los lleva a actuar en beneficio de causas que no necesariamente les son propias, en otros casos, los ubica como agentes transformadores; cuyas actividades generarán cambios en distintas áreas, en lo social, lo político y lo económico.

Ahora bien, que todas las leyes en la materia tengan previstos los mismos instrumentos, unificando su procedimiento, sus fines y objetivos y desde luego sus resultados, pondrá a cada entidad federativa en condiciones más firmes que permitirán el desarrollo de la democracia y la democratización.

Además de estos aspectos, resulta importante una regulación uniforme de la *participación ciudadana*, considerando que es a partir de ésta que en el pasado se han adoptado decisiones en distintas áreas, pero más reciente, en una de carácter estratégico, cuya importancia motivo la intervención de más de diez Estados de la República que finalmente crearon un procedimiento idéntico para todos los casos, y sólo diferenciado por la fecha, apoyado también en el hecho de que algunos de los instrumentos en realidad no tiene un procedimiento exhaustivo y que deja suficientes espacios que los hacen sumamente flexibles, ello da indicios de que resultaría más fácil si las formas de participación fueran en todo afines, pero toda vez que su regulación está sometida a los criterios de los congresos locales, no puede más que ser un procedimiento que se ajuste a cada caso y sus necesidades.

Existen muchas razones por las cuales resulta importante la unificación en las formas de participación ciudadana, mencionábamos anteriormente que son diecisiete los estados con una ley en la materia, otros más la incluyen parcialmente en su constitución local, ese podría ser considerado el primer impedimento para lograr ese objetivo, el hecho de que en la Constitución Federal únicamente está considerada la Consulta Ciudadana.

El medio a través del cual la *participación ciudadana* podría seguir el camino planteado, en principio parece ser la Constitución Federal.

Como fue posible visualizar, los cambios en beneficio de la participación ciudadana en países latinoamericanos, ocurrieron dentro de sus Constituciones Federales o Nacionales, se modificó la esencia de todas ellas para incluir formas de integración del País basadas en la participación y en medios como el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, e incluso con la creación del poder electoral como uno más que integra el poder público.

Si bien los cambios constitucionales en aquéllos países, se deben más a cuestiones derivadas de movimientos políticos y sociales que se desarrollaron en el marco de cambios aun más grandes en las estructuras de poder de cada uno, en México, dar un lugar a la *participación ciudadana*, tendría costos mucho menores en relación con los que tuvieron lugar en países como Chile y Venezuela.

Las condiciones para la *participación ciudadana* deben ser dadas por dos elementos: un ambiente político democrático así como la voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma.<sup>168</sup>

La voluntad individual que lleve a la acción ciudadana, depende de muchos factores, entre ellos, como se dijo en el párrafo anterior, un ambiente político democrático, mismo que se crea o construye a partir de muchas circunstancias, tales como los cambios en las instituciones principalmente, seguido de nuevas formas de poder, si bien no necesariamente de integración del mismo, si de una nueva composición, con más vínculos ciudadanos y la ciudadanización, en realidad, se puede decir, que se trata de elementos relacionados uno con otro, cuya conexión debe ser indisoluble.

---

<sup>168</sup> MERINO, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, 6ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, diciembre 2007, p. 31

Planteado así, cada entidad federativa, debe necesariamente cumplir un rol dentro de este mecanismo, cada uno debe ser autosuficiente en *participación ciudadana* y, al mismo tiempo, tener la capacidad de integrarse a un sistema nacional creado para la misma, de ese modo, contar con cierta autonomía que les permita actuar en consecución de fines concretos.

La experiencia estatal y municipal en *participación ciudadana* que hasta ahora se ha tenido en México, bien podría ser considerada parte de un método que eventualmente generará o se convertirá en un esquema de carácter federal, algunos Estados de la República han explotado la oportunidad de probarse y probar a los ciudadanos en formas de participación distintas de la electoral, y una parte de ellos ha sido capaz de establecer un vínculo importante entre gobierno y ciudadanos, es decir, han generado ya un ambiente político democrático por encima de cuestiones que por momentos, deterioran su imagen al ser señalados como núcleos de corrupción y deficientes en su relación con la transparencia, sobreponerse a ello estableciendo una relación cercana con los ciudadanos, hace más viable la posible transformación de la participación ciudadana en una materia de aplicación general.

No se puede pensar en unificar los instrumentos de *participación ciudadana* en el País, si no es a través de la Constitución, es posible incluso, darse cuenta de que el sentido de la Constitución Federal refleja la necesidad de integrar a los principios de la Nación, un carácter mucho más participativo, es decir, es cada vez más necesario, evocar dentro de la Constitución, la democracia participativa como parte esencial de la composición del País y, desde luego incluir, las formas de participación a que tienen derecho los ciudadanos y los medios a través de los cuales ésta tendrá lugar.

Las razones más importantes por las cuales la *participación ciudadana* debe ser uniforme en cuanto a sus medios en todo el país, se han venido dando a lo largo de este trabajo. De su recapitulación, encontramos las siguientes:

- La necesidad generalizada de convertir a los sistemas de democracia representativa actuales, en democracia participativa.
- Iniciar o continuar el cambio de la gobernabilidad hacia la gobernabilidad democrática basada en la participación de los ciudadanos.
- Integrar el concepto de ciudadanización a las concepciones actuales en torno al civismo, y todos los roles que desempeñan los ciudadanos.
- Integrar a la cultura del ciudadano, la participación.
- Encausar nuevas formas para reencontrar al ciudadano con la participación electoral y política.
- Integrar al ciudadano, como un agente de transformación dentro de las estructuras de poder, sociales, políticas y económicas.
- Revalorar a través de la *participación ciudadana*, conceptos como deliberación y consenso.
- Integrar a los ciudadanos en la toma de importantes decisiones.
- Lograr a través de la *participación ciudadana*, el equilibrio dentro de la relación entre ciudadanos y gobierno y entre éste y la gobernabilidad.
- Hacer dinámica la relación de los ciudadanos con el Estado.
- Insertar a la forma de organización, espacios de debate abierto, sobre la base de la pluralidad.
- Integrar la *participación ciudadana* como el medio más eficiente de control y transparencia, insertando como uno más de sus instrumentos, la revocación del mandato.

Las anteriores son algunas razones por las que la participación y sobre todo la *participación ciudadana*, debe estar sujeta a criterios uniformes en todo el País, que ante este escenario, es importante insertar al texto constitucional;

instrumentos de *participación ciudadana*, sobre la base de renovados principios de democracia, con sentido participativo y reflejando a través de la intención legislativa, que la democracia sólo es posible a través de la participación, de la decisión individual de ser y tomar parte en cada aspecto de la integración del Estado y de la sociedad.

La Constitución es el medio ideal para generar el encuentro entre la participación y una nueva dimensión de la misma, distinta de la electoral y la política, la ciudadana, a través de instrumentos de probados resultados no sólo en otros países, también en México, y es también un medio ideal para motivar todas las formas de la participación, pues es evidente que la participación electoral no es por ahora, una prioridad para los ciudadanos; sin embargo, de ser un concepto que se integre como parte importante de la composición nacional, ésta podría cambiar las nociones y la imagen que de todo ello tienen los ciudadanos y un mejor entendimiento en los mismos sobre el actuar individual frente a las cuestiones públicas.

La Constitución puede aceptar entre sus principios, los que propone la participación ciudadana.

Para el caso de la *participación electoral*, es más necesario que nunca identificar las causas del abstencionismo. En cuanto a la *participación ciudadana*, es indispensable que ésta sea encausada a través de medios y formas que se relacionen con las que aun motivan la participación social, la de la sociedad civil y las que en el pasado incentivaron la participación en procedimientos de consulta y plebiscito, es importante que sea a través de la Ley Fundamental que los ciudadanos entiendan la importancia de convertirse en parte activa, en más formas que la de la emisión del sufragio.

Es importante precisar, que algunas de estas cuestiones, han sido materia de iniciativas presentadas por la Comisión de Participación Ciudadana, todas ellas pendientes de dictamen.

*Iniciativas presentadas en la LIX Legislatura turnadas a Comisión, pendientes de Dictamen:*

- 2004. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a las figuras de Plebiscito, Referéndum, Revocación de mandato, Iniciativa Popular y Rendición de Cuentas. Presentada por el Partido de la Revolución Democrática.
- 2004. Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 40, 73, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las figuras de plebiscito y referéndum. Presentada por el Partido Acción Nacional.

*Iniciativas presentadas en la LX Legislatura turnadas a Comisión:*

- 2006. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Creación del Instituto Federal de Participación Ciudadana). Presentada por el Partido de la Revolución Democrática.
- 2006. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Incorporar al sistema electoral mexicano el referendo, el plebiscito y la iniciativa social como derechos políticos en los tres niveles de gobierno. Presentada por el Partido Convergencia.
- 2006. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Crear la Ley Federal de Participación Ciudadana). Presentada por el Partido Convergencia.
- 2007. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos



Electorales. (Facultad del pueblo para revocar el mandato a los funcionarios públicos y establecer el procedimiento correspondiente a cargo del Instituto Federal Electoral). Presentada por el Partido Convergencia.

- 2007. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Establecer la democracia participativa dentro de los principios de la República mediante la participación de los ciudadanos en las instituciones del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del encargo). Presentada por el Partido de la Revolución Democrática.<sup>169</sup>

Dentro de estas iniciativas hay algunas relacionadas directamente con el objetivo de esta investigación, en principio, la de reforma y adición a la Constitución Federal para incluir en ella instrumentos de democracia directa, la creación de la Ley Federal de Participación Ciudadana, la del Instituto Federal de Participación Ciudadana, estas tres vertientes; más la de la consolidación de la participación ciudadana como disciplina jurídica autónoma, poseedora también de independencia doctrinal, representan la metodología a seguir en la propuesta de desvincular la participación ciudadana del Derecho Electoral y otras materias, aun cuando aspectos de estas iniciativas contemplan, dar expresas facultades al Instituto Federal Electoral para actuar en el desenvolvimiento de los procedimientos relacionados, cuestión que ya hemos confrontado a través de argumentos para uno y otro escenario.

Sobre la propuesta de incorporar a la Constitución Federal los instrumentos de democracia directa, en realidad pensamos que debe tratarse de una reforma que permita entender que el sentido de la misma y desde luego la integración Nacional están basadas en la participación como fuente de toda composición.

---

<sup>169</sup> Sitio Oficial de la Cámara de Diputados, Micrositio de la Comisión Ordinaria de Participación Ciudadana: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

En los ejemplos estudiados, es posible darse cuenta que el principio del cambio hacia la democracia participativa tuvo lugar en la Constitución, que se integro como uno más de los derechos de los ciudadanos la participación a través de instrumentos de democracia directa y otros más con carácter social y económico, es decir, se promovió la participación en todas las áreas. Aún más, se partió de que de ese momento en adelante, su composición estaría basada en la participación popular, en la de cada ciudadano y en un compromiso de democracia.

Si bien, en ocasiones se ha cuestionado el avance de estos modelos políticos en los países latinoamericanos, por ahora, sólo deben ser entendidos, como los modelos que han hecho de la democracia participativa un esquema de organización, desde lo más alto de su orden normativo, los resultados en lo individual no deben ser tomados como una consecuencia para todos los casos, es por ello que es una labor que debe emprenderse dentro de las características particulares de nuestro país, una vez más dentro de lo que se denomina “política de reconocimiento”, en ese sentido, los cambios al interior del País se han dado en transparencia, rendición de cuentas y en general ha tenido lugar un cambio al interior de las instituciones, lo que sienta bases para integrar la participación en todos los niveles de gobierno y en muchos más espacios que los previstos.

En relación con la creación de una ley federal de participación ciudadana, dedicaremos un apartado para explicar esta posibilidad.

Acerca de los potenciales alcances de la participación ciudadana como forma de integración del País, en una de sus vertientes, tenemos la posibilidad de dotar a ésta de Autonomía Orgánica con la creación de un Instituto y órganos jurisdiccionales.

Sobre el Instituto Federal de Participación Ciudadana, es evidente la necesidad de que la participación ciudadana posea autonomía orgánica, es decir, la existencia de instituciones cuyo fin y objeto sea esta forma de participación.

Como habíamos precisado anteriormente, algunos institutos electorales locales incluyen la participación ciudadana como parte de su denominación y por tanto de su objeto, son en consecuencia; institutos electorales y de participación ciudadana, y señalábamos también que esto atiende a alguna de las siguientes razones principalmente:

- El hecho de que la *participación ciudadana* aun se confunde con la electoral por un lado; por otro, que se piensa que toda participación de los ciudadanos es necesariamente electoral y que es un indicador de los acontecimientos en jornadas electorales por lo que asumen que puede y debe ser parte de su denominación.
- Y el segundo, que en realidad aquellos institutos se orienten a regular lo referente a la *participación ciudadana* como la entendemos, y desde luego también a lo electoral, no obstante que entre sus facultades y atribuciones no se encuentra ésta expresamente.

Ante este escenario, se abre más de una posibilidad para otorgar esta autonomía a la participación ciudadana:

De acuerdo con los razonamientos hechos hasta ahora, se puede considerar que la creación de un Instituto Federal de Participación Ciudadana es absolutamente necesaria en la consecución de los objetivos de la democracia participativa y otros más ya enlistados, que la creación de un organismo que agrupe características de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio cuyos fines estén relacionados únicamente con la participación ciudadana; es parte esencial de la democracia participativa.

Así mismo, ser un instituto encargado de regular todos los aspectos relacionados con los instrumentos de *participación ciudadana* e incluso con la participación social, que tiene lugar a través de organizaciones y asociaciones civiles y la participación altruista, y otras más que sean capaces de exteriorizarse por los ciudadanos y que resulte materialmente distinta de la electoral, es indispensable en un régimen en el que al día de hoy convergen con más fuerza

ideas y necesidades de gobernabilidad democrática, de cultura democrática, de democracia participativa, ciudadanización y en general de motivar todas las formas de intervención ciudadana.

Por otro lado, existe la posibilidad de que institucionalmente, la participación ciudadana sea incluida entre las atribuciones de los institutos electorales ya existentes, sobre la base de una organización que ya se presenta sólida en el País, sin embargo, esto no significa que finalmente los instrumentos de democracia directa y participativa sean de naturaleza electoral, por el contrario, para poder asumir estas figuras debe mediar un cambio en las denominaciones de los institutos electorales que reflejen la dualidad de sus funciones, así por una lado serían institutos electorales y por otro, institutos de participación ciudadana.

Lo más importante en estos planteamientos, es que las actividades ciudadanas requieren ser visualizadas y analizadas desde una perspectiva más amplia, es decir, una posición que permita entender la importancia de los procedimientos requeridos por cada instrumento de participación ciudadana y los que tienen lugar con la conformación de grupos ciudadanos, que al mismo tiempo permita dilucidar las diferencias entre ellos, cuya capacidad para ejecutarlos no dependa de cuestiones presupuestarias para actividades secundarias, sino directamente autorizadas para ello y en ese sentido, cada una de las dos opciones debe ser estudiada en la medida en que se responda mejor a este objetivo.

Podríamos entender entonces que de optar por la creación de un Instituto especializado, un Instituto de Participación Ciudadana, sus atribuciones se orientarían en las siguientes áreas:

- Organización de los procedimientos plebiscitarios, de referéndum, de consulta ciudadana.
- Incorporar al sistema de democracia todas las formas de participación ciudadana, distintas de las anteriores.

- Resolver sobre la trascendencia y realización de cualquiera de los procedimientos de participación.
- Resolver sobre el apoyo económico y de logística a organizaciones civiles, ciudadanas y asociaciones.
- Proveer de las condiciones y los elementos materiales necesarios para cualquiera de las manifestaciones de la participación ciudadana.
- Determinar que actos y decisiones requerirán de forma obligatoria; participación ciudadana, a saber, procedimientos de plebiscito, referéndum, consulta o asamblea.
- Fijar formas de fomento a la participación y todas las manifestaciones de voluntad ciudadanas.
- Establecer medidas para la eliminación de obstáculos para la participación, dentro de la educación, la cultura, la difusión de los derechos ciudadanos.
- Crear formas de organización que de acuerdo con su estructura y número; contribuyan con la democracia, sus métodos y sus fines.
- Vigilar el cumplimiento de las condiciones necesarias para la existencia de la participación ciudadana.
- Velar en todo momento porque la participación sea considerada dentro de las políticas, los programas, la administración y en general dentro de cualquier aspecto de la vida pública.

Estas mismas atribuciones, tendrían que ser asumidas por los Institutos Electorales, en caso de concluir que su organización es capaz de atender estas tareas y que por tanto resulta innecesaria la creación de un instituto distinto y aceptar además un cambio en sus denominaciones para denotar la diferencia entre la participación electoral y la participación ciudadana.

Cabe decir ahora, que en nuestro punto de vista, integrar un organismo de Participación Ciudadana a la estructura institucional del país, fortalecería sin duda cada una de las formas adoptadas para llegar a la democratización y la gobernabilidad democrática, contar con un organismo que sea un medio directo para dar a los ciudadanos espacios para desempeñarse en cada uno de estos objetivos y darles las mejores oportunidades y más organizadas para lograr el total empoderamiento ciudadano y continuar trabajando en la democracia y en su principal fin, es sin duda una necesidad creciente.

Un Instituto de estas características reemplazaría las ideas de una democracia basada en la participación electoral, en la emisión del sufragio como única forma de manifestar la voluntad ciudadana, ya que representaría las múltiples expresiones ciudadanas, sin restar de ningún modo la importancia de la participación electoral cuya representación seguiría siendo la misma, el Instituto Federal Electoral.

Su creación sería símbolo del reconocimiento del valor ciudadano, de sus aportaciones, ideas, decisiones y claramente, ambos institutos serían el marco de de la democracia participativa en México.

Por otro lado, se deben fijar las condiciones que prevalecerán en torno a su capacidad de ejecutar los actos correspondientes a esta forma de democracia, la distribución de su presupuesto, los criterios para la aplicación de éste, prioridades y necesidades particulares que sobre participación prevalecen en México.

Por ejemplo, retomando parte de la experiencia en *participación ciudadana* relatada en los dos capítulos anteriores, es posible apreciar que en un inicio, se pensaba en la contratación de servicios para la organización de los procedimientos de los instrumentos más usados (plebiscito/ referéndum), por lo tanto no se pensaba en la organización electoral como una opción, si no hasta que se hicieron presentes las cuestiones de presupuesto, por lo que se decidió que en razón de ello, la mejor opción era utilizar los elementos con que ya contaba el organismo electoral.

Ahora bien, de ser tomada con más seriedad la creación de un Instituto de Participación Ciudadana, que cuente con sus propios recursos, podría aún, realizar la contratación de servicios con empresas cuya objeto es precisamente ese y que cuenten con la capacidad para llevar a cabo estos procedimientos, lo cual sería razonable toda vez que los actos que requieren de esta estructura; tendrán lugar con mayor frecuencia que hasta ahora, pero sin desgastar el ánimo participativo con un número inexplicable de procedimientos, o bien, contar con la capacidad técnica y presupuestaria de realizarlos por sí mismo, en tanto esto no se traduzca en emplear recursos para potenciales procedimientos de consulta, restándolo a formas de organización social o ciudadana cuyos labores son permanentes y continuas y requerirán apoyo en igual forma.

Un Instituto de Participación Ciudadana debe responder a las necesidades de la democracia participativa en todas sus formas, de esta nueva dimensión de la democracia que en distintos países se ha aceptado como la evolución natural de la sociedad y de la conducta social y que si bien en México no ha alcanzado un óptimo desarrollo, si existe potencialmente.

El aspecto más importante de la creación de este Instituto es precisamente que el concepto de *participación ciudadana*, tomará todas las dimensiones prácticas con que fue concebido y que no hay que olvidar, surge dentro de la interacción ciudadana, por lo que a través de una práctica promovida institucionalmente se puede lograr; en principio una conducta participativa y posteriormente la intervención ciudadana en todas las formas deliberativas, de consenso, decisión y desde luego de desarrollo.

#### **4.1.1 Posibilidad de crear una Ley Federal o General de Participación Ciudadana.**

En este apartado, se entabla la discusión, en torno a la Autonomía Legislativa de la Participación Ciudadana.

En principio, conviene aclarar los conceptos de ley, ley federal y ley general, para comprender sus alcances, implicaciones y desde luego determinar en qué sentido debe darse un lugar a la *participación ciudadana* de acuerdo también con los razonamientos hechos hasta el momento.

En sentido amplio, se entiende por ley, todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. En este sentido, el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales o naturales, a las leyes lógicas y matemáticas como a las leyes normativas. Por leyes normativas se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida, tienen por fin el provocar el comportamiento que establecen como debido y no el de expresar relaciones con fines práctico explicativos ni de correcto razonar, en ellas se incluyen las morales y las jurídicas.<sup>170</sup>

Ahora bien, en la organización de tipo federal conviven dos niveles constitucionales distintos, pero articulados. Por un lado, existe un nivel constitucional general, que define el ámbito dentro del cual se han de mover tanto los órganos federales como los órganos estatales. Por otro lado, existe un nivel

---

<sup>170</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, p. 44



constitucional local, subordinado al primero pero dentro de los límites definidos por aquel, tiene libertad de acción y de expansión.<sup>171</sup>

La anterior, es sólo una referencia que nos ubica dentro de las formas de organización adoptadas, y a partir de las cuales nos es posible comprender jerarquías, competencias y ámbitos de aplicación, partiendo desde luego de nuestra organización en tres niveles de gobierno.

Así, tenemos a las normas jurídicas, como instrumentos para la regulación de la conducta humana, cuyo alcance no es, ni puede aspirar a ser absoluto. Como producto cultural, o concebidas como técnica social, las normas están llamadas a seguir un determinado grupo humano, en un tiempo y un espacio determinados. Surgen así los denominados ámbitos de validez de las normas jurídicas:

- **Ámbito personal de validez:** Es el espacio o universo humano sobre el cual dichas normas poseen efectivamente el carácter imperativo que les otorga la coactividad. Este grupo humano se caracteriza por ser cuando menos determinable, lo cual quiere decir que no es necesario un criterio que defina quiénes son las personas sujetas a un ordenamiento jurídico, sino la clase de personas sobre las cuales dicho organismo goza de validez.
- **Ámbito territorial de validez:** Alude al espacio físico o geográfico sobre el cual regirán las normas jurídicas. Así, la Constitución, las **leyes federales** y los tratados internacionales tienen validez en todo el territorio nacional, mientras que la legislación local, es decir, la emanada de los órganos legislativos de los estados de la República, sólo tiene validez dentro de la demarcación territorial correspondiente a la entidad federativa de que se trate.

---

<sup>171</sup> SERNA, José María, Op. Cit., p. 9

- **Ámbito temporal de validez:** Es el espacio cronológico en el cual las mismas gozan de positividad.
- **Ámbito material de validez:** Es el que hace referencia a la clase de relaciones que estarán reguladas por un determinado cuerpo de normas jurídicas positivas, [...] facilitan la operatividad en el ámbito jurídico de la división del trabajo, pues en general, los órganos jurisdiccionales son establecidos en función de la materia respecto a la cual pueden ejercer su autoridad o jurisdicción, es decir, su competencia.<sup>172</sup>

Ahora bien, puede entenderse entonces que de acuerdo con el ámbito de validez territorial, las leyes federales encuentran aplicación en todo el territorio nacional, que la aplicación de una ley federal es válida para la totalidad del país y que no distingue uno u otro nivel de gobierno, aun cuando puede darse el caso de que una ley federal sólo se aplique en ámbito local, por ejemplo, cuando fijan jurisdicción federal sobre un territorio.

Las leyes generales por otro lado, regulan materias que serán igualmente de aplicación para el todo el territorio nacional, pero además serán objeto de distribución de competencias entre los niveles de gobierno, dando con ello facultades y responsabilidades sobre aquellas, entre éstas se encuentran, salud, educación, medio ambiente y desde luego atenderán el ámbito de validez por materia.

Establecidos estos conceptos, podemos referirnos también a otros que envuelven el sistema de distribución de competencias en México.

El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano admite cuatro modalidades básicas:<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> PICCATO, Rodríguez Antonio Octavio, *Introducción al Estudio del Derecho*, 1ª reimpresión, México, Iure Editores, 2006, p. 81-87

<sup>173</sup> SERNA, José María, *Op. Cit.* p. 101

- Coordinación como principio de organización.
- Coordinación como título competencial formal o procedimental.
- Coordinación como fórmula de cooperación.
- Concurrencia como título competencial material.

En el primer caso, la coordinación como principio de organización, el autor resalta en principio la acepción de coordinación que en la Constitución alude a un principio de organización tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de las distintas instancias del Estado federal que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias (normativas y ejecutivas).

La coordinación se produce sobre la base del libre acuerdo de las partes, en pie de igualdad, manteniendo cada una de ellas íntegramente sus poderes, los niveles de gobierno actúan en una posición de igualdad jurídica, y ninguno tiene capacidad de dirección ni formal ni material en el ámbito de competencias de los otros niveles.<sup>174</sup>

La Coordinación como título competencial formal o procedimental: Consiste en el establecimiento de un método de actuación obligatorio de los poderes propios y ajenos.

La Coordinación como fórmula de cooperación, referida al co-ejercicio que corresponde a los poderes federales, estatales y municipales, la posibilidad de que determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta.

Finalmente la Concurrencia como título competencial material, se entiende como la atribución de un título competencial material o sustantivo a alguno de los niveles de gobierno (en el caso mexicano, al gobierno federal), que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> *Ibíd.* p. 102

<sup>175</sup> *Ibíd.*, p. 105-106

En este sentido, encontramos diversas disposiciones constitucionales que refieren la relación de colaboración en el sistema mexicano, en nuestra materia, tenemos que el artículo 26, que habíamos establecido es el único en el que se incluye un medio de participación ciudadana (consulta popular), en el mismo párrafo tercero menciona:

*La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución.*

En este caso, la colaboración gira en torno a las relaciones armónicas que deben prevalecer en la planeación económica, de desarrollo y la democrática, la planeación federal y la de los estados con labores afines para lograr los resultados necesarios y deseables.

Por otro lado, encontramos el caso de los municipios, en el que la coordinación está referida, únicamente para el caso de la prestación de servicios, en dos hipótesis, estado-municipio y municipio-ayuntamiento.

No se trata de una relación de coordinación en la que exista un poder mayor que otro, únicamente se trata de la mejor administración del servicio público.

Sobre el artículo 122 Constitucional, en el caso del Distrito Federal, también se establece la coordinación entre demarcaciones o jurisdicciones locales para que en materia de servicios públicos pueda convenir con la federación u otras zonas limítrofes.

Estos artículos fueron relacionados directamente con la *participación ciudadana*. Ahora bien, propiamente en ninguno de ellos se menciona una clase

de colaboración para el desarrollo de la *participación ciudadana*, de lo cual se puede confirmar que cada nivel de gobierno actúa bajo sus propios criterios en este sentido, no obstante que en la planeación nacional si se menciona y que dentro de aquélla hay un espacio importante para la democracia.

El objetivo de estas aseveraciones es dejar claro que existen suficientes espacios para incluir la *participación ciudadana* como una materia de colaboración, y más aun para generar con ella una ley de carácter federal o general, o bien, que se cuenta con la posibilidad de emplear métodos iguales o similares para cumplir con sus fines en razón de estas figuras de colaboración dentro del sistema federal y que incluso resulta en cierta forma contradictorio que esta área de la democracia no haya sido incluida a esta forma de organización, aun sin ser materia de una norma.

Ahora podemos referirnos a cuál de las anteriores es la mejor opción, dejando establecido que ello dependerá de los objetivos que se desenvuelvan en torno a la participación.

Podemos decir que una Ley Federal de Participación Ciudadana se justifica en razón de que lo que buscamos es un ordenamiento que permita entender a la misma, como una materia con objetivos amplios, cuya aplicación esté basada en criterios resueltos para todo el País, considerando la participación de cada una de sus partes integrantes, y de cada individuo, una parte esencial de la planeación, del desarrollo y de la evolución democrática.

Que sea una ley de aplicación para todo el territorio, es importante; toda vez que no se deben dejar espacios a la interpretación equivocada o desviada de sus más importantes fines, aun cuando como habíamos precisado existe la posibilidad de permitir que cada parte del territorio realice aportaciones en ese sentido, siempre sujetos a una misma forma de organización y bajo los mismos objetivos, para obtener el mismo grado de desarrollo en participación, partiendo de las prácticas que hasta ahora han resultado más eficientes en la labor de motivar la intervención ciudadana.

Por otro lado, y toda vez que consideramos oportuno incluir en la Constitución Federal, principios de participación y formas de la misma, su procedimiento y cuestiones que con ello se relacionen, se resuelven mejor a través de una ley que con carácter federal establezca planteamientos idénticos en torno al tema, reflejando así el más importante de los objetivos de la participación ciudadana, lograr que individualmente y sin imponer un deber como tal, los ciudadanos adquieran un genuino interés en todo aquello que les rodea, con posibilidades reales de modificar y transformar su medio.

Una sociedad democrática estaría integrada por una multitud de organizaciones y asociaciones de representación de intereses que permitan a los ciudadanos participar en el proceso de toma de decisiones que afectan su vida cotidiana.

En ese sentido, poco se puede decir ahora sobre si el contexto es o no favorable para la existencia de este ordenamiento, toda vez que a lo largo de la investigación se ha hecho evidente que más que nunca, existen condiciones para el desarrollo y progreso de la participación ciudadana en México, por lo que los argumentos y los razonamientos al respecto, ya han sido elaborados.

Sin embargo, no sobra decir que México, como otras naciones ha encontrado, en distintas formas de participación, nuevos caminos dentro de la democracia, que le permiten ahora, ser parte de un movimiento más involucrado con sus principios, tendiente a conseguir el empoderamiento ciudadano y revertir a través de ello, los aspectos negativos que se presentaron a lo largo de los siglos de instrumentación de la democracia.

Por otro lado, una Ley General de Participación Ciudadana adquiriría relevancia si los objetivos, que hay que decir; se relacionan directamente con los anteriores, también encuentran cabida en el ámbito de la distribución de competencia, los criterios ya precisados sobre colaboración entre niveles de gobierno y en general, las facultades dadas a cada uno para integrarse desde su ámbito de competencia a las labores en favor de la *participación ciudadana*,

sujetos a un ordenamiento con estas características; sin embargo, dado el contexto en el que se desenvuelve ahora la participación ciudadana, encuentra más sentido, la creación de una Ley Federal, encargada de abrir los espacios para ésta y cualquiera de sus manifestaciones, con el compromiso asumido, de encausar las formas de gobernar, en el camino trazado por la propia sociedad.

No hay que dejar de lado un aspecto importante en la instrumentación de cualquiera de las formas de participación ciudadana, “el localismo”, cuya presencia es indispensable dentro de las formas democráticas, es decir, algunas de éstas exigen una práctica en pequeños núcleos, no obstante, se puede contar con una Ley Federal capaz de controlar estas exigencias.

La ciudadanía tomada en serio llama a la descentralización: esa es la única vía para que, en grandes territorios, la democracia sea vivencia.<sup>176</sup>

Aclarando estas apreciaciones, podemos decir que aun cuando una ley general da la oportunidad de distribuir competencias y podría interpretarse como la mejor oportunidad para la democracia participativa, toda vez que a través de ella es posible fijar esta interacción en grupos menos amplios, en realidad, si lo que se pretende es un cambio desde lo más alto de orden jurídico, una ley federal resulta indiscutiblemente parte de un procedimiento llevado con lógica.

Las nuevas prácticas de la democracia obligan a los gobiernos a ser más abiertos y participativos, lo que implica la convocatoria y el involucramiento de los diversos actores de la sociedad en los procesos de planeación, negociación y toma de decisiones, ahora que se ha entendido que el Estado no es un rector único, es entonces responsable de generar los medios idóneos para la participación ciudadana.

Por otro lado, una ley federal sobre participación ciudadana, materia y práctica que ha rebasado los ordenamientos existentes y explorado más allá de

---

<sup>176</sup> SILVA-HERZOG, Jesús, Op. Cit. p. 36

sus márgenes, y se ha colocado en un sitio importante con base en el cual se exteriorizan voluntades ciudadanas en todos los ámbitos, por tanto, cumple previamente con el más importante de los fines de la ley, “*salir del texto: hacerse experiencia, fibra central del tejido social*”.<sup>177</sup>

#### **4.2 La Participación Ciudadana como Disciplina Jurídica.**

En esta oportunidad, es preciso analizar las posibilidades de la participación ciudadana para adquirir Autonomía Doctrinal y Académica.

A lo largo de la investigación, hemos retomado muchos aspectos de la *participación ciudadana*, en éste último capítulo, hemos intentado fijar algunas de las más importantes cualidades y características que envuelven al sistema federal mexicano, y sobre todo al sistema de democracia del País, en todos los casos; el objetivo ha sido, situar a la participación ciudadana dentro del lugar que debiera ocupar en relación con un contexto social renovado y con necesidades distintas en torno a la misma democracia.

La *participación ciudadana* tiene las características necesarias, de acuerdo con los razonamientos hechos hasta ahora, para ser considerada como:

- Objeto de reforma y adición Constitucional, cuyo fin sea incluirla, como otro de los principios con base en los cuales se desarrolla la democracia en el País, la participación como denominación del propio régimen democrático que existe como nuestra forma de gobierno y base de la República. Incluir en ese sentido, instrumentos de participación directa; Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Ciudadana, contemplar también la

---

<sup>177</sup> *Ibíd.*, p. 49



existencia de otros espacios como la Consulta Ciudadana, Asamblea Ciudadana, y denotar el carácter participativo de figuras como la Difusión y el Derecho a la Información, mostrarse flexible a la existencia de otras formas de intervención ciudadana.

- Materia de una Ley de carácter Federal tendiente a desarrollar cada una de las formas de participación y en general, todas las expresiones que desde lo ciudadano son, y en el futuro serán, la única forma de democracia real, exhaustiva en la descripción de los procedimientos, estricta en la precisión de su naturaleza; desde la Teoría de la Democracia Participativa y en la que sean notables las separaciones entre la participación electoral y la ciudadana.
- Objeto de un Instituto Federal de Participación Ciudadana con facultades para ejecutar los procedimientos requeridos por cualquiera de los instrumentos de participación en cada uno de los niveles de gobierno, cuya labor se oriente también a generar una cultura del ciudadano basada en la participación, en su actividad, en su decisión, así como la promoción de cada uno de los instrumentos y espacios de participación ciudadana, capacidad para responder a los fines y objetivos de las organizaciones civiles y otras formas de asociación ciudadana que idealmente encontrarán en él las bases y los medios necesarios para su desenvolvimiento.

Ahora bien, una materia que cuenta con estas posibilidades y se plasma en tantas realidades, cuya importancia es cada día más entendida como elemento esencial de toda democracia, puede entonces, ser considerada también como un área de estudio independiente, como una más de las disciplinas jurídicas que integran el Derecho.

La conducta social, está determinada entre cosas, por el deber, las proposiciones imperativas y las acciones individuales, en ese sentido es que se desarrollan los cuerpos normativos, el sujeto, debe encontrar la medida entre

estos tres elementos, que de por resultado una conducta social aceptable y valiosa, desde luego hay que poner al sujeto en contacto con estas regulaciones, dejar establecidos sus objetivos, al mismo tiempo todas ellas deben ser resultado del estudio de todas las acciones sociales, en ese sentido, la teoría y la doctrina son parte importante de esta metodología.

Las ciencias sociales se construyen a través del tiempo y de un cúmulo de experiencias que en lo social han tenido lugar, prácticas, intentos, fracasos o malos resultados y muy dañinos en ocasiones, integran el conocimiento de lo social, mismo que ha pasado por ciclos evolutivos y algunos más que han debido repetirse para completarlo, así cada uno de los componentes de lo que conocemos como ciencias sociales han pasado por diversos estadios, y en algún punto, todos ellos han debido ocupar un lugar importante en este conjunto, han sido objeto de estudio, y de éstos, algunos han alcanzado un lugar único como disciplinas independientes.

La *participación ciudadana*, surge entonces como parte de estas transformaciones y más aun, de necesidades sociales, por lo que siguiendo los pasos señalados y de los que debe ser parte, lo siguiente es poder ubicarla como una disciplina jurídica, el Derecho de la Participación Ciudadana.

Para entender la propuesta, hay que agotar una explicación en torno al objetivo general y particulares de lo que se proyecta como una disciplina independiente y que conformaría, al menos en parte, los programas de estudio dentro de las Facultades de Derecho.

### **Objetivo General:**

El Objetivo General de esta disciplina estaría orientado a lograr la comprensión del nuevo esquema democrático mundial, explicar cómo la democracia se transforma y se conduce hacia una manifestación democrática basada en la *participación ciudadana* a través de nuevas formas de intervención distintas de las electorales, cómo los ciudadanos han tomado parte en los espacios que no les eran reconocidos y ello da como resultado la democracia

participativa y el reconocimiento de éstos como agentes transformadores de lo público, lo social y otras esferas en los esquemas nacionales.

Asimismo, retomar los aspectos que sobre *participación ciudadana* han acontecido en América Latina, sus características y cualidades.

Por lo que se refiere a México, pese a los vacíos normativos y de reconocimiento, el avance de las expresiones de *participación ciudadana* existentes que han dado pauta para la transformación de nuestra democracia.

Las condiciones de y para la democracia participativa y la *participación ciudadana* en México, en el contexto público, social, político e incluso electoral, destacando los aspectos jurídicos y normativos que entonces revestirán a la participación ciudadana en el País.

#### **Objetivos Particulares:**

De acuerdo con las amplias áreas que se tienen previstas dentro de la participación ciudadana, los objetivos particulares se referirán a los que de acuerdo con los instrumentos de participación sean planteados, es decir, cada una de las áreas que se desarrollen dentro de la explicación de figuras como Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Ciudadana y otras que se enumeran enseguida, que se entiende, tienen un espacio dentro de la disciplina propuesta, fijarán sus propios objetivos.

#### **Contenido:**

Dentro de la propuesta de reconocer la existencia de una disciplina jurídica cuyo objeto sea precisamente la Participación Ciudadana, la misma se integraría de las siguientes áreas de estudio, mismas que se relacionan con el contenido de la investigación:

- Formas de Democracia: Evolución de las mismas hasta llegar a la Democracia Participativa.
- Evolución Histórica de la Participación Ciudadana.

- Participación Ciudadana en México.
- El Instituto Federal de Participación Ciudadana. Origen, naturaleza y atribuciones.
- Instrumentos de Participación Ciudadana. Origen, evolución, Procedimiento en México de acuerdo con su normatividad y comparado.
- Plebiscito
- Referéndum
- Iniciativa Ciudadana
- Consulta Ciudadana
- Derecho a la Información
- Colaboración Ciudadana
- Audiencia Pública
- Asociaciones Civiles
- Organizaciones Ciudadanas
- Otras
- Participación Ciudadana en América Latina.

Los fines del Derecho de la Participación Ciudadana, se orientarían sobre los mismos de la democracia participativa, desentrañar el verdadero sentido de la democracia desde su propia etimología y cumplir por fin, con su más importante planteamiento, lograr el gobierno del pueblo.

Nuevamente parece conveniente acotar sobre lo que la participación ciudadana es y representa en México. El estudio denominado “Índice de Participación Ciudadana en América Latina 2005”, afirma, sustentado en un estudio estadístico y elaborado entre distintas naciones, denominado “¿Qué

significa Participar?”, que en México el concepto se relaciona con las siguientes ideas:

	MÉXICO
Ayudar, colaborar, cooperar.	57.4%
Involucrarse, interesarse, comprometerse.	53.3%
Ser útil, tomar responsabilidades.	27.7%
Hacer algo que me gusta.	9.8%
Informarse.	8.7%
Manifestar, reclamar.	8.4%
Buscar soluciones.	5.0%
Integrar un grupo, unirse.	13.1%
Otros.	0.1%

FUENTE: Red Interamericana para la Democracia.

La importancia de este cuadro, es que los conceptos relacionados con la *participación ciudadana*, desde luego los de mayor porcentaje, son en verdad los que denotan las condiciones en que esta idea de democracia se ha colocado dentro de las nociones ciudadanas, que existen ya dentro de la cultura ciudadana y están integrándose a los de la cultura democrática.

Una disciplina como el Derecho de la Participación Ciudadana, completa todos los cambios ocurridos en torno a la democracia y en los mismos ciudadanos cuya labor es cada día más visible, pero no alentada en la forma en que hemos propuesto.

Una estadística más dentro del mismo estudio, obtuvo los siguientes resultados al hacer la siguiente pregunta:

¿Si tuviera oportunidad o fuera invitado participaría en...?

Iniciativa Popular	50.9%
Audiencias Públicas	47.7%
Presupuesto Participativo	46.2%
Alguna otra actividad cívica.	54.6%

FUENTE: Red Interamericana para la Democracia.

La base para ambos casos, fue un total de mil entrevistas telefónicas efectivas realizadas en el Distrito Federal, Monterrey, Puebla y Guadalajara.

En ese sentido, podemos también hacer mención del siguiente mapa, que señala los países con mayor y menor desarrollo democrático en América Latina.



FUENTE: IDD-LAT2005 (Índice de Desarrollo Democrático de América Latina)

A este respecto, cabe decir:

“Uno de los principales problemas en este sentido está asociado con la debilidad del Estado para satisfacer una serie de derechos ciudadanos mínimos. Esto afecta seriamente la legitimidad del régimen democrático ya que, además, una amplia mayoría de ciudadanos de la región considera que el

Estado debe cumplir un papel fundamental en los procesos de inclusión social. Así, uno de los principales problemas para la evolución de la democracia está asociado con esta crisis de legitimidad del Estado”.<sup>178</sup>

Por tanto, un Estado que pretenda cumplir con objetivos democráticos, debe proveer de condiciones que apoyen estas actitudes y conductas sociales, la presencia entonces de una Ley Federal, un Instituto Federal y una disciplina jurídica sobre la Participación Ciudadana, son requisitos indispensables para completar la transformación democrática del País.

Si bien originar una disciplina jurídica no es una labor estatal, si resultaría como consecuencia de los dos primeros elementos, que en cierta forma deben ser dados por éste.

Ahora bien, ¿de qué forma resulta útil esta disciplina para integrarse a otras ciencias sociales?, pues bien, como sabemos las disciplinas que se integran a las ciencias sociales, son resultado del estudio de los cambios en las sociedades, en sus instituciones y en general, los cambios y evoluciones de todo el conjunto social.

En ese sentido, la *participación ciudadana* se suscribe a esta área de conocimiento, la democracia participativa es consecuencia de un cambio del hombre en sociedad, en una sociedad de aspiraciones democráticas, cuyas formas han cambiado y sin embargo, tienden a apegarse a sus principios y planteamientos iniciales, de ese modo se han generado cambios dentro de las estructuras de más de una nación, comportamiento humano que sin duda forma parte de aquél cuerpo de conocimientos.

Dirigiéndonos a lo particular, como parte de las ciencias sociales, encontramos el Derecho, la *participación ciudadana*, como cuerpo normativo es directamente objeto del sistema de normas que es el Derecho, para el que ésta

---

<sup>178</sup> Red Interamericana para la Democracia, Índice de Participación Ciudadana en América Latina 2005, Buenos Aires, Septiembre 2005. Fernando Calderón, PRODDAL (Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina 2004), Sitio [www.redinter.org](http://www.redinter.org)

disciplina resulta importante si tenemos en cuenta que éste contempla como fin, regular la conducta del hombre en sociedad, el hecho social como tal; desde una perspectiva jurídica o a través del sistema de normas que de ello se han generado, la participación ciudadana es sin duda parte de este hecho social, de la evolución de las sociedades y como tal, no solo encuentra un espacio en el amplio mundo jurídico, también goza de cierta relevancia, considerando que las disciplinas jurídicas tienden a depurar sus fines y sus objetos; intentando mayores niveles de precisión, en ese sentido, delimitar la participación dentro del mundo jurídico, aceptándolo como un derecho que ya se cumple dentro de la sociedad es una forma de continuar con la evolución del Derecho, intentando éste último, adaptarse al constante cambio social.

Tener en cuenta el Derecho de la Participación Ciudadana, significa al mismo tiempo, reconocer la existencia de los miembros de la sociedad como parte activa de la misma, transformadores de las estructuras del Estado, seres que individualmente se involucran en la construcción del País, capaces de cambiar el papel de la sociedad, y depositarios de la confianza del gobierno y sus representantes, poseedores también de suficiente cultura democrática, participativa y ciudadana, misma que les permite evolucionar con firmeza como hombres en sociedad.

Con el reconocimiento de la *participación ciudadana* como disciplina jurídica, se acepta también la existencia de una forma de organización del Estado, que debe ser analizada bajo un esquema doctrinal, dadas las distintas manifestaciones de la participación se plantean también formas jurídicas que sin que necesariamente sean complejas, si requieren medios de difusión y estudio cuidadoso, sobre todo en el caso de que efectivamente pudiera ser en algún momento razón de diversos cambios.

Tal como señala Rosalío López Durán, concebir la metodología jurídica no sólo como la “metodología de la investigación jurídica”, sino como el estudio y la aplicación de los métodos en las diversas áreas del derecho: la creación,



aplicación, enseñanza e investigación; amplía la perspectiva sobre el derecho como producto de la actividad humana.<sup>179</sup>

Por tanto, esta forma de entender la metodología jurídica se orienta más a los hechos como productos sociales y, por tanto, como fuente de conocimiento.

Por otro lado, esta disciplina jurídica se nutre de las distintas corrientes que surgen del estudio de la evolución de la democracia y los sistemas democráticos, es decir, incluso de aquellos que proponen que la participación ciudadana es parte indiscutible del Derecho Electoral, así como de las corrientes que indican que la democracia directa no se ha transformado a través de la participación, o bien, que ésta se ha segmentado y modificado en esencia para dar paso a nuevas manifestaciones.

Con ello, la participación ciudadana adquiere también una sólida base doctrinal cuya discusión ha tenido ya lugar dentro de los tribunales electorales y se presentará cuando surjan las discusiones para conducir el cambio en la participación ciudadana y los sistemas de participación en el País.

Así, tenemos que las características que envuelven la participación ciudadana permitirían que ésta adquiriera, autonomía en más de un sentido o aspecto de la misma, así, es posible considerarla objeto de una organización institucional e incluso jurisdiccional con lo que adquiriría Autonomía Orgánica, centro de discusión acerca de su naturaleza con lo que adquiere Autonomía Doctrinal y finalmente, diversa en cuanto a su contenido y posibilidades; peculiar en su instrumentación en México y otros países cuyo estudio la proyecta como un área jurídica independiente con lo que adquiere Autonomía Académica.

En cuanto a que pueda ser autónoma legislativamente, ello, dependerá del resultado que derive el estudio y análisis de las cuestiones anteriores y de las que respondan con más eficiencia a los planteamientos de la democracia participativa,

---

<sup>179</sup> LÓPEZ, Durán Rosalío, Metodología Jurídica, 1ª edición, México, Iure Editores, agosto 2002, p. 247

así, fijar competencia y atribuciones a los Estados, reservarla bajo ciertas características de una materia federal, sin perder de vista que su desarrollo ha tenido lugar a nivel local, o bien asegurar mejores condiciones para la participación ciudadana dentro de los esquemas institucionales del Derecho Electoral contando con el cambio de denominación en los Institutos y Tribunales.

Finalmente, retomando los tres aspectos principales de este último capítulo, podemos afirmar que la *participación ciudadana*, se incorpora rápidamente a la conciencia de los ciudadanos, ello ha dado como resultado estas necesidades en torno a la participación, cada uno de los aspectos discutidos, parte, desde nuestro punto de vista, de una transformación generalizada, de cambios necesarios para que siga existiendo la democracia y que no deben encontrar límites dentro de las cuestiones que necesariamente deberán ser provistas por el Estado.

#### **4.3 Objetivos específicos en torno a la Participación Ciudadana.**

Lo estudiado en este capítulo, representa sin duda los más importantes objetivos de la *participación ciudadana* o los que se pretenden alcanzar a partir de ésta, sin embargo, hay otros que derivados de la misma, se relacionan también con aspectos de la democracia, los ciudadanos, la cultura y otros más que detallaremos.

Por otro lado, es preciso señalar que para tener éxito en el diseño e instrumentación de cualquier modelo de innovación y cambio, se hace necesario contar con un enfoque estratégico que permita a todos los actores involucrados en el proceso de transformación conocer con claridad cuáles son los temas o los

resultados más esperados. Algunas ideas o elementos que pueden ayudarnos, en el proceso de conseguir un propósito bien definido pudieran ser las siguientes:<sup>180</sup>

- Visión y Misión compartida: Interés común.
- Demandas y prioridades sociales: Comprender a la sociedad de acuerdo con los diferentes roles que asume cada persona, ciudadano, usuario, contribuyente.
- Políticas de relación: entre los diferentes actores sociales.
- Posicionamiento: honestidad y sentido común para determinar acciones.
- Definición de clientes: Determinar necesidades específicas
- Negociación de metas: Definir las metas.

Así, tenemos los siguientes rubros en los que la *participación ciudadana* debe cumplir algunos objetivos, sobre todo una vez que se llenen los espacios que hemos analizado y que podrían responder a los rubros descritos.

### **En la Democracia:**

Es claro que la *participación ciudadana*, se entiende ya, como una forma de democracia, en ese sentido, puede decirse que al formar un solo concepto se espera de ésta:

- Reencontrar a la propia democracia con su principal postulado, lograr el gobierno del pueblo y restituirla como el régimen más apto y funcional.

---

<sup>180</sup> MUÑOZ, Gutiérrez Ramón, Innovación Gubernamental. El Paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 145

- Lograr en consecuencia, el empoderamiento ciudadano.
- Restaurar la forma de gobierno democrática con base en los principios de la participación.
- Conducir por todos los medios, la democracia; hacia la democracia participativa.
- Actualización de las prácticas democráticas a través de su ejercicio cotidiano, con sentido de corresponsabilidad en los asuntos públicos.
- Precisar claramente esta modalidad de la democracia como forma de gobierno.
- En consecuencia, aceptar formas de participación ciudadana permanentes, que aseguren el reconocimiento y la importancia de ésta.
- La participación ciudadana, eficaz y eficientemente llevada a cabo, puede frenar el desgaste del gobierno frente al ciudadano, al verse éstos involucrados, la labor del gobierno será mejor entendida, y en su caso apoyada, asesorada y evaluada con objetividad.
- Desde el punto de vista de las instituciones, la participación ciudadana, debe hacer de éstas, sitios de transparencia, colaboración, intercambio y en general, eliminar los aspectos negativos que rodean la actividad institucional en México, sobre la base de interacción ciudadana.
- Entre las razones que hacen apreciable la democracia, se encuentra el hecho de que ésta permite la renovación social, los sistemas democráticos prevén el reemplazo normal y pacífico de las líneas políticas y los políticos que han fracasado o cuya utilidad se ha agotado y, por ende, son capaces de garantizar la renovación social y el cambio

de generación,<sup>181</sup> en ese contexto se espera que la participación ciudadana sea parte de esa forma renovada de dirigir al Estado.

- La Participación Ciudadana como medio. La democracia depende del debate abierto, la persuasión y el acuerdo. El énfasis democrático en el debate supone no sólo que haya diferencias de opinión, sino que dichas diferencias tengan derecho a expresarse y ser escuchadas.<sup>182</sup>

### **En los Ciudadanos:**

Entre los ciudadanos, es principalmente donde la *participación ciudadana* debe lograr arraigo en las siguientes formas:

- Los ciudadanos deben ponerse en contacto con los instrumentos y espacios de participación,
- La *participación ciudadana* debe formar parte de la conciencia del ciudadano, éste debe entenderla como la denominación de su papel en sociedad.
- Cada ciudadano debe ser consciente de la responsabilidad que comparte con el Estado, sus decisiones, prácticas y con sus instituciones y en general con los comportamientos gubernamentales de los que a partir de ahora debe ser parte y guía.
- Tomar parte debe ser resultado de una decisión individual motivada por adecuadas estructuras creadas para la participación.
- Cada ciudadano debe continuar con las actividades y los actos que han hecho de la democracia, en este punto, una democracia participativa, continuar con las manifestaciones democráticas que han conseguido esta transformación.

---

<sup>181</sup> BEETHAM, David, Op. Cit., p. 19

<sup>182</sup> Ídem.

- Así mismo, ser receptor de los mensajes que a través de la participación se hacen llegar en distintos niveles con el fin de contribuir con la misma.
- Los ciudadanos, una vez que posean expresamente los espacios para la participación ciudadana, deben asumirse como el elemento indispensable para transformar su propio medio.
- A través de la *participación ciudadana*, se pretende conseguir una nueva dimensión en la confianza que los ciudadanos tienen en la participación electoral.
- Cada una de las formas en que los ciudadanos expresan su voluntad, deseos, aspiraciones y necesidades, deben encontrar cabida en los instrumentos de participación ciudadana.
- La *participación ciudadana* debe ser prioritariamente, una forma de expresión de voluntad de los ciudadanos, y no un medio más al servicio de los gobiernos.
- Los ciudadanos deben ver en la *participación ciudadana*, más que una oportunidad, un espacio conquistado por ellos mismos y que les pertenece en todo momento, no debe ser vista como una única oportunidad que debe ser aprovechada.

### **En la Cultura:**

- La *participación ciudadana* debe ahora formar parte de los conceptos que definen la identidad ciudadana.
- Debe entenderse como la forma de reconocer las capacidades de la sociedad civil participativa.

- Debe apreciarse como la forma de incorporar a los ciudadanos en labores, actos y decisiones, de los que anteriormente solo eran colaboradores o un elemento como otros más en estado pasivo.
- Dejar claro que a través de la *participación ciudadana*, la sociedad deja de ser “objeto” sobre el cual actuar y es aceptada como una red de sujetos activos con los cuales establecer relaciones de intercambio en ambos sentidos.<sup>183</sup>
- La *cultura de la participación* debe fortalecerse ante la idea de que cada ciudadano es capaz de involucrarse de manera efectiva en la observación y solución de problemas nacionales.
- Restaurar la relación entre el Estado y los ciudadanos.
- Hacer a la par de una cultura de la *participación ciudadana*, una de colaboración ciudadana para lograr también restaurar la confianza dentro de la misma sociedad.
- La *participación ciudadana* no debe ser vista como una imposición, sino como una forma de integrarse efectivamente a la democracia, por decisión y conciencia propias, derivadas de una difundida cultura ciudadana, democrática y participativa que demandan la intervención de los ciudadanos.

La *participación ciudadana*, es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades, así las cosas, cabe preguntarse, ¿debe la participación ciudadana ser un evento

---

<sup>183</sup> TEJERA, Héctor, Op. Cit. p. 65

coyuntural, efímero o, por el contrario, necesita estabilizarse en normas e instituciones?<sup>184</sup>

¿Quién debe ejercer el poder en una sociedad compleja?, sólo encontramos dos posibles respuestas que ofrecía Platón: “Por un lado deberían ejercer el poder quienes sepan hacerlo de la mejor manera, respuesta que justifica el ejercicio del poder estatal, y la segunda, quienes experimenten sus efectos”.<sup>185</sup>

La *participación ciudadana* es entonces, la otra parte de la dualidad del poder, indispensable para sostener cualquier régimen, y elemento de existencia de toda democracia, representa la creencia y confianza de los ciudadanos en los principios democráticos y la correcta conducción de éstos.

Algunos han denominado estos cambios en la democracia como un caso de democracia expansiva, dada la incontenible y creciente participación social, que ha propiciado el surgimiento de nuevos paradigmas a considerarse en todo proceso innovador, en toda transformación gubernamental, entre ellos, libertad, diversidad, pluralidad, educación, información, transparencia y buen gobierno.<sup>186</sup>

La democracia participativa se ha abierto camino a través de sus propias herramientas, sin pedir en principio nada a los gobiernos de los Estados, pero en este punto, requiere que le sean proporcionadas condiciones para el desenvolvimiento de todos sus efectos.

México es uno de los países de Latinoamérica que aun no genera la estructura de la participación amplia, de cierta forma se ha limitado a expandir los principios que fomentan la participación electoral y ha revestido a ésta de una organización firme, dotándola de múltiples blindajes con los que se pretende

---

<sup>184</sup> ISUNZA, Vera Ernesto y J. Olvera Alberto (Coord.), *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*, 1ª edición, México, Universidad Veracruzana, Miguel ángel Porrúa, Agosto 2006, p. 266

<sup>185</sup> *Ibíd.*, p. 267

<sup>186</sup> MUÑOZ, Ramón, *Op. Cit.* p. 46



aumente la confianza en sus procedimientos y resultados, dejando de lado otras formas de participación que contribuirían con esa misma labor y además generarían una actitud distinta de los ciudadanos frente al poder, al gobierno, los representantes y entre ellos mismos.

La *participación ciudadana* requiere de espacios propios, que respondan a sus principios, que se adapten con precisión a sus fundamentos, a sus manifestaciones en todos los ámbitos del poder y la organización pública.

Por lo tanto, no se puede esperar que la *participación ciudadana*, que lejos de ser un evento ocasional representa una nueva forma de aplicar la democracia, se sitúe dentro de un espacio como el electoral que resulta indiscutiblemente adecuado para sus propios fines y objetivos, pero que no responde a las necesidades que plantea la democracia expresada a través de la *participación ciudadana* y que vista así, debe ser fuente de toda forma de organización del Estado, una forma de legitimar en la que se pueda contar con la aprobación y la opinión ciudadana en un plano de mayor cercanía, aceptando la pluralidad como elemento de todo régimen democrático, pero también el consenso como el valor máspreciado del mismo y al que será posible acercarse en la medida en que se integre a los ciudadanos y se realice un intercambio en el que ambos cumplan con un rol definido y dinámico, es claro entonces que los espacios para la *participación ciudadana* deben ser adecuados para ésta, y deben permitir mostrar la eficacia de sus procedimientos.

Finalmente, podemos afirmar que la *participación ciudadana* se impone como el único modelo de democracia posible y aceptable, no se puede ya, negar la importancia de las actividades ciudadanas, de sus opiniones, de la perspectiva que les proporciona ser quienes directamente resienten los efectos de una forma de gobierno y de los actos que han sido capaces de materializar aun dentro de un ambiente con menores condiciones para aceptar su participación, por lo tanto es preciso aceptar el cambio y adaptarse a aquél, sobre todo, comprendiendo que se trata de una nueva forma de integración social que hará más visibles los efectos de una democracia real y eficaz.

Una parte de los ciudadanos ha aceptado ya que pueden ser el elemento de transformación de su propio medio, aun hace falta generalizar esa noción, pero se trata de un camino ya iniciado que se completara gradualmente; sin embargo, debe iniciarse ya con un cambio en el Estado, en sus propias nociones, dentro de sus instituciones y las formas y medios de interacción con los ciudadanos únicamente así podrá abrirse el espacio para la Democracia Participativa en México y cuyos efectos positivos o benéficos, resultarán luego de una aplicación eficiente.

## CONCLUSIONES.

### Capítulo I.

1. Partiendo de los planteamientos de la Teoría de la Democracia, encontramos que las diversas realidades democráticas actuales han hecho posibles nuevas formas de aplicar la Democracia como forma de gobierno, así, se sabe ahora que sujetándose a sus principios, la democracia es posible a través de renovadas técnicas y medios de instrumentación que hacen de la misma un régimen más incluyente y plural.
2. Las democracias participativas y deliberativas, se imponen ante los esquemas creados por las democracias directas y las representativas, así, tenemos que esta forma de gobierno ofrece como nuevos métodos, la intervención ciudadana en la toma de múltiples decisiones en forma constante.
3. La participación, es elemento indispensable para conducir gobiernos democráticos hacia los caminos de la gobernabilidad democrática, asumiendo ésta como la capacidad de las estructuras de poder para actuar apegadas a los planteamientos de una democracia que admite la participación como principio de su propia existencia.
4. Dentro de la Democracia Participativa, ésta última, es visible a través de diversas manifestaciones; participación política, participación electoral, participación social, sin embargo, este esquema democrático es sostenido por la existencia de una forma distinta de participación, la ciudadana, a través de la cual coexisten instituciones surgidas en diversos momentos de la evolución de la Democracia y algunas otras dadas por la nueva relación existente entre ésta y los ciudadanos.

5. Producto de diversos valores originados en la Democracia, la Participación Ciudadana se nutre del fortalecimiento de aquellos, así, la cultura democrática, la consciencia política, la ciudadanización y la creciente cultura de participación, condicionan el establecimiento de la Democracia Participativa y Deliberativa como el régimen imperante en las sociedades actuales.

## **Capítulo II.**

1. La forma de gobierno en México da paso y permite la existencia de renovadas formas de Democracia, no obstante, la Participación Ciudadana no posee una regulación exhaustiva en todos los órdenes de gobierno lo que ocasiona el debilitamiento de ésta y le hace complicado posicionarse entre los ciudadanos. A nivel Federal, insuficientes resultan los espacios previstos para la Participación Ciudadana; en el orden Estatal se ha actuado bajo las hipótesis que comprende el artículo 124 Constitucional y en ese esquema se resguarda también en los ámbitos municipales.
2. Las manifestaciones de la Participación Ciudadana en el País, han obedecido a distintos momentos políticos, a distintos personajes y a distintas formas llevar a cabo el ejercicio del poder y el gobierno. En cada caso, los intentos por aproximarse a los ciudadanos decayeron ante débiles instrumentaciones y nexos poco incluyentes que dificultaron durante un largo período que la verdadera participación logrará arraigo entre los ciudadanos y diera certeza a los mismos sobre el valor de sus manifestaciones en todos los ámbitos, pero sobre todo dentro de lo público.
3. La Participación Electoral en México, obtiene regulación procedimental, institucional, académica y doctrinal a través del Derecho Electoral Mexicano. La evolución de éste en el País,

constituyó uno de lo más rápidos y ejemplares procesos entre los sistemas democráticos, se ha posicionado en poco tiempo entre uno de los más importantes conceptos que los ciudadanos relacionan con la forma de vida democrática en la que se desarrolla el País.

No obstante, ser la participación electoral, la única reconocida ampliamente por el Estado, ha generado a su alrededor, un clima que poco favorece a los intereses de la Democracia en el País, lo que ha hecho indispensable, aceptar las nuevas expresiones ciudadanas como parte fundamental del cambio de las Democracias Representativas a las Democracias Participativas.

Las estructuras electorales existentes deben admitir estas nuevas figuras, sin embargo, aquéllas no deben subyacer en la participación electoral y por el contrario, deben ser entendidas como contenido de nuevos esquemas procedimentales, institucionales, académicos y doctrinales.

4. Las manifestaciones de los ciudadanos comprendidas dentro de la Participación Ciudadana, se distinguen de las que constituyen las electorales al recaer a éstas fines en todo distintos, la participación electoral y su Derecho, tienen como el principal de ellos, definir los cargos de elección popular dentro de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Será éste en todo momento el fundamento que le de vigencia, en tanto la Participación Ciudadana y los procedimientos a través de los cuales ésta tiene lugar adquirirán sus propios fines, pero en cada caso, privara el que se relaciona con las formas de expresión de los ciudadanos en las Democracia Participativas, en las que distintos de los momentos electorales, existirán espacios para la manifestación de sus ideas y consideraciones sobre lo público, lo social, las decisiones que se tomen o pretendan tomarse en estos ámbitos y cuyos efectos

tiendan a modificar el entorno, el medio y en general las formas de vida en sociedad respecto a diversas materias.

### **Capítulo III.**

1. Dentro de la Constitución Federal, hay algunas disposiciones que tienen apenas una relación con la Participación Ciudadana, sólo una de ellas, el artículo 26, menciona con claridad uno de sus instrumentos, en diecisiete entidades del País, es objeto de una Ley local, en los municipios; es más una práctica cotidiana que objeto de una regulación precisa, tenemos así, que la Participación Ciudadana se halla regulada bajo criterios poco uniformes, no obstante, su ejercicio es cada vez más frecuente, lo que hace indispensable contar con una regulación más puntual, que defina sus alcances y provea de elementos suficientes para su completa aceptación.
2. Los problemas y obstáculos que enfrenta la Participación Electoral en México, se relacionan directamente con la falta de medios y espacios que permitan el desenvolvimiento de la Participación Ciudadana, los ejercicios de opinión, decisión y consulta llevados a cabo por los ciudadanos en momentos distintos de los electorales, ofrecen una solución ante las causas que generan apatía, abstención e indiferencia, los ciudadanos expresan a través de ello, conductas diversas relacionadas con la falta de confianza y credibilidad en los sujetos, las instituciones y los procedimientos, mismos que si pudieran evaluar y dirigir bajo la perspectiva de la Participación Ciudadana, llevaría hacia nuevas actitudes democráticas entre los ciudadanos.
3. La Democracia Participativa ha venido a modificar la esencia de las democracias latinoamericanas, la integración Nacional de algunos de estos países se ha redefinido integrando los principios

de la participación a sus estructuras Constitucionales, institucionales, económicas y sociales en general.

Los cambios en las democracias latinoamericanas, han sido un importante ejemplo para llevar a cabo la transición hacia la Democracia Participativa. En cada caso, se han dado a ésta connotaciones y características particulares que han sido motivo para cuestionar sus resultados, sin embargo, el ánimo participativo de los ciudadanos parece aumentar con cada procedimiento de Referéndum o determinación de presupuesto en países como Venezuela, Bolivia y Brasil.

Los países que han aceptado la Participación Ciudadana como evolución en las formas democráticas, han originado cambios en muchos otros ámbitos de su organización, cada parte integrante de sus Naciones tiene como fin, aceptar, promover y encausar las formas de manifestación ciudadana.

Debe entenderse que el sentido de la Democracia Participativa, es entregar una renovada y más fuerte forma de poder ciudadano, dotado de mejores condiciones para la deliberación, sin hacer de ella, una herramienta al servicio de gobiernos unilaterales.

#### **Capítulo IV.**

1. Los medios a través de los cuales tiene lugar la Participación Ciudadana en México, requieren ser unificados atendiendo al criterio de la auténtica participación. Todas aquellas manifestaciones ciudadanas, surgidas de la interacción entre aquéllos y motivadas por una causa bajo el mismo sentido, deben ser aceptadas dentro de esta forma de gobierno y deben ser también, objeto de criterios uniformes que permitan su aceptación y completa comprensión entre los ciudadanos, que serán quienes lleven a cabo su ejercicio y den existencia a la Democracia

Participativa y legitimidad a un régimen sustentado en sus principios.

2. Los cambios que han tenido lugar en razón de la Democracia Participativa en México, y también los cambios que aun son necesarios, sugieren que la creación de un ordenamiento sobre Participación Ciudadana es un paso que debe darse en el menor tiempo posible.

En este punto, se propone un ordenamiento sujeto a criterios federales, es decir, una Ley Federal de Participación Ciudadana a través de la cual tenga lugar la regulación de esta materia, estableciendo los alcances de la misma en el contexto actual, una explicación exhaustiva de sus instrumentos, pero sobre todo, precisa en la descripción de los procedimientos y la naturaleza de los mismos.

No obstante, aun cuando su regulación sea llevada a cabo a través de un instrumento federal, la colaboración de las entidades integrantes de la Federación, resulta indispensable para la consolidación de los objetivos de esta renovada forma de gobierno democrático.

3. Relevante resulta entonces, al aceptar la distinta naturaleza de la Participación Ciudadana, y contando con que ésta podrá ser considerada objeto y fundamento de una ley de carácter federal, contar también con la creación de un Instituto de Participación Ciudadana.

Este Instituto se proyecta como un organismo que con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, responda a las diversas tareas que lleva instrumentar la Democracia fundada en la Participación Ciudadana, llevando a cabo; entre otras funciones, aquéllas que den cauce a la intervención de los ciudadanos en los ámbitos y bajo los instrumentos que contemple la Ley.



De ese modo, se plantea no sólo la creación de una Ley Federal y un Instituto con las mismas características, sino también, la disociación de la Participación Electoral y la Participación Ciudadana.

4. Siguiendo la evolución y los cambios que se plantean en razón de la Participación Ciudadana, es necesario también, entender ésta como una materia con cualidades doctrinales y académicas propias.

Es decir, la Participación Ciudadana poseedora de su propia área de estudio e investigación, considerada y entendida como otra disciplina dentro del mundo jurídico y de suma importancia para la doctrina.

El estudio de la Participación Ciudadana bajo distintas perspectivas, pero sobre la base de que en ésta se halla el fundamento de la evolución y el nuevo régimen democrático.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

1. **ACOTTO**, Laura, Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la Construcción de la Ciudadanía, 1ª edición, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.
2. **ADORNO**, Theodor, Epistemología y Ciencias Sociales, Madrid, Frónesis Cátedra Universitat de València, 2001.
3. **AI CAMP**, Roderic (Comp.), Encuestas y Democracia: Opinión pública y Apertura Política en México, 1ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1997.
4. **AI CAMP**, Roderic (Coord.), Visiones Ciudadanas de la Democracia en América Latina, 1ª edición, Siglo XXI Editores, 2007.
5. \_\_\_\_\_, Alternancia y Gobernabilidad, 1ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Ganadores del Cuarto Certamen de Ensayo Francisco I. Madero, Diciembre 2000.
6. **ALVÁREZ**, Enríquez Lucía [et. al.] (Coords.), Democracia y Exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México, 1ª edición, México, Plaza y Valdés editores, 2009.
7. **APODOCA**, Gutiérrez Luis, Prácticas Sociales Mexicanas, 1ª edición, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2006.
8. **ARANGUREN**, Gonzalo Luis, Participación y Globalización. Deformaciones, Claves y Prácticas, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2007.
9. **ARRIOLA**, Carlos, ¿Qué es la Democracia?, 1ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa editores, Julio 1994.
10. **ÁVILA**, Pietrasanta Irma, No más medios a medias. Participación Ciudadana en la revisión integral de la Legislación de los medios electrónicos, 2ª edición, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 2002.

11. **BACA**, Olamendi Laura, Diálogo y Democracia, 4ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 13, diciembre 2007.
12. **BARRY**, Clarke, Paul, Ser Ciudadano, 1ª edición en castellano, España, Ediciones Sequitur, 1999.
13. **BASAVE**, Fernández del Valle Agustín, Teoría de la Democracia. Fundamentos de Filosofía Democrática, 3ª edición, México, Editorial Jus, 1963.
14. **BERLÍN**, Valenzuela Francisco, Derecho Parlamentario, 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
15. **BEETHAM**, David y Boyle Kevin, Cuestiones sobre la Democracia. Conceptos, elementos y principios básicos, Madrid, UNESCO; Libros de la Catara editora, 1995.
16. **BOKSER**, Judith; (et.al.) Democracia y Formación Ciudadana, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002.
17. **BOLOS**, Silvia (Coord.), Participación y espacio público, 1ª edición, México, Universidad de la Ciudad de México, Julio 2003.
18. **CABANELLAS**, de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Buenos Aires Argentina, Editorial Heliasta, 1988.
19. **CALDERÓN**, Enrique y Cazés Daniel, Tecnología Ciudadana para la democracia. Una guía de observación electoral independiente, 1ª edición, México, Editorial La Jornada; Colección La Democracia en México, abril 1994.
20. **CALVA**, José Luis (Coord.), Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el desarrollo, 1ª edición, México, Cámara de Diputados LX Legislatura; Miguel Ángel Porrúa editores; Universidad Nacional Autónoma de México, Marzo 2007.
21. **CÁRDENAS**, Gracia Jaime F., Partidos Políticos y Democracia, 4ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8, 2007.

22. **CARNELUTTI**, Francesco, Metodología del Derecho, 1ª edición, México, Colofón S.A., 1996.
23. **CARPIZO**, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, decimoctava edición, México, Siglo XXI editores, 2004.
24. **CARRASCO**, Iriarte Hugo, Del Poder Ciudadano en Materia Fiscal, 3ª edición, México, Editorial INADEJ, 2005.
25. **CARRILLO**, Flórez Fernando (ed.), Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe, 1ª edición, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
26. **CASTELAZO**, R. José, Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el Porvenir, 1ª edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
27. **CASTELLANOS**, Hernández Eduardo, Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812- 1940), 1ª edición, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1996.
28. **CASTELLANOS**, Hernández Eduardo de Jesús (Coord.), Estado Democrático de Derecho y Legalidad Electoral, 2ª edición, México, Secretaría de Gobernación, junio 2008.
29. **CASTILLO**, del Valle Alberto Del, Derecho Procesal Electoral Mexicano, 1ª edición, México, Centro Universitario Allende Educación Cumorah, A.C. 2002.
30. **CASTRO**, Domingo Pablo, Los que ya bailaron que se sienten: Cultura Política, Ciudadanía y Alternancia Electoral, 1ª edición, México, CONACYT; Miguel Ángel Porrúa, 2006.
31. **CASTRO**, Rodríguez R. Angélica (Coord.), Manual. Indicadores de Participación Ciudadana en Regiones Indígenas de Oaxaca, México, Servicios para una Educación Alternativa A.C., marzo 2008.
32. **CONCHA**, Malo Miguel, Los Derechos Políticos como Derechos Humanos, 1ª edición, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

33. **CORDERA**, Rolando Tello Carlos, México la Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo, décima edición, México, Siglo XXI Editores, 1991.
34. **CÓRDOVA**, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, 25ª reimpresión, México, Ediciones Era, 2002.
35. **COVARRUBIAS**, Dueñas José de Jesús, Derecho Constitucional Electoral, 1ª edición, México, editorial Porrúa, 2006.
36. **CRESPO**, José Antonio, Elecciones y Democracia, 5ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.5, 2007.
37. **CHÁVEZ**, Carapia Julia del Carmen; Quintana Guerra Luis René, La Participación Social en la Ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Plaza y Valdés editores, 2001.
38. **DAGDUG**, Cadenas Carlos Francisco, Sistema Federal Mexicano, 1ª edición, México, Espiral Editora; Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Septiembre 2000.
39. **DAHRENDORF**, Ralf, Después de la Democracia. Entrevista de Antonio Polito, Barcelona, Editorial Crítica, 2002.
40. **DELGADO**, de Cantú Gloria M., México, Estructuras Política, Económica y Social, 2ª edición, México, Prentice Hill, 2003.
41. **DE LA PEÑA**, García Rosa María, La Teoría de la Democracia. El error de occidente, 1ª edición, México, Gernika, Septiembre 2003.
42. **DE LA TORRE**, Renée, Ramírez Sainz Juan Manuel, La Ciudadanización de la Política en Jalisco, 1ª edición, Jalisco México, Instituto Tecnológico y de Estudios
43. **E. BIBER** León, Regionalismo y Federalismo. Aspectos Históricos y Desafíos Actuales en México, Alemania y otros Países Europeos, 1ª edición, México, El Colegio de México; Servicio Alemán de Intercambio Académico, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

44. **ESPINO**, Everardo, La Democracia Política en México; ¿Cómo? ¿Para qué?, 1ª edición, México, Joaquín Porrúa Editores, Enero 1994.
45. **FAVELA**, Gavia Alejandro, Martínez Rosas Pablo, México: Ciudadanos y Partidos Políticos al inicio del siglo XXI, 1ª edición, México, Plaza y Valdés Editores, 2003.
46. **FIGUEROA**, Alfonzo Enrique, Derecho Electoral, 1ª edición, México, Iure Editores, 2006.
47. **GALÁN**, Baños Israel, Ciudadanía, base de la Democracia, 1ª edición, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa Editores, agosto 2003.
48. **GARCÍA**, Jurado Roberto y Rentería, Flores Joel (Coord.), La Democracia y los Ciudadanos, 1ª edición, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.
49. **GARCÍA**, Ruíz María de Lourdes, La Participación Ciudadana en las decisiones político- administrativas del Estado Mexicano, M. G. Castañón Ediciones, México D.F., 1985.
50. **GARCÍA**, Soledad; Lukes Steven (Comps.), Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación, 1ª edición, Madrid, Siglo XXI Editores, Febrero 1999.
51. **GÓMEZ**, Tagle Silvia; Valdés María Eugenia (Coord.), La Geografía del Poder y las elecciones en México, 1ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Plaza y Valdés editores, Diciembre 2002.
52. **GONZÁLEZ**, Ibarra Juan de Dios, Epistemología Política del Sistema Electoral Mexicano 1824-1996, 1ª edición, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.
53. **GONZÁLEZ**, Pedrero Enrique, La Cuerda Tensa. Apuntes sobre la Democracia en México 1990- 2005, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
54. **GONZÁLEZ**, Uribe Héctor, Teoría Política, séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1989.

55. **GUILLÉN**, López Tonatiuh, Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia, 3ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.17, diciembre 2007.
56. **HERNÁNDEZ**, Sánchez María de los Ángeles (Coord.), La Transparencia: Un asunto de dos, 2ª edición, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Junio 2008.
57. **HERNÁNDEZ**, Vega Raúl, Poder y Sociedad Civil, 1ª edición, México, Universidad Veracruzana, 1993.
58. **HURTADO**, Javier, Sistema Político en Jalisco, 1ª edición, México, Centro de Estudios de Política Comparada A. C. Universidad de Guadalajara, 1998.
59. **ISUNZA**, Vera Ernesto; Olvera J. Alberto (Coord.), Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, 1ª edición, México, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, Agosto 2006.
60. **KAUFMANN**, Félix, Metodología de las Ciencias Sociales, México, Fondo de Cultura Económica, febrero 1946.
61. **MANJAREZ**, Ibarra Jesús Omar [el. al.] (Coord.), Psicología Social y Cultura Política, 1ª edición, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.
62. **MÉNDEZ**, Morales Sara, De la Organización al Poder, Servicios para una Educación Alternativa, México, A.C. (EDUCA), marzo 2001.
63. **MELLADO**, Hernández Roberto, Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, 1ª edición, México, Plaza y Valdez editores, Junio 2001.
64. **MERCADER**, Díaz de León Antonio, Derecho Electoral Mexicano: El Juicio Electoral Ciudadano y otros medios de Control Constitucional, México, Editorial Porrúa, 2006.
65. **MERINO**, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, 6ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, diciembre 2007.

66. **MEYER**, Lorenzo, El Estado en busca del Ciudadano; un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo, 1ª reimpresión, México, editorial Océano, 2005.
67. **MOLINA**, Piñeiro Luis J. Aportes para una teoría del Gobierno Mexicano, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
68. **MOLINA**, Piñeiro Luis J., La Participación Política del Clero en México, 2ª edición, México, UNAM, 1998.
69. **MONTERO**, Zendejas Daniel, Estado, Democracia y Partido, México, B. Costa-amic Editor, 1979.
70. **MORALES**, Canales Lourdes, Multiculturalismo y Democracia, 1ª edición, México, Instituto Federal Electora, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 26, mayo 2008.
71. **MORALES**, Garza Martagloria (Coord.), La Participación Ciudadana en las Nuevas Administraciones Municipales, 1ª edición, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 2000.
72. **MORENO**, Alejandro, El Votante Mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
73. **MUÑOZ**, Gutiérrez Ramón, Innovación Gubernamental. El Paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox, 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
74. **NIETO**, Santiago, Interpretación y Argumentación Jurídicas en Materia Electoral. Una propuesta garantista, 1ª reimpresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
75. **NHOLEN**, Dieter, Sistemas Electorales y Partidos Políticos, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
76. **OROZCO**, Gómez Javier, Estudios Electorales, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
77. **PALACIOS**, Alcocer Mariano, El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.



78. **PALAVICINI**, Corona Gabriela, Gobernabilidad y Democracia. Entre utopía y realidad, 1ª edición, México, ed. Porrúa, 2005.
79. **PARÁS**, Pablo, Cultura Política de la Democracia en México: 2006, Vanderbilt University, Diciembre 2006.
80. **PATIÑO**, Camarena, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano, 8ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
81. **PENICHE**, Bolio Francisco J., Introducción al Estudio del Derecho, decimosexta edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
82. **PESCHARD**, Jacqueline, La Cultura Política Democrática, 6ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.2, 2008.
83. **PHILLIPS**, Anne, Género y Teoría Democrática, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Programa Universitario de Estudios de Género, abril 1996.
84. **PICCATO**, Rodríguez Antonio Octavio, Introducción al Estudio del Derecho, 1ª reimpresión, México, Iure Editores, 2006.
85. **PINDADO**, Sánchez Fernando, La Participación Ciudadana en la Vida de las Ciudades, 1ª edición, España, Ediciones del Serbal, 2000.
86. **PIZARRO**, Narciso, Tratado de Metodología de las Ciencias Sociales, 1ª edición, España, Siglo XXI Editores México-España, enero 1998.
87. **PRUH'HOMME**, Jean-François, Consulta Popular y Democracia Directa, 3ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, diciembre 2007.
88. **QUIROGA**, Hugo; Villavicencio Susana (Comps.), Filosofías de la Ciudadanía. Sujeto Político y Democracia, 2ª edición, Argentina, Homosapiens ediciones, 2001.
89. **RAMÍREZ**, Sáiz Juan Manuel, Democracia Directa. La Primera Iniciativa Popular de Ley en México, México, ITESO, 2002.
90. \_\_\_\_\_, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo LVII, Número 247, Enero- Junio 2007, Consolidación Democrática y Reforma Electoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

91. **RINCÓN**, Gallardo Gilberto (Coord.), Coloquio; Partidos Políticos y Sociedad Civil, 1ª edición, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., 1995
92. **RIVERA**, Delgadillo J. Virgilio, Tareas de la Democracia en México, 1ª edición, México, Centro de Investigaciones Jurídicas; Plaza y Valdez Editores, 2003.
93. **ROJAS**, Díaz Durán Alejandro (coord.), Constitución del Distrito Federal, I Foro de Consulta. Comisión Redactora de la Constitución del Distrito Federal, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2007.
94. **ROUSSEAU**, Juan J., El Contrato Social, 3ª reimpresión, México, Editores Mexicanos Unidos, enero 1992.
95. **RUÍZ**, Morales Héctor Enrique, Derecho Electoral Mexicano y sus órganos de aplicación. Evolución y aplicación en la actualidad, México, Universidad Autónoma de Chihuahua, 1997.
96. **SALAZAR**, Luis y Woldenberg José, Principios y Valores de la Democracia, séptima edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.1, 2008.
97. **SARTORI**, Giovanni, Homo Videns. La sociedad teledirigida, quinta reimpresión, México, Taurus, Junio 1999.
98. **SARTORI**, Giovanni, ¿Qué es la Democracia?, 1ª edición, México, Taurus, marzo 2003.
99. **SARTORI**, Giovanni, Teoría de la Democracia. 1. El debate contemporáneo, Tercera reimpresión, México, Alianza Editorial, 1994.
100. **SCIACCA**, Enzo, Interpretación de la Democracia, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1994.
101. **SELLE**, D. Andrew, Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos, Woodrow Wilson International Center for Scholars; Ágora, Marzo 2006.
102. **SENIOR**, Alberto F., Sociología, undécima edición, México, Editorial Porrúa, 1990.

103. **SERNA**, de la Garza José María, El Sistema Federal Mexicano. Un Análisis Jurídico, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
104. **SILVA-HERZOG**, Márquez Jesús J., Esferas de la Democracia, 5ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 9, 2007.
105. **STRASSER**, Carlos, Para una Teoría de la Democracia Posible. Idealizaciones y Teoría Política; primera parte, 1ª edición, Buenos Aires Argentina, Grupo editor Latinoamericano; Colección de Estudios Político Sociales, 1990.
106. **TEJERA**, Gaona Héctor, Vecinos, Identidades Locales y Participación Ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los Comités Vecinales, 1ª edición, México, Instituto Electoral del Distrito Federal; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Diciembre 2003.
107. **TOSI**, Silvano, Derecho Parlamentario, 1ª edición en español, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, marzo 1996.
108. **TOURAINÉ**, Alain, Igualdad y diversidad. La nuevas tareas de la democracia, 1ª edición en español, Buenos aires; Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1998.
109. **TOURAINÉ**, Alain, ¿Qué es la Democracia?, 5ª reimpresión, Buenos Aires; Argentina, Fondo de Cultura Económica, septiembre 2000.
110. **UBIARCO**, Maldonado Juan Bruno, El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País, 1ª edición, México, Flores Editor y Distribuidor, 2009.
111. **UGALDE**, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México, 3ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.21, Junio 2008.
112. **VALADÉS**, Diego, Gutiérrez Rivas Rodrigo (Coord.), Democracia y Gobernabilidad; tomo II, 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

113. **VALDÉS**, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, 5ª edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7, diciembre 2007.
114. **VALENZUELA**, Arturo; El Cambio Político en México, 1ª edición, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003.
115. **WINOCUR**, Rosalía (Coord.), Algunos enfoques metodológicos para estudiar la Cultura Política en México, 1ª edición, México, Instituto Federal Electoral; Miguel Ángel Porrúa editores, Junio 2002.
116. **WITKER**, Velázquez Jorge, Larios Velasco Rogelio, Metodología Jurídica, 2ª edición, México, Mc. Graw Hill, 2002.
117. **WOLDENBERG**, José, Para entender: Los Partidos Políticos y las Elecciones de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª edición, México, Nostra Ediciones, 2006.
118. **YAÑEZ**, Agustín, La Formación Política, 1ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa editores, Junio 1997.
119. **ZICCARDI**, Alicia, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Nacional Autónoma de México; Miguel Ángel Porrúa Editores, Febrero 1998.

## LEYES Y CÓDIGOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Participación Ciudadana de Tabasco.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas.
- Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular de Veracruz.
- Ley de participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## PÁGINAS DE INTERNET

1. Sitio Oficial del Instituto Federal Electoral: [www.ife.gob.mx](http://www.ife.gob.mx)
2. Sitio Oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: [www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)
3. Sitio Oficial del Tribunal Electoral del Distrito Federal: [www.tedf.org.mx](http://www.tedf.org.mx)
4. Sitio Oficial de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
5. Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal: [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
6. Sitio Oficial de la Procuraduría General de la República: [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)
7. Portal de la Consulta Ciudadana del Distrito Federal: [www.consultaenergetica.df.gob](http://www.consultaenergetica.df.gob)
8. Portal Consulta Ciudadana Jalisco: [www.consultajalisco.org](http://www.consultajalisco.org)
9. Sitio del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Biblioteca Jurídica Virtual: [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)
10. Sitio de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación: [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)
11. Sitio Oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
12. Sitio Oficial del Gobierno Federal, Presidencia de la República: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
13. Sitio del Periódico La Jornada: [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx)
14. Sitio del Periódico El Universal: [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)
15. Sitio de la Revista Proceso: [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)
16. Sitio de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y de Educación Cívica del Instituto Federal Electoral: <http://deceyec.ife.org.mx>
17. Sitio del Instituto Electoral del Distrito Federal: [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)
18. Sitio del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas: [www.iepc-chiapas.org.mx](http://www.iepc-chiapas.org.mx)
19. Sitio del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco: [www.iepct.org.mx](http://www.iepct.org.mx)
20. Sitio del Consejo Nacional de Población: [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

21. Sitio Oficial de la Real Academia Española: [www.rae.es/rae.html](http://www.rae.es/rae.html)
22. Sitio de la Fundación Arturo Rosenblueth: [www.rosenblueth.mx](http://www.rosenblueth.mx)
23. Portal del Consejo Nacional Electoral de Venezuela: [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve)
24. Portal Alternativo de Noticias a favor del Gobierno de Hugo Chávez:  
[www.aporrea.org](http://www.aporrea.org)
25. Sitio Oficial de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas Venezuela:  
[www.ucab.edu.ve](http://www.ucab.edu.ve)
26. Sitio de la Organización de Vigilantes del Proceso Democrático Venezolano:  
[www.veedores.org](http://www.veedores.org)
27. Portal de la Corte Nacional Electoral de la República de Bolivia:  
[www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)
28. Portal de Presidencia de la República de Bolivia: [www.presidencia.gov.bo](http://www.presidencia.gov.bo)
29. Sitio del Primer Periódico Ciudadano Digital de Bolivia:  
[www.ahorabolivia.com](http://www.ahorabolivia.com)
30. Sitio de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador: [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec)
31. Sitio de la Agencia Latinoamericana de Información. América Latina en  
Movimiento: [www.alainet.org](http://www.alainet.org)
32. Sitio de la Red Interamericana para la Democracia: [www.redinter.org](http://www.redinter.org)
33. Portal Índice de Desarrollo Democrático de América Latina:  
<http://www.idd-lat.org>
34. Sitio del Instituto Nacional de Administración Pública España:  
[www.inap.map.es](http://www.inap.map.es)
35. Portal por el Presupuesto Participativo en Buenos Aires:  
[www.presupuestoparticipativo.com](http://www.presupuestoparticipativo.com)
36. Sitio Harvard University: <http://ksghome.harvard.edu>