

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA  
FACULTAD DE DERECHO**



**TRABAJO TERMINAL PARA OBTENER EL  
DIPLOMA DE ESPECIALIDAD EN DERECHO**

**TEMA**

***“FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA, PARA LA GOBERNANZA”***

**PRESENTA**

**RAQUEL FERNANDA GARCÍA OJEDA**

**ASESOR**

**DRA. MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA**

**MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A OCTUBRE DE 2021**



Este trabajo terminal se realizó en el marco del  
*Programa Nacional de Posgrados de CONACYT*, inscrito en el  
Programa de Especialidad en Derecho con número de registro  
0018622018-2019

## VOTOS APROBATORIOS

### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA FACULTAD DE DERECHO MEXICALI

**DR. PABLO LATORRE RODRÍGUEZ**  
**COORDINADOR DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN**  
**FACULTAD DE DERECHO – MEXICALI**  
**P R E S E N T E.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de esta Universidad, en mi carácter de Asesora del trabajo terminal, que para la obtención del Diploma de Especialidad en Derecho elaboró la **C. LIC. RAQUEL FERNANDA GARCÍA OJEDA**, con matrícula No. **1124568**, trabajo que tiene por título **"FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PARA LA GOBERNANZA"**, me permito manifestar, que habiendo trabajado permanentemente y revisado el producto final de la investigación con la sustentante, lo evalué positivamente por satisfacer las exigencias de fondo y forma de un trabajo de este nivel de estudios, por lo que es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO**.

**ATENTAMENTE**

**" POR LA REALIZACIÓN PLENA DEL HOMBRE "**

Mexicali, Baja California, a 28 de octubre 2021



**DRA. MARINA DEL PILAR OLMEDA GARCÍA**  
**Profesora Investigadora**

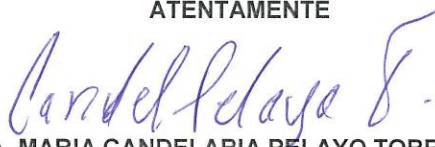
*C.c.p. Alumno*  
*C.c.p. Archivo*

Mexicali, Baja California, a 28 de octubre de 2021

**DR. PABLO LATORRE RODRÍGUEZ**  
**COORDINADOR DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN**  
**FACULTAD DE DERECHO – MEXICALI**  
**P R E S E N T E.**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de esta Universidad, en mi carácter de Sinodal respecto del trabajo terminal que para la obtención del Diploma de Especialidad en Derecho elaboró la **C. Lic. Raquel Fernanda García Ojeda**, mismo que denominó "**FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PARA LA GOBERNANZA**", me permito manifestar, que habiendo revisado la investigación con la sustentante, la evaluó positivamente por satisfacer las exigencias de fondo y forma de un trabajo de este nivel de estudios, por lo que me es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO**.

**ATENTAMENTE**



**DRA. MARIA CANDELARIA PELAYO TORRES**

*C.c.p. Alumno*  
*C.c.p. Archivo*

Mexicali, Baja California, a 28 de octubre de 2021.

**DR. PABLO LATORRE RODRÍGUEZ  
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO MEXICALI  
P R E S E N T E.-**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Baja California, en mi carácter de Sinodal de Trabajo Terminal de la **C. RAQUEL FERNANDA GARCÍA OJEDA**, quien para obtener el Diploma de Especialidad en Derecho, desarrolló el trabajo terminal denominado **“FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PARA LA GOBERNANZA”**, me permito manifestar que dicho trabajo cumple con los objetivos propuestos y representa un esfuerzo relevante cuyos resultados contribuyen al avance de la ciencia jurídica. Por lo antes mencionado me es grato otorgarle mi **VOTO APROBATORIO**.

**ATENTAMENTE**



**DRA. MARÍA ERIKA CÁRDENAS BRISEÑO**

C.c.p.- Minutario.

## **AGRADECIMIENTOS**

*A mi madre*

*A la Universidad Autónoma de Baja California;*

*A mis Maestras y Maestros, fuente de formación profesional y académica; y*

*A mi mentora de vida Universitaria, Dra. Marina del Pilar Olmeda García.*

## ÍNDICE

<b>VOTOS APROBATORIOS</b>	<b>3</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO: BASES CONCEPTUALES Y CONTEXTUALES</b>	<b>12</b>
1.1 Concepto y caracterización de la participación ciudadana	13
1.2 Ciudadanía y democracia en el ámbito internacional	16
1.3 Ciudadanía y democracia en México	18
1.4 Desarrollo contemporáneo en México	21
1.5 Importancia de la participación ciudadana para la gobernabilidad democrática	24
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO TEÓRICO</b>	<b>29</b>
2.1 Sobre la argumentación teórica	30
2.2 Época antigua	32
2.3 Edad media y edad moderna	36
<b>CAPÍTULO TERCERO: GOBERNANZA Y DEMOCRACIA</b>	<b>39</b>
3.1 Gobernanza y desarrollo	39
3.2 Democracia y participación ciudadana para la gobernanza	46
<b>CAPÍTULO CUARTO: FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>51</b>
4.1 Formas de participación ciudadana	52
4.2 Características de las formas de participación ciudadana	52
4.3 Bases normativas para la participación ciudadana en Baja California	59
4.3.1 Bases constitucionales de la participación ciudadana	59
4.3.2 Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California	61
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>65</b>
<b>PROPUESTAS</b>	<b>68</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA</b>	<b>73</b>

## INTRODUCCIÓN

Nuestra forma de gobierno como gran parte, de los Estados soberanos en el mundo contemporáneo, es una forma de gobierno organizada como una república representativa democrática, laica y federal. Marina del Pilar Olmeda García sostiene que “el carácter de gobierno representativo ha sido superado, la historia ha demostrado que los gobernantes no pueden actuar solos, incluso en algunos casos a espaldas de la ciudadanía y más allá, contrario al bien común”,<sup>1</sup> asimismo afirma que, los derechos y garantías que ha ido adquiriendo el ciudadano a través de la evolución del Derecho y particularmente del desarrollo de los derechos humanos y del avance democrático, controlan el poder estatal, a la vez que armoniza los intereses sociales que defiende el Estado respecto al interés particular del gobernado”.<sup>2</sup>

Por su parte, Henry David Thoreau, afirma, que “el gobierno por sí mismo, no es más que el medio elegido por el pueblo para ejecutar su voluntad, es igualmente susceptible de ser objeto de abuso y pervertirse, generando toda clase de daño en la gente, antes de que esta pueda intervenir”.<sup>3</sup> En efecto, está demostrado que el gobierno representativo por sí solo, no es garantía, que se hace necesario además la participación directa del ciudadano.

En este sentido, en las últimas tres décadas en México, se observa que ha sido necesaria la participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, y así podríamos hablar de una forma de gobierno representativo, con participación ciudadana. Como ejemplo, se han creado instituciones que facilitan la vigilancia y seguimiento al quehacer gubernamental por parte del ciudadano, como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y los recientemente creados, el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción; así mismo, se observa cómo algunos organismos han rediseñado su estructura organizacional para incluir la participación de los ciudadanos, como el Instituto Federal Electoral hoy

---

<sup>1</sup> Olmeda García, Marina del Pilar, *et. al.*, “Porvenir y desafíos del derecho administrativo”, en Fernández Ruíz, Jorge y Rendón Huerta, Teresita, (coord.), *El derecho Administrativo ante la crisis actual del estado liberal*, México, Porrúa, 2018, p.357.

<sup>2</sup> *Ídem.*

<sup>3</sup> Thoreau, Henry David, *Desobediencia Civil*, México, Editorial Tomo, 2016, pp. 11-12.

Instituto Nacional Electoral, a partir de la reforma de 2014 en nuestra Ley Fundamental.

Para la acción ciudadana, se han creado instituciones que abren espacios para su intervención, que van desde informes de gobiernos, plebiscito, referéndum, congreso abierto y gobierno abierto, entre otros. Aunque debe de reconocerse que estas instituciones de participación ciudadana exigen para su aplicación procedimientos y trámites que las convierten poco asequibles y que en algunos casos hacen nugatorios los derechos de participación de los gobernados.

El objetivo general de este trabajo es analizar la necesidad e importancia de la participación ciudadana, así como los sistemas para su acción, con la intención de proponer orientaciones y recomendaciones para su mejoramiento en el Estado de Baja California, y en su caso, la creación de nuevos esquemas de participación del gobernado. En este contexto, el problema de esta investigación es precisamente analizar la situación que guardan las formas de participación ciudadana, y su reglamentación jurídica, así como la manera en que los operadores desde la parte institucional actúan, que como consecuencia limitan el acceso y en algunos casos hacen nugatorias las vías de participación de los gobernados.

Los derechos y garantías que ha ido adquiriendo el ciudadano a través de la evolución del Estado de derecho y particularmente del desarrollo de los derechos humanos y del avance democrático, se han convertido en un freno al poder estatal, a la vez que armonizan los intereses sociales que defiende el Estado respecto al interés particular del gobernado. En este estudio se explica cómo las exigencias del desarrollo humano han modificado el papel del Estado hacia un Estado democrático. Se analiza cómo el Estado de Derecho ha extendido las posibilidades de acción y participación del gobernado, particularmente a través del avance significativo de los derechos humanos y de la política democrática.

El tema de investigación del fortalecimiento sobre la participación ciudadana para la gobernanza, se seleccionó por el interés de realizar un estudio para encontrar vías, procedimientos e instrumentos de participación ciudadana para su fortalecimiento, en el camino hacia una mejor gobernanza. En el ámbito estrictamente

normativo, la idea es revisar los mecanismos y procedimientos, así como intentar encontrar propuestas idóneas para la participación ciudadana en las políticas públicas y decisiones de gobierno. Este trabajo está delimitado a Baja California, en el marco del sistema federal mexicano, por lo que las conclusiones y recomendaciones que se alcanzan en su estudio, si bien se plantea direccionarlas a esta entidad federativa, no obstante, se intenta sea generalizables a las demás entidades federativas de México.

Esta investigación fue logro de un rigor metodológico para comprender, analizar y en su caso evaluar los ejes centrales de estudio, como son el análisis teórico, el examen del marco normativo y la observación empírica. Para el eje temático primero y segundo del análisis conceptual y doctrinal fue utilizado el método analítico consistente en realizar un estudio teórico de la participación ciudadana, el cual es amplio y profundo y puede organizarse en varios ámbitos disciplinarios como lo son la ética pública, la ciencia política y la ciencia jurídica.

Por su parte en su tercer apartado de gobernanza y democracia, las exigencias impuestas para alcanzar la profundidad requerida en este tema, se aplicó el método analógico para la realización de un estudio comparado, en el que se revisó la situación de otros países y distintos documentos internacionales que exponen la importancia de la participación ciudadana para una buena gobernanza.

Consecuentemente, en su cuarto eje central se emplea el método hermenéutico para analizar los distintos mecanismos de participación ciudadana, se expone como se encuentran estructurados cada uno de ellos y cuál es el más idóneo para los ciudadanos, por último, se desarrollan conclusiones y propuestas para su posible implementación en el Estado de Baja California. Asimismo, serán utilizadas en la integración general de la presente investigación las técnicas de investigación documental, consistentes en el análisis bibliográfico, hemerográfico, legislativo, jurisprudencia y electrónico.

Así, en esta investigación, se intenta explicar la necesidad e importancia de la participación ciudadana, para el desarrollo democrático y la mejor gobernanza. Para esto, se incluye el análisis de los medios de acción ciudadana, es decir los sistemas y procedimientos existentes y sus problemáticas de aplicación, así como la posibilidad

de ampliar otros esquemas de participación en los límites del Estado de derecho y de las libertades que aportan los derechos humanos, en donde el ciudadano tiene que ser escuchado, atendido y en ocasiones participante o colaborativo con el poder público.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **BASES CONCEPTUALES Y CONTEXTUALES**

## 1.1 Concepto y caracterización de la participación ciudadana

Para poder comprender el significado, de la participación ciudadana, se parte, de que no se acota a una sola definición, ni tampoco se limita a la acción que ejerce el ciudadano en elegir a sus representantes a través del sufragio. Por el contrario, su concepto engloba diversas dimensiones, como lo son: acceso a la información, consulta, cooperación, delegación de poder, control ciudadano, democracia, rendición de cuentas, entre otras.

La doctrina, coincide que su entendimiento debe ser más abundante y relacionado con diversas materias como lo son: derechos humanos, transparencia, acceso a la información, políticas públicas y ética pública. Para la autora Rocío Annunziata, la participación ciudadana se debe concebir como un “cuarto poder”,<sup>4</sup> como un modelo utópico que debe de ser implementado en el Estado, por medio de una democracia participativa que tenga un verdadero poder decisorio frente a sus representantes. Por su parte, el politólogo francés Loïc Blondiaux,<sup>5</sup> resalta tres características que la participación ciudadana debe de incluirlas, que describe como “modelos de institucionalización de la participación”, el primero consiste en el “modelo del presupuesto participativo”, que tiene como rasgo principal la transferencia de una parte del poder de decisión a la población, permitiéndole imponer sus directivas en materia presupuestaria.

El segundo modelo incluye “el debate político”, que apunta a una lógica argumentativa de democracia deliberativa, y como tercer modelo se describe “modelo de los jurys ciudadanos”, es decir “conferencia de ciudadanos”, que se ocupa de las situaciones controvertidas o inciertas, por medio de una evaluación participativa.

Este último modelo se aplica en Francia, tiene como objetivo el realizar un debate público por medio de la ciudadanía, con la finalidad de que los gobernantes utilicen las recomendaciones planteadas para responder a las inquietudes y necesidades de la colectividad, y así se puedan ver reflejadas en la realidad social.

---

<sup>4</sup> Annunziata, Rocío, “Participación y proximidad, para una tipología de los dispositivos participativos”, *Revista demos participativa*, Buenos Aires, Año II, Vol, 2, Número III, 2009, p, 45.

<sup>5</sup> Blondiaux, Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des idées, France, Seuil, 2008, p. 25.

Para la autora Annunziata,<sup>6</sup> la participación ciudadana puede ser definida dentro de diversas categorías y formar parte en acciones, que nos ayudan a comprender las distintas dimensiones en las que puede colaborar. En ellas encontramos las siguientes:

- Participación–denuncia: Esta categoría consiste en la denuncia del poder mal ejercido por los gobernantes, como lo son: corrupción, malas prácticas de los funcionarios, irregularidades del sector público, entre otros. El deber que tiene la ciudadanía de denunciar todas aquellas faltas cometidas por el poder mismo, es una forma de participar directamente, que, para ello, nuestros representantes deberán de proporcionar a la ciudadanía el acceso a la información efectiva para la evaluación de su actuar gubernamental.
- Participación-presencia: Este rasgo característico de la participación, consiste en que los ciudadanos deberán de contar con un lugar frente a las deliberaciones gubernamentales, poder intervenir en las tomas de decisión, así como alzar su voz a modo de denuncia o reclamo. Asimismo, pueden estar presentes en representación de un grupo vulnerable, como lo son, adultos mayores, pueblos originarios, jóvenes, niños y personas con necesidades especiales, a través de un Concejo.
- Participación-planteamiento de problemas y propuestas de solución: Esta categoría engloba la necesidad de que los ciudadanos formen parte de encontrar soluciones a sus problemas planteados ante sus gobernantes, así como contar con el apoyo de uno de sus representantes para la coordinación y orientación que ayuden en la organización de las reuniones colectivas. No obstante, los ciudadanos deberán de tomar en cuenta el nivel presupuestario e institucional con los que cuenta su región, con el objetivo de que, en la deliberación del planteamiento de los problemas de un sector colectivo, también deberán de plasmar soluciones apegadas a la realidad social con base a la información y transparencia que el Estado otorgue.

---

<sup>6</sup> Annunziata, Rocío, *op. cit.* p. 48.

- Participación-destreza ciudadana: Esta cuarta caracterización consiste en que los ciudadanos deben de contar con un conocimiento previo de las problemáticas que desean exponer, deberán de asumir el compromiso de estudiar y analizar las necesidades que su región reclame, para que sean exigidas, ya sea por medio de proyectos, solicitudes u otros medios, a sus representantes.
  - Participación reconocimiento, este último modelo de participación, consiste en el reconocimiento de las necesidades que existen en un grupo determinado, así como el reconocer a la ciudadanía frente al municipio o al estado y otorgarle los medios necesarios para que puedan ser escuchados, que exista una relación de ciudadanía-confianza hacia sus gobernantes, para una gobernanza efectiva.

El entendimiento de la participación ciudadana se puede comprender como una colectividad que “en una primera aproximación se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y desarrollan conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos”.<sup>7</sup>

La participación de la ciudadanía en la democracia es “el paradigma que tanto científicos sociales como políticos y las sociedades en su conjunto han encontrado para intentar lograr un equilibrio entre el ejercicio del poder y el respeto a los derechos de cada persona en particular, para mejor convivencia humana”.<sup>8</sup> El autor Kurt L. Shell, expone que la participación ciudadana, es un elemento de la democracia, al sostener que:

El principio de la soberanía popular; el concepto de pueblo que suman todos los ciudadanos que residen permanentemente en un territorio y que disfrutan la mayoría de edad legal; el principio de igualdad en lo que atañe a la participación en el proceso de formación de la voluntad política; existen instituciones que permiten

---

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 43.

<sup>8</sup> Olmeda García, Marina del Pilar “Democracia y sistema electoral en Baja California”, en Concepción Montiel, Luis Enrique, Sánchez Sánchez, Alejandro (coord.), *Democracia, redes y participación ciudadana*, México, UABC, 2016, p. 164.

al pueblo soberano expresar su voluntad y participar en el proceso de formación de la voluntad política; existencia de las libertades necesarias para que el pueblo emita su voluntad, derechos fundamentales para la libre formación de opinión de las decisiones públicas.<sup>9</sup>

Por su parte, la ciudadanía “no es estática, al contrario, existe un acuerdo en que es el producto de una relación de fuerzas en un momento dado, en una sociedad dada. Se define a medida de nuevos actores colectivos que integran a la sociedad...la ciudadanía es un estatuto que evoluciona junto con los problemas que enfrenta la sociedad, y, en particular, junto con las reivindicaciones, de los movimientos sociales para que haya cambios en el marco institucional de dicha sociedad”.<sup>10</sup> Es así que, la participación ciudadana frente al Estado, “portan el doble potencial de defensa de derechos y el control civil de los actos de gobierno”.<sup>11</sup>

En consecuencia, la participación ciudadana no se agota únicamente en la emisión del sufragio, el ejercicio del derecho al elegir a nuestros representantes, sino que es el inicio del camino de nuestra democracia, así como del compromiso por el seguimiento y evaluación de quienes ejercen el cargo público que la ciudadanía les ha otorgado.

## **1.2 Ciudadanía y democracia en el ámbito internacional**

La participación ciudadana, está ligada como concepto a la democracia, y si bien la construcción de la ciudadanía inició como un proceso en el siglo XV, es

---

<sup>9</sup> Shell L., Kurt, *Diccionario de ciencia política*, Madrid, Ed. Alianza, 1980, pp. 126-127.

<sup>10</sup> Thede, Nancy, “Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en Insunza Vera, Ernesto, Olvera, Alberto J, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2010, p. 26.

<sup>11</sup> Insunza Vera, Ernesto, Olvera, Alberto J, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, p. 9 Insunza Vera, Ernesto, Olvera, Alberto J, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2010, p. 26.

innegable que las primeras reflexiones de la democracia, se dieron en Grecia y estuvieron vigentes durante el imperio Romano.<sup>12</sup>

En efecto, la idea de la democracia se encuentra en Grecia, 400 años a.C. Las abundantes reflexiones sobre la vida ateniense demuestran que era una comunidad en la que sus miembros llevaban una vida en armonía, George H. Sabine expone que “los griegos han sido objeto de estudios y reflexiones, sobre que debería de ser la vida, en ciudadanía, en la ciudad, como ellos la definían, como una comunidad en la que sus miembros habrían de llevar una vida común armónica, sin discriminaciones basadas en el rango o la riqueza, y en la que encontrasen canalización espontánea y feliz las capacidades de todos y cada uno de sus miembros”.<sup>13</sup> Es decir, vivir en democracia para los griegos implicaba un ejercicio político de armonía, equilibrio y justicia. Platón creó el principio de que “se tenía que ser un buen ciudadano, porque lo bueno para una persona era lo bueno para la polis”.<sup>14</sup>

En roma, como resultado de la presión del pueblo, se crearon instituciones de participación democrática que aminoraron el peso de la desigualdad. La llegada de los plebeyos al Senado en el año 366 a.C, dio lugar a que alcanzaran el estatus de ciudadanía, rompiendo la estratificación social romana, este hecho se destaca como reconocimiento a la necesidad de inclusión social en la vida democrática. Los caminos de roma a través de sus triunfos militares, dieron lugar a la acumulación del poder y la república cedió al imperio, no obstante perduraron algunas prácticas democráticas y el Senado.<sup>15</sup>

La edad media es identificada como una etapa de la humanidad, obscurantista, rígida, de un periodo de violencia aleatoria, ignorancia y superstición, mediante un gobierno que se encontraba integrado por tres sectores, monarquía, iglesia y feudales, se significó en materia política, regímenes autoritarios y monárquicos, que se establecieron prácticamente en toda Europa. Esta etapa es superada por la

---

<sup>12</sup> Soto Espinoza, Edson Abraham Salvador, “Ciudadanía y democracia en la historia de México: 1810-2010 doscientos años en el camino, en Morales Oyarvide, César (coord.), *Décimo tercer certamen de ensayo políticos*, México, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2010, p. 63.

<sup>13</sup> George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, FCE, 1994, p. 16.

<sup>14</sup> Platón, *La República*, México, Editorial EMU, 2013, p.71.

<sup>15</sup> Rodríguez, Adrados Francisco, *Historia de la democracia*, Madrid, Temas de hoy, 1999, p. 13.

humanidad con la llegada del renacimiento, que se conoce como la destrucción de la ignorancia, el mundo del saber, del cuestionamiento, innovación y de una nueva implementación en materia política. Es así que más adelante renacieron las ideas grecorromanas con los conceptos de ciudad-estado, reforzadas con las aportaciones de diversos filósofos, juristas y distinguidos pensadores como lo son: Jean Bodin con su obra los seis libros de la república, Tomas Hobbes, con sus obras de “Leviatán y Tratado sobre el Ciudadano”, así como John Locke con su libro “Pensamiento sobre la educación” y Tomas Moro con su obra “Utopía”. En ese sentido, Sabine afirma que: algunas de las teorías antimonárquicas en la Francia del Siglo XVI ya perfilaban esta tendencia, misma que se puede ver reforzada en las reflexiones de Bodin, Hobbes, Locke e incluso en la utopía de Tomás Moro.<sup>16</sup> Por su parte, en Europa, durante el imperio de Aragón, el Rey seguía siendo la referencia más alta de poder, pero a su alrededor, controlando su actuación y departiendo con él ese poder, las Cortes adquirirían carga de naturaleza al margen de la voluntad real, al fijarse como una asamblea de los cuatro brazos, que unas representaban a la sociedad, estas eran el alto clero, alta nobleza, noble inferior y grupos urbanos.<sup>17</sup>

Más tarde para el Siglo XVIII, estas ideas sobre la democracia y participación ciudadana, dieron fruto en Francia y los Estados Unidos de América, con la Independencia de Estados Unidos de América en el año de 1775 y la Revolución Francesa en el año 1789. Como consecuencia, la relación entre el cambio y la estabilidad introduce matices en la búsqueda de una divisoria establecida en el momento en que el imperio se desmiembra.

### **1.3 Ciudadanía y democracia en México**

En el caso de América, este continente, vivió en el dominio europeo durante tres siglos, bajo un modelo de dominación teocrático militar, no tuvo espacio para la vida democrática. La corona española, se consolida en México desde el siglo XVI, el Rey se encontraba dotado de soberanía, de poder absoluto, con un gobierno centralista, se ejerció un poder monárquico en el que las funciones del Rey se

---

<sup>16</sup> Moro, Tomás, *Utopía*, España, Ed. Plutón Ediciones, 2010.

<sup>17</sup> Institución Fernando el Católico, *Historia de Aragón*, España, Ed. Zaragoza, 2000, p.184.

asumían por el Virrey, como reinos unidos a la Corona de Castilla, el libre acceso a las decisiones políticas ejercidas por el propio soberano, eran limitadas; no obstante, se crearon espacios para la comunidad; el cabildo fue uno de esos espacios, al que podía acceder cualquier ciudadano, aunque fue un puesto por que se llegaba regularmente por el poder económico, sin embargo se accedía por convocatoria abierta a juntas vecinales, donde se tomaban decisiones a problemas inmediatos, sin la intervención de otras autoridades. Sin embargo, durante ese mismo siglo, el debate impulsado por las corrientes iusnaturalistas de Francisco de Vitoria, Francisco Suárez y Luis de Molina, así como en Latinoamérica por Fray Bartolomé de las Casas, promovían una mayor humanización para el trato de las comunidades originarias. Es así, que en América Latina fue un factor inicialmente extracultural que se convirtió en una categoría teórica insoslayable para el pensamiento del periodo, hasta el punto de motivar la comunidad de inquietudes, más de respuestas, de nuestros iusnaturalistas clásicos.<sup>18</sup>

Fue hasta en el año de 1812 en la promulgación de la Constitución de Cádiz, que se mandata en su Capítulo III, nombrado como “del gobierno”, en su artículo 13 se establece “El objeto del gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad, política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”.<sup>19</sup> Asimismo, se reconoció el derecho que tenía el ciudadano para poder ocupar el cargo de diputado, al reunir los requisitos que la misma Constitución exigía en su artículo 91; este artículo se encontraba instituido como: “para ser diputado de Cortes, se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, y que haya nacido en la provincia, o este avecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la Juntas, o en los de fuera de ella”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Pérez Luño, Enrique Antonio, “Los Iusnaturalistas clásicos hispanos sobre el nuevo mundo”, *Revista de Estudios Políticos*, México, Núm. 77, Julio-Septiembre, 1994, p. 8.

<sup>19</sup> Cámara de Diputados, *Constitución de Cádiz de 1812*, disponible: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_cadiz.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf), consultado en 15 de mayo de 2019.

<sup>20</sup> *Ídem*.

Por consiguiente, después del Imperio en México y con la victoria de la Independencia en el año de 1821, se promulga la primer Constitución liberal en 1824 como un México Independentista, con territorios soberanos y una división de poderes que obligaba a respetar lo mandado por la Carta Magna. En este texto Constitucional en su título III, sección segunda, se estableció un poder legislativo bicameral, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, que para la elección de la Cámara de Diputados, la Constitución reconoce el derecho al sufragio ejercido por los ciudadanos, al mandatar lo siguiente “la cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados, así como la elección de la Cámara de Senadores, que se establecía en su numeral 25 como; “el senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de voto por sus legislaturas, y renovados por la mitad de dos en dos años”.<sup>21</sup>

Esta Constitución, creada por individuos ilustres que tenían un mismo objetivo; un México Independiente sin la subordinación de la Corona Española, que lucharon por la inclusión de los ciudadanos mexicanos en la toma de decisiones gubernamentales, así como el acceso de poder ejercer un cargo representativo, con la finalidad de velar por los intereses de los gobernados. Es así, como surge una República federal representativa, con individuos que tienen posibilidad de regir los asuntos de la República, con igualdad de derechos para elegir; derechos que se volvieron accesibles y ejercitables para todos los ciudadanos con acceso a gobernar dentro de un nuevo modelo de organización política.

No obstante, doce años después, las ideologías conservadoras se imponen ante las liberales y se establece la Constitución de 1836, conocida como la primer Carta Magna Centralista. Esta forma de gobierno implementó un “Supremo Poder Conservador”, integrado por cinco individuos que ejercían la función de un poder semejante a la de un soberano y que limitaron la libertad del ciudadano para poder elegir. Asimismo, la Constitución exigía una serie de requisitos para que un ciudadano

---

<sup>21</sup> Cámara de Diputados, *Constitución de 1824*, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf), consultado en 15 de mayo de 2019.

podiera formar parte del Poder Supremo Conservador, como lo eran: tener al día de la elección cuarenta años cumplidos de edad y tener un capital físico o moral que le produzca mínimo 3,000 pesos de renta.<sup>22</sup> Es decir, existía una línea predominante entre el ciudadano común y los que formaban parte de la clase alta, quienes tenían la oportunidad de acceder al ejercicio de estos derechos. Este ejercicio del poder, tuvo como consecuencia que el Congreso de la Unión obtuviera mayor peso sobre los demás poderes que conformaban la forma de gobierno.

En el año de 1856 se presenta un proyecto de una nueva Constitución a través de la implementación de un Congreso Constituyente para la creación de una Constitución que garantizara los derechos del hombre, la soberanía nacional, la división y autonomía de los poderes, así como con Estados libres y soberanos que adopten su propio régimen republicano, representativo y popular, con una serie de restricciones que la Constitución mandataba. Posteriormente, se promulgó la Constitución de 1857, que, si bien se percibe un retroceso por suprimir al Senado y realizar un Estado Unicameral, fue hasta 1874 entre el Gobierno de Juárez y Lerdo de Tejada cuando se reincorpora el Senado en el Congreso. Por consiguiente, cuarenta años después como resultado de la suma de esfuerzos de los movimientos revolucionarios de 1910 se reforma la Constitución de 1857 y se convoca al Congreso Constituyente en 1916, para la promulgación de la Constitución de 1917, la primer Carta Magna a nivel mundial en regular y otorgar “garantías sociales”, que retomó el espíritu liberal de la Constitución de 1857 y mantuvo las garantías individuales, así como los derechos de los ciudadanos.

#### **1.4 Desarrollo contemporáneo en México**

El Congreso Constituyente de 1916, buscó evitar las deficiencias que devenían de las Constituciones anteriores de México, como lo fue, la falta de participación de la ciudadanía, así como la escasa responsabilidad individual frente al rumbo del país.

---

<sup>22</sup> Cámara de Diputados, *Constitución de 1836*, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf), consultado en 15 de mayo de 2019.

Ciertamente, para que existiera una verdadera ciudadanía, era necesario la igualdad educativa, mejores condiciones laborales, escuela gratuita y laica, acceso a la información y libertad de expresión.

Como antecedente de las exigencias ciudadanas, existieron movimientos sociales que fueron el precursor para sentar las bases del poder ciudadano; como ejemplo de estos movimientos se encuentran; la guerra cristera entre 1926 y 1929, en la que el pueblo ciudadano se enfrentaba a la iglesia y el estado; en 1948 el movimiento de los ferrocarrileros que luchaban contra la eliminación de su democracia, su cultura de protesta y la terminación de su independencia política; más adelante se presenta la mayor lucha ejercida por movimientos sociales del México contemporáneo conocida como “Matanza de Tlatelolco” de 2 de octubre de 1968, un movimiento estudiantil que se encontraba inconforme con la forma de gobierno y exigía democracia, justicia e igualdad para todos, así como el derecho al ejercicio de la libertad de expresión ante la inconformidad del actuar del gobierno mexicano.

Posteriormente, en la elección presidencial del año de 1988 conocida como “fraude electoral”, una movilización de ciudadanos proclamó y defendió el sufragio, con la exigencia de que sin respeto a su voto no existe una ciudadanía efectiva. Esta presión por parte de la sociedad, tuvo efectos en la creación de instituciones para administrar el proceso electoral, en el año de 1990 con la aprobación del primer Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE, en donde se creó el Instituto Federal Electoral y se generan los primeros instrumentos de certeza electoral. Más adelante en el año de 1993 la inclusión de la ciudadanía ya era posible, a través de la integración de las mesas directivas, la conformación del Consejo General, así como los observadores electorales por parte de los ciudadanos.

No obstante, en 1996 surge un hecho importante para la vida democrática en México con la consolidación del Instituto Federal Electoral como organismo autónomo libre de la tutela del Poder Ejecutivo. Consecuentemente, en la elección presidencial de 2006, la elección más competitiva a nivel histórico en México, puso a prueba el marco normativo electoral, la confrontación de las fuerzas políticas que se

encontraban implementadas en el país que dieron resultados inéditos para el sistema electoral.

Es así que, como resultado de la deficiencia de una Institución Electoral, en el año 2014 se reforma el precepto 41 apartado A) de la Carta Magna, donde el Instituto Federal Electoral, se transforma al Instituto Nacional Electoral, a causa de la necesidad de rediseñar el sistema electoral para mejorar la calidad de organización de comicios federales y electorales, así como el aumento de la participación ciudadana en estos mismos. La exigibilidad de un sistema de fiscalización electoral, que diera certeza en las elecciones y un resultado justo, que fuera aceptado por la mayoría de los ciudadanos, se vio reflejada en la reforma de 2014, que dio como resultado dos grandes aspectos:

- La modernización de las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre Poder, con el objetivo de facilitar el dialogo y los acuerdos, así como para consolidar una democracia de resultados; y
- La transformación de las instituciones y reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto federales como locales.

Como resultado, de las luchas y exigencias ciudadanas en la elección presidencial de 2018, participaron más de 23 millones de ciudadanos, aún más que en las elecciones de 1994 cuando votaron 77.16% de los inscritos en la lista nominal de electores, porcentaje de participación que hasta la fecha se reporta el más grande de la historia electoral de México. Este nuevo gobierno, ha implementado nuevas formas de participación, como lo son las “consultas ciudadanas”, que si bien ha sido tema de debate por no cumplir con las exigencias que se establece en la Constitución para poder realizarlas, han sido espacios libres para los ciudadanos, que les permite participar en la toma de decisiones gubernamentales que empodera al ciudadano dentro de la política pública.

La participación ciudadana ha logrado interiorizarse y resulta indispensable para el funcionamiento de una institución que refleje mejores resultados en el desarrollo democrático, se observa que ahora los ciudadanos no solo participan a

través del sufragio, sino también a través de mecanismos que permiten y facilitan la acción ciudadana directa en la toma de decisiones públicas, mediante consultas, informes y otras formas de expresión, esto hace necesario atribuirle el poder al pueblo, mediante procedimientos y mecanismos de oferta electoral que respeten los derechos humanos de los ciudadanos a partir de los principios de dignidad humana, igualdad y libertad, así como la necesidad de que el ciudadano deje la condición de súbdito y asuma el carácter de sujeto activo que exige cuentas, que demanda transparencia, y que opina, que participe y que en última instancia cuente con vías de acción directa en la toma de decisiones públicas.

En México el poder ciudadano se ha hecho presente a través de acciones colectivas y movimientos que han propiciado el mejoramiento de la función de las instituciones públicas y forma de gobierno, a manera de ejemplo, se encuentran materias como transparencia, seguridad pública y mecanismos anticorrupción.

### **1.5 Importancia de la participación ciudadana para la gobernabilidad democrática**

La participación ciudadana y gobernabilidad son dos elementos implícitos en la calidad democrática, por lo que son temas que cobran gran importancia para la ciencia política. En atención a que los ciudadanos han perdido confianza en los actores políticos, en los sistemas gubernamentales y en las propias instituciones políticas y sociales, por lo que exigen de nuevas formas de ejercer el poder y que los culmina a participar en las decisiones de gobierno.

Por su parte, la gobernabilidad significa, la capacidad del sistema institucional de dar respuesta a las demandas que la sociedad plantea; por lo tanto, la gobernabilidad democrática se expresa en la capacidad de ejercer el poder público en beneficio de la ciudadanía, con efectividad en mayor número y calidad para la población. Para que esto suceda, el poder público no puede actuar solo, por el contrario, la gestión pública conlleva una participación ciudadana fuerte y de mayor justicia.

En la democracia, la representación y la participación tienen un fuerte vínculo, este es el principio que establece la diferencia entre democracia participativa y

democracia directa, en ambas hay un ejercicio de la soberanía y se actualizan mediante la acción de la ciudadanía en la toma de decisiones. Mauricio Merino sostiene que representación y participación “forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia”.<sup>23</sup> Por su parte, Giovanni Sartori afirma que, “la democracia es un procedimiento y mecanismo que: a) genera una oligarquía abierta con concurrencia en el mercado electoral; b) atribuye el poder al pueblo; y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados”.<sup>24</sup>

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

De acuerdo con Max Weber, “la característica principal de las sociedades avanzadas es la de una sociedad dominada por organizaciones, lo que se traduce en el surgimiento de un actor político principal: el Estado-Organización. Dentro de la lógica de organización, el ciudadano también cobra una gran importancia como factor miembro con aptitudes, preferencias y una participación activa”.<sup>25</sup> Por su parte, Hans Kelsen afirma que, “la democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la Voluntad Colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo”.<sup>26</sup>

Con apego a esta visión teórica, se identifica a la democracia, como una forma de organización social que asigna la titularidad del poder a la sociedad en su conjunto, es decir, al pueblo. No obstante, para que el pueblo ejerza el poder otorgado, se hace necesario que los ciudadanos en particular, participen en las

---

<sup>23</sup> Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013, p.13.

<sup>24</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Madrid, España, Editorial Alianza, 1999, p. 202.

<sup>25</sup> Benedicto, Jorge, Morán María Luz, *Sociedad y Política, temas de sociología política*, Madrid, España, Ed. Alianza, 1995, p. 95.

<sup>26</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, España. Editorial Labor, 2005, p. 30-33.

decisiones públicas, que son del interés colectivo. Esta participación hace posible que las opiniones y el sentir de cada ciudadano sea escuchado y se sume a las opiniones y sentir de los demás, para construir una corriente u opinión colectiva, con mayores posibilidades de efectividad.

La participación ciudadana directa implica la injerencia del ciudadano en el Estado, como actor privado, esto es importante para el control del poder de los representantes políticos y de los servidores públicos, a quienes una vez elegidos, es necesario vigilar como realizan sus funciones y de qué manera administran los recursos públicos. Uno de los componentes en los avances de la administración pública es la apertura de sus estructuras, en la que los ciudadanos intervengan en la toma de decisiones, Guy Peters, sostiene que, “uno de los aspectos de la modernización administrativa, es la apertura de las estructuras gubernamentales, tanto hacía el interior, para que quienes ocupan los puestos de los niveles inferiores, también influyan en la gestión, como hacía el exterior para que los ciudadanos participen en los procesos de tomas de decisiones”<sup>27</sup>

A mediados de los 90's, ante la problemática del crecimiento de empleos en el sector gubernamental, no obstante, la aplicación de políticas económicas y la aplicación de técnicas de la administración privada a la gestión pública, se plantea una nueva opción para fortalecer las capacidades institucionales del Estado. El Banco Mundial como resultado de una investigación, propuso que, para mejorar las capacidades del Estado, se requería entre otras el acercamiento de este a la sociedad y recomendó “la necesidad de escuchar a los ciudadanos, ampliar su participación y favorecer la descentralización”. Este documento, se tituló *El estado en un mundo en transformación*.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Peters, Guy, “La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte”, en: Pardo, Maria del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (coords.), La gerencia pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México, México, El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, p. 39.

<sup>28</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, El Estado en un mundo en transformación*, Whashington, D.C, OXFORD, 1997.

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

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, destacó la necesidad de construir gobernanza para lograr un desarrollo humano sustentable, y caracterizó la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante los cuales, los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”.<sup>29</sup> En el mismo programa de esta organización del año 2016 se insiste en forma más específica sobre la rendición de cuentas:

“...La rendición de cuentas es esencial para que el desarrollo humano llegue a todos, especialmente para proteger los derechos de los excluidos.

Así como, los ejercicios participativos para exigir cuentas a las instituciones estatales, como las encuestas de seguimiento del gasto público, las tarjetas de evaluación ciudadana, las tablas de puntuación, las auditorías sociales y el seguimiento comunitario, se han usado para establecer relaciones directas de rendición de cuentas entre los usuarios y los proveedores de servicios”.<sup>30</sup>

La doctrina, argumenta que esta nueva gobernanza democrática, exige entre otros aspectos, “la inclusión de la ciudadanía con mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación”.<sup>31</sup> Ciertamente, el concepto de gobernanza tiene consigo el involucramiento del Estado con las organizaciones de la

---

<sup>29</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, Madrid, Ed. Aedos 2009, p.67.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>31</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. y Peña Ahumada, “Instrumentos de New Public Management para construir una New Public Governance, El caso de los gobiernos locales en México”, en Pardo, María del Carmen, y Velasco Sánchez, Ernesto, (coords.) *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, p. 326.

sociedad civil y el sector privado, para el equilibrio del poder, como elemento indispensable en las democracias modernas. Así, resulta indispensable, que el ciudadano tenga una participación clave en la conformación de las instituciones del Estado, en la medida que contribuye a la rendición de cuentas, a una mejor administración pública y a una sociedad más justa.

En el caso de Baja California, la delimitación espacial de nuestro estudio, los indicadores socioeconómicos, indican que persiste un patrón de desigualdad, esto plantea el reto de buscar nuevas fórmulas para la inclusión de la población con mayor proporción de los beneficios y servicios públicos. No encontrar estas fórmulas pone en riesgo la gobernanza si los gobernados no identifican o no aceptan como legítima la autoridad de los gobernantes, y a la vez se pueden generar conflictos y acciones de violencia que perturben la vida democrática.

## **CAPÍTULO SEGUNDO MARCO TEÓRICO**

El desarrollo doctrinal de la participación ciudadana es amplio y profundo, su estudio se aborda desde diferentes campos disciplinarios, como lo es la ética pública, además habrá de considerarse otros ámbitos científicos como la psicología social y la misma sociología.

### **2.1 Sobre la argumentación teórica**

Sobre la ética pública, en la revisión realizada para este estudio se observa que la filosofía le asigna un apartado específico a la ética, así la mayoría de los teóricos de la ética, desde los forjadores griegos, hasta la axiología jurídica contemporánea dedican un estudio individualizado al ámbito de los valores en el quehacer gubernamental. La filosofía política al justificar la existencia del Estado lo hace a partir de una finalidad sustancial, el bien común, sobre la base de la necesidad ética de solidaridad social. En este sentido, las doctrinas éticas justifican al Estado, como producto de una necesidad moral de la humanidad. Hanna Arendt explica que, “dos mil quinientos años que separan a Platón de Kant, sentimos inmediatamente la tentación de interpretar el totalitarismo como una forma moderna de tiranía, es decir, como un Gobierno ilegal en el que el poder es manejado por un solo hombre. Poder arbitrario, irrestringido por la ley, manejado en interés del gobernante y hostil a los intereses de los gobernados...”<sup>32</sup> La historia de la ética gubernamental demuestra que el proceder con justicia y honestidad permite alcanzar fines adecuados y honrar el servicio público, que esto produce confianza como un valor social que promueve la convivencia.

En el ejercicio de la administración pública se enfatiza la importancia en el presente de valores como: honestidad, legalidad, equidad, objetividad, calidad, eficiencia y eficacia, entre otros valores del servicio público. Se afirma que, “si bien siempre ha de conservarse el norte de que se trata de orientar nuestras acciones

---

<sup>32</sup> Arendt, Hanna, *El totalitarismo*, Madrid, España, Ed. Taurus, 1998, p. 370.

hacia una vida *felicitante*, hacia una *buena vida*, el salto definitivo estará en la construcción de una convivencia ética en el marco de una organización política que la contenga y la propicie”.<sup>33</sup> Emerge así un nuevo paradigma centrado en los criterios y las líneas de acción que debe sustentar la administración pública, entre los que se encuentran: receptividad de las necesidades del ciudadano, transparencia, rendición de cuentas, entre otros, todos los cuales exigen del afianzamiento de la ética y los valores fundamentales.

Cuando la ética se aplica en la práctica del servicio público se le asigna el carácter de *ética pública*, también denominada ética para la política y la administración pública. La ética pública, explica Adela Cortina que, “señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública”,<sup>34</sup> esta ética, a la que esta autora de vanguardia ha llamado la conformación de una *ética de mínimos*,<sup>35</sup> como consecuencia de un conjunto de valores mínimos que han sido consensuados por la comunidad política, frente a una *ética de máximos* como valores que maximizan los principios y comportamientos humanos “la ética de mínimos se pronuncia sobre cuestiones de justicia exigibles a toda la ciudadanía por permitir la vida buena en el escenario de la polis”.<sup>36</sup>

En efecto, la ética como disciplina científica, ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera, favoreciendo la selección de las diversas situaciones que son más convenientes para la colectividad.

Esta disciplina:

Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad. La ética pública puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor

---

<sup>33</sup> Arroyo Gutiérrez, José Manuel, *Ética y Derecho en Democracia*, México, Ed. Poder Judicial de la Federación, 2013, p.13.

<sup>34</sup> Cortina, Adela, *Ética de Mínimos*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 2010, p. 138.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Viquez Lizano, Diego, *Sobre la posibilidad de una ética como método virtual; en: El quehacer ético en el Poder Judicial-Persona, Ciudadanía y Trabajo*, Departamento de Artes Gráficas, San José Costa Rica, 2015, p. 56.

desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.<sup>37</sup>

En el contexto del ejercicio del poder, del servicio público y de la participación ciudadana, para limitar o controlar el poder público, los conceptos de la anticorrupción y la rendición de cuentas ya forman parte del lenguaje cotidiano. Esta preocupación, se expresa de manera nítida por controles y contrapesos, por la supervisión, evaluación y fiscalización del servicio público.

En este sentido, existe coincidencia en que democracia implica anticorrupción y rendición de cuentas. La rendición de cuentas como postula una definición de su concepto, “es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”.<sup>38</sup> Existe consenso de las bondades de este concepto y hay una adhesión amplia a la causa de la rendición pública de cuentas. La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia en el mundo de la política democrática, es de hecho parte fundamental de la democracia. La responsabilidad de los servidores públicos, como un aspecto de la rendición de cuentas, cobra un especial significado práctico por su importancia para la consolidación democrática. Adicionalmente a su dimensión informativa, la rendición de cuentas contiene también elementos de coacción y castigo, preguntando por hechos, por lo que su dimensión es además argumentativa, expresada ésta en razonamientos y formando juicios.

## **2.2 Época antigua**

La ética históricamente ha estado presente en los asuntos de gobierno. En el ámbito teórico, el desarrollo de las ideas filosóficas reportan su aportación en el sector público, los trabajos de Platón, entre otros, así lo demuestran; este autor afirmó que los filósofos debían reinar en los Estados...y exhortaba a los gobernantes a buscar la sabiduría de forma profunda y verdadera, advertía que, “de no coincidir ambos elementos el poder político y la búsqueda de la sabiduría en una misma

---

<sup>37</sup> Naessens, Hilda, *Ética pública y transparencia*, Rey Tristán, Eduardo; Calvo González, Patricia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, septiembre 2010, Santiago de Compostela, España, Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, p. 214.

<sup>38</sup> Pérez Flores, Carlos Antonio, *op. cit.*, p. 64.

persona, no habría fin de los males para los Estados, ni tampoco para el género humano”.<sup>39</sup>

Ciertamente, las culturas antiguas dejaron testimonio sobre la importancia que asignaron a la ética en los asuntos de gobierno, Oscar Diego Bautista sintetiza los siguientes aportes:

- El Código de Hammurabi, quien fuera rey de Babilonia y unificador de toda Mesopotamia en el siglo XVIII a.c. es un documento histórico que señala los principios que debían guardar los ocupantes de cargos públicos.
- De la antigua China (Siglo V a.c.) nos han llegado los cuatro grandes libros del sabio Confucio, de los que se derivan *Los principios chinos sobre conducta pública*.
- De los antiguos griegos (siglo IV a.c.) existen las obras de Ética que escribiera Aristoteles o *Las obras morales* de Plutarco.
- De la India (siglo III a.c.) existen *Los principios del Rey Asoka*.
- De la época de los romanos (siglo I a.c. y siglo I d.c.) contamos con el tratado *Sobre los deberes* de Cicerón así como *Los tratados morales* de Séneca.<sup>40</sup>

En la revisión doctrinal se encontraron bastos y profundos estudios sobre la ética pública, desde las aportaciones teóricas de las culturas antiguas hasta la ciencia contemporánea. Grecia, crisol de las culturas de la antigüedad y puente entre oriente y occidente para acercar las civilizaciones milenarias a los nuevos pueblos europeos, se caracterizó porque el buen gobierno y la vida política del Estado fueran inseparables de la valoración ética. Se afirma que “en la antigüedad el pensamiento político no se distinguía de la religión, la moral, la filosofía o las doctrinas económicas... las ideas políticas y los postulados morales se enlazaron”.<sup>41</sup> Puede afirmarse, que con el nacimiento de la ciencia política en el siglo V a.C., nace también

---

<sup>39</sup> Platón, Colección dirigida por Rubén Bonifaz Nuño y Augusto Monterroso, *La república, Nuestros Clásicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 278-286.

<sup>40</sup> Bautista, Oscar Diego, *Fundamentos Éticos para un Buen Gobierno*, México, Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos, Colección 2, Junta de Coordinación Política de la LVII Legislatura del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 2011, p.10.

<sup>41</sup> Serra Rojas, Andrés, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, UNAM, México, 1991, p. 23.

la ética política, toda vez que en Sócrates, fundador de la ética como disciplina filosófica, su pensamiento político está revestido de contenido moral, “el hombre virtuoso es el mejor ciudadano y ha de estar sometido al Estado”.<sup>42</sup>

Platón, en su obra *Las Leyes*, concibió la organización del Estado en función de la imperfección humana y propone un sistema legal para alcanzar los máximos resultados a pesar de las condiciones de la realidad.<sup>43</sup> Este mismo pensador griego, en su obra “*La República*”, propuso las bases de la estructuración del estado ideal, subordinado a la justicia, en la que identifica a la sabiduría con la virtud.<sup>44</sup> Para Aristóteles, la plenitud de la moral se encuentra en la comunidad política, solo en la sociedad política logra el hombre su perfección y en gran escala, evitando la injusticia que es el mayor mal, afirmaba que “cómo hombres libres no violarán la ley, que llenarán los vacíos que ella se ve obligada a dejar. Si bien tal virtud es pocas veces alcanzada por la multitud, hay que suponer que la mayoría está formada por hombres buenos, buenos ciudadanos”.<sup>45</sup>

La cultura romana, aportó en forma significativa al desarrollo de la teoría política y de la ética pública. En el derecho romano se distinguen términos para designar instituciones que se consideraban de origen ético, como la declaración de Celso, “el arte de lo bueno y de lo equitativo” y leyes basadas en fórmulas jurídicas *ius civile e ius Gentium*,<sup>46</sup> también sostenían que existen preceptos morales que escapan de la sanción de la ley positiva pero que tienen su sanción en la conciencia moral.<sup>47</sup> Cicerón afirmó que:

Aquellos a quienes la naturaleza concedió actitudes y medios para gobernar...a estos hombres de Estado les son tan necesarios, y posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores, así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p 27.

<sup>43</sup> Platón, *Las Leyes*, 429-347 a.C.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 278-286.

<sup>45</sup> Aristóteles, *La política*, México, Ed. Mexicanos Unidos, 1998, p. 71.

<sup>46</sup> Bernal, Beatriz y Ledesma José de Jesús, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas*, México, Ed. Porrúa, 2003, pp. 35-42.

<sup>47</sup> Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública*, México, Ed. Armando Mata Sevilla, 2005, p. 28.

y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansiosos por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza.<sup>48</sup>

Con el nacimiento del cristianismo se da el tránsito de las religiones politeístas al politeístas al monoteísmo, el reconocimiento de esta religión se expande al ámbito universal, para ensanchar sus postulados provocando una profunda transformación del mundo occidental y una nueva configuración del mundo grecolatino. Las ideas religiosas y éticas se unen en una concepción superior de la vida y del hombre.<sup>49</sup> Los valores éticos están presentes en el pensamiento de San Agustín, así como en el de los grandes padres de la iglesia católica, de los escolásticos medievales y de los teólogos juristas del siglo de oro español, quienes asignan un reconocimiento a la actitud moral “el hombre vive en el Estado por una exigencia de su perfección moral y cumplen la voluntad de Dios”.<sup>50</sup>

En la edad media se gestaron las nacionalidades y se integró el poder político religioso. Esta etapa histórica se observa desde diferentes visiones, para unos es una etapa oscura porque el conocimiento se desarrolló con poco sentido científico y para otros cumplió su misión cultural y civilizadora. Puede afirmarse que, aunque el desarrollo científico y técnico no avanzó significativamente en esta época, no obstante, el desarrollo espiritual alcanzó grandes dimensiones.

Esta época de la humanidad, con la naciente religión cristiana se formuló un imperativo moral universal, al que también había de someterse el estado “las exigencias de la política, para las cuales no había sitio en el marco de la teoría jurídica y constitucional medievales, hubieron de abrirse camino por sí mismas”.<sup>51</sup> En el ámbito jurídico se comenzó a distinguir entre Derecho natural y Derecho positivo, y el poder estatal sustentado en el derecho positivo se situó por debajo del derecho natural.

---

<sup>48</sup> Cicerón, *Marco Tulio, Sobre los deberes*, España, Alianza Editorial, 2015, p. 45.

<sup>49</sup> Olmeda García, Marina del Pilar, *Ética profesional en el ejercicio del derecho*, México, Ed. UABC-BOSCH, 2013 pp. 108-109.

<sup>50</sup> Ramos Torres, Daniel, *La ética en la Administración pública, Teoría y Práctica*, México, Ed. Public Management, 2013, p.41.

<sup>51</sup> Fritz Kern, *Recht Vefassung im Mittelalter*, Alemania, Historische Zeitschrift, 2010. p.57.

### 2.3 Edad media y edad moderna

Resalta en el pensamiento de la edad media la figura de Santo Tomas de Aquino, quien hizo importantes aportaciones filosóficas y éticas en sus obras, *Las Éticas de Aristóteles*, *La suma contra los Gentiles*, *La suma Teológica* y *el Tratado de las Leyes*. Santo Tomas define la ley “como una ordenación de la razón para el bienestar común, promulgada por quien tiene a su cargo el gobierno de la comunidad”.<sup>52</sup> Se encuentra también el pensamiento de los partidarios del derecho natural racionalista como Hobbes y Wolff.

Con la edad moderna finalizó el predominio político de la iglesia y surge lo que se conoce como el renacimiento y la reforma. Los cambios más profundos se iniciaron en Europa occidental a partir del siglo XVI y cobraron fuerza hasta el siglo XVIII, con el desarrollo de trascendentes acontecimientos, grandes reflexiones sobre la política y el Estado y el avance de la ciencia y la tecnología. El pensamiento político jurídico defiende al Estado y aprueba lo que sea necesario para su salvación, surge así el principio de la *razón del Estado*, Jean Bodino afirmó “nada indispensable a la salvación del Estado puede aparecer como ignominioso”.<sup>53</sup> En esta etapa de la humanidad hay un fuerte desarrollo de la teoría filosófica política jurídica, en la que destaca el pensamiento de grandes teóricos del Estado, del derecho y la política como: Nicolás Maquiavelo (1469-1527), Tomás Hobbes de Malmesbury (1588-1679), Jonh Locke (1632-1704), Charles Louis de Secondat, Señor de la brede y baron de Montesquieu (1689-1755), George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), Immanuel Kant (1724-1804), Maximilian Karl Emil Weber (1824-1920).

Los pensadores de esta época explican la transformación de la teoría política, al separar el Estado del poder de la iglesia, con la nueva tesis de que el poder no deviene de Dios sino de la fuerza de los hombres. Sobre el comportamiento ético del gobernante, la teoría dominante sostiene que debe haber una misma conducta ética para la vida personal y política, aunque no todos los pensadores de la época estaban

---

<sup>52</sup> Olmeda García, Marina del Pilar, *op. cit.*, pp. 113-115.

<sup>53</sup> Bodino, Jean, *Los seis libros de la Republica*, traducidos de lengua francesa y enmendados católicamente por Gaspar de Añastro Isunza, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, 2 vols., p.891.

de acuerdo, en que, para alcanzar los fines del Estado, no todo estaba permitido. Montesquieu afirma que, la democracia debe evitar dos excesos; el espíritu de desigualdad, que conduce al gobierno de una persona; y el espíritu de extrema igualdad, que conduce al despotismo de una persona.<sup>54</sup>

Otro pensador indispensable en el estudio de la ética pública es Immanuel Kant, quien sostiene que:

La verdadera política no puede dar un paso sin haber previamente hecho pleito homenaje a la moral. Cuando surge algún conflicto o enfrentamiento entre ambas dimensiones de la vida práctica, no es la política quien puede resolverlo, sino que ha de ser la moral la que zanje definitivamente cualquier problema, por muchos sacrificios que le cueste al poder dominador.<sup>55</sup>

Este pensador afirmó también, “obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne universal”. Así que en el entendido de que las normas morales se internalizan a lo largo de la vida, la interacción social es un elemento central del desarrollo moral.<sup>56</sup> Por su parte, Hegel sostiene que “el individuo solo alcanza su realidad espiritual y su perfección moral en el Estado, como consecuencia de su liberación por la comunidad de los impedimentos de su egoísmo”.<sup>57</sup> Asimismo, Max Weber expone que:

Son tres las cualidades básicamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. No hay más pecados mortales en el campo de la política que la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coinciden con aquella. La ausencia de finalidad objetiva le hace proclive a buscar la apariencia brillante del poder por el poder, sin tomar en cuenta su finalidad.<sup>58</sup>

Es así, que, en este eje temático, se parte de que el poder público debe estar atado a exigencias morales y legales, sustentadas éstas en la lógica del

---

<sup>54</sup> Montesquieu L.C., *Del espíritu de las Leyes*, México, Ed. Porrúa, 2011, p. 143.

<sup>55</sup> Kant, Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 12.

<sup>56</sup> Montenegro de Fletcher, Alma, *Corrupción, democracia y ética*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile, 1997, disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1614/pan-corrupcion-democracia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado 15 de mayo de 2019.

<sup>57</sup> González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1972, pp. 488-489.

<sup>58</sup> Weber, Max, *El político y el científico*, México, Ed. Colofan, 2011, p. 17.

razonamiento público, como parte fundamental de la democracia. Los gobiernos que se conozcan como justos, deberán tener servidores públicos íntegros, en donde deberán de implementar la ética en su actuar con responsabilidad y eficiencia. Los valores deberán ir ligados en la administración pública, ofreciendo servicios de calidad para el acceso libre de la participación ciudadana.

# **CAPÍTULO TERCERO**

## **GOBERNANZA Y DEMOCRACIA**

### **3.1 Gobernanza y desarrollo**

La palabra “gobernanza”, deviene de un análisis de la transformación del Estado, relativo a la relación que existe entre el gobierno y la ciudadanía, con la finalidad de reconstruir la capacidad de dirección de la sociedad. Para el autor Aguilar Villanueva, gobernabilidad y gobernanza, son conceptos de alguna manera “emparentados”, o articulados alrededor de la misma problemática (la del gobierno o

dirección de la sociedad), si bien hacen referencia a distintas interrogantes y realidades.<sup>59</sup> Asimismo afirma que:

Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.<sup>60</sup>

Por otra parte, en el ámbito internacional la Organización de las Naciones Unidas, en el año de los 90's, el concepto de gobernanza se comenzó a utilizar, en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que definió a la gobernanza como: "el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación; es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias".<sup>61</sup> Cabe mencionar, que el concepto de gobernanza surge a raíz de tres acontecimientos importantes: el derrumbe del muro de Berlín, la reunificación de las Alemanias y el desmembramiento de la órbita Soviética.

---

<sup>59</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 38.

<sup>60</sup> Aguilar Villanueva, Luis F, *op cit.*, p. 84.

<sup>61</sup> United Nations Development Programme, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9.

La palabra gobernanza se comprende como una forma de conducir a la sociedad, y de organización colectiva para el logro de los objetivos comunes, en los que participan el sector público y privado. Es decir, ya no se da solo el enfoque de “governabilidad”, en el cual se contemplaba al sector público, sino también ahora se incluye al sector privado para garantizar la eficacia, calidad y buena orientación del Estado. En ese sentido, Jan Kooiman, sostiene que:

...la esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son ‘respuestas’ sociales a las ‘demandas’ persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja.

Los asuntos de gobierno generalmente no son sólo públicos o privados, sino que son frecuentemente compartidos, y la actividad de gobierno en todos los niveles (de lo local a lo supranacional) se está convirtiendo en difusa sobre varios actores sociales cuyas relaciones entre ellos están en constante cambio. Ha habido, juzgado desde la perspectiva de la actividad de gobierno tradicional, un incremento en el papel del gobierno como facilitador y como socio cooperativo. Como tal es más apropiado hablar de transformación que de reducción de los papeles del estado. Sin embargo, una transformación de las funciones del estado y una mayor conciencia de la necesidad de interactuar con otros actores sociales no convierte a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas. Meramente implica una conciencia creciente de las limitaciones de la gobernanza tradicional por el estado por sí solo.<sup>62</sup>

En la conformación de la gobernanza, se identifican ocho factores necesarios para su ejercicio, los autores Guy Peters y Jon Pierre, describen estos factores como:

- Las crisis financieras de los estados occidentales, especialmente a partir de los años 70, con el incremento del gasto público, las caídas de ingresos estatales, deudas externas y crecimiento económico negativo;

---

<sup>62</sup> Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, Londres, SAGE Publications, 2005, p. 3.

- El cambio ideológico hacia el mercado, del colectivismo hacia el individualismo (años 80 y 90); 3) la globalización y su impulso hacia la creación de organismos transnacionales para generar nuevas formas de gobernanza;
- El fracaso aparente del Estado, entendido como una valoración negativa de su accionar durante los años 80 y 90;
- La aparición de la Nueva Gestión Pública en los años 90, que supone por un lado la renuncia del Estado a algún control directo sobre su organización, y por otro, aboga por la disminución de control en los inputs y mayor énfasis en la evaluación y rendimiento; 6) La naturaleza cambiante de temas políticos que reflejan cambios sociales e intereses crecientes alrededor del medio ambiente, la participación ciudadana y los asuntos de género;
- La creciente importancia de nuevas fuentes de gobernanza regional y global (Unión Europea, OMC, FMI, Banco Mundial, entre otras); y
- La tensión creciente entre nuevas formas de coordinación y dirección política, y el legado de canales e instrumentos de rendición de cuentas.<sup>63</sup>

Como anteriormente se mencionó, una de las características necesarias para el funcionamiento de la gobernanza, son las nuevas fuentes de gobernanza a nivel global, como lo es el modelo europeo, en donde la gobernanza se encuentra establecida en el “libro blanco sobre la gobernanza europea”, este documento expone el significado e importancia de la gobernanza para el buen gobierno y expone una serie de principios necesarios para su efectividad, como lo son los siguientes:

- Apertura. Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el

---

<sup>63</sup> Petters, Guy y Pierre Jon, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo, Agustín. (Coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2007, pp. 37-56.

público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.

- **Participación.** La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.
- **Responsabilidad.** Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilidad de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.
- **Eficacia.** Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- **Coherencia.** Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme

compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.<sup>64</sup>

Asimismo, el Banco Mundial también realizó pronunciamientos respecto al tema de la gobernanza, en estos se expone que el surgimiento del concepto de gobernanza está vinculado al cambio de visión de parte del BM en relación con el papel del Estado en el proceso de desarrollo, cambio de visión que pasó de considerar al Estado como problema, a visualizarlo como parte de la solución.<sup>65</sup>

Resulta interesante resaltar que la palabra gobernanza, empleada por el Banco Mundial en el que se incluían términos como “gobernanza” y “buena gobernanza”, se transmitió a los Estados y empezó a ser utilizado por sus gobiernos, transmisión que se dio, entre otros procesos, por vía de la condicionalidad a que se sujetan los préstamos que estas instituciones pueden dar para apoyar proyectos de desarrollo, así como para resolver problemas de balanza de pagos y en apoyo de procesos de “cambio estructural”.<sup>66</sup>

Otra organización que también se pronunció respecto a este tema, fue la Organización para la cooperación y desarrollo económico, OCDE, quien sostuvo en su en documento titulado *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, que la gobernanza surge como un nuevo paradigma de la gestión pública, que se vería reflejado de la siguiente forma:

- Un enfoque más cercano a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio;
- El reemplazo de estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas, por ambientes administrativos descentralizados, en los que las decisiones sobre distribución de recursos y provisión de servicios son hechas en el punto más cercano a la provisión, y que permiten retroalimentación de clientes y otros grupos de interés;

---

<sup>64</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Un libro blanco la gobernanza europea*, Bruselas, CCE, 2011, p. 10.

<sup>65</sup> Fernández, Víctor et al., “Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial”, *Problemas del Desarrollo*, núm. 144, 2006, pp. 36-43.

<sup>66</sup> Braithwaite, John, “The New Regulatory State and the Transformation of Criminology”, *British Journal of Criminology*, vol. 40, 2000, pp. 224 y 225.

- Flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa y regulación que pueda generar mejores resultados en términos de costos y efectividad;
- Un mayor enfoque en la eficiencia en los servicios provistos directamente por el sector público, estableciendo metas de productividad y la creación de ambientes competitivos en y entre las organizaciones del sector público, y
- El fortalecimiento de capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del Estado y permitirle responder a los cambios externos y a diversos intereses de manera automática, flexible y al menor costo.<sup>67</sup>

En ese mismo sentido, el documento de la OCDE, expone que ahora el sector público, tendrá que contar con distintas características para su mejor funcionamiento, como lo son:

- Menos involucrado en la provisión directa de servicios.
- Más concentrado en proveer un marco flexible en el que la actividad económica pueda tener lugar.
- Enfocado en regular mejor, con información más completa sobre los impactos posibles.
- Preocupado por evaluar continuamente la efectividad de las políticas.
- Concentrado en desarrollar funciones de planeación y liderazgo para responder a los futuros retos económicos y sociales, y
- Preocupado por tener una perspectiva más participativa de la gobernanza.<sup>68</sup>

De lo anterior se desprende, que la participación por parte de la sociedad, es necesaria, se exige un compromiso de asumir y ejercer su función frente al Estado, “la ciudadanía en este escenario, es uno de los actores principales y posee un peso importante”.<sup>69</sup> Por su parte, Manuel Canto Chac, menciona que las palabras gobernanza y participación ciudadana tienen un vínculo, con base en tres nociones básicas en América Latina, como son: democracia, derechos y desarrollo. Este autor

---

<sup>67</sup> OECD, *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995, p. 8.

<sup>68</sup> OECD, *op. cit.*, p. p. 10.

<sup>69</sup> Castillo Cubillos, Mónica, *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. Revista CS, 23, 2017, p. 174.

sostiene que la ciudadanía debe de formar parte de las decisiones de gobierno o mejor conocido a las políticas públicas:

Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. Llegados a este punto, habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza –y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.<sup>70</sup>

La participación ciudadana, no solo consiste en asistir a informes de gobierno, a escuchar y formar parte de la audiencia; participación ciudadana es opinar, proponer, criticar, exigir, obligar a sus representantes a cumplir, ser un ciudadano activo frente al Estado democrático. El avance democrático ha permitido que el ciudadano deje la condición de súbdito y asuma el carácter de sujeto activo que exige cuentas, que demande transparencia, que opina, que participa y que en última instancia tiene vías de acción directa en la toma de decisiones públicas

### **3.2 Democracia y participación ciudadana para la gobernanza**

Se llegó a este estudio a la consideración de, que la participación ciudadana ha sido un fenómeno sociopolítico, que no solo se define como la participación de la sociedad en las elecciones políticas, su conceptualización ha ido evolucionando a través del tiempo, en unión con el concepto de democracia, ciudadanía, sociedad civil y gobernanza, que unidas forman parte del poder ciudadano. Asimismo, el derecho internacional, ha fortalecido la participación ciudadana, con la promulgación de convenciones, tratados, pactos, como, por ejemplo; la convención americana de derechos humanos y el pacto de derechos civiles y políticos, que han reconocido los derechos políticos de los ciudadanos frente al gobierno, para su involucramiento en las políticas públicas de su país y ejercer sus derechos para una democracia efectiva que se vea reflejado en la gobernanza.

---

<sup>70</sup> Canto Chac, Manuel, *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*, Política y Cultura, México, 2008, p. 9-37.

De manera, que la participación ciudadana tiene una estrecha relación con la democracia, toda vez que la participación de una sociedad implica su voluntad y compromiso para formar parte de los asuntos políticos. De ahí, que existe la necesidad de comprender el concepto y características de la democracia, en este sentido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sostiene que:

- “- La democracia presupone como condición necesaria, la existencia de un régimen político que se desenvuelve en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.
- La democracia implica el acceso sustantivo al poder del Estado, es decir, que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo, normar las conductas de los individuos y organizaciones, procurarse los medios –económicos y organizativos– necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. En una democracia, la capacidad de soberanía del Estado deriva de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.
- La democracia también implica la vigencia del estado de derecho. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

- La democracia supone una cierta forma de organizar el poder en la sociedad. En democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos. Lo sustantivo de una democracia es que el poder –sea público o privado– esté organizado de modo que no vulnere los derechos, a la par de ser un instrumento central para su expansión. El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser objetivo, esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad.
- La democracia requiere que las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas. Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Este temario electoral o agenda pública excede al régimen pero es sustantivo a la democracia, parte de su organización”.<sup>71</sup>

La organización de los Estados de América y el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, afirman que; “la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de los individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática”.<sup>72</sup>

Es decir, para poder fortalecer la gobernabilidad, es necesario que la democracia derive de tres características que se vinculan con su legitimidad, la primera de ellas es la soberanía popular expresada a través de procesos electorales, que parte de la idea de que el poder se encuentra en el pueblo, la segunda es que este ejercicio se encuentra organizado por instituciones de gobierno y que son reguladas por el Estado democrático, terminando con la tercera que consiste en

---

<sup>71</sup> Proyecto 89477, *¿Qué entendemos por participación ciudadana?*, Documento de trabajo, México, Programa de las Naciones Unidas, 2018.

<sup>72</sup> Organización de los Estados Americanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra democracia*, México, OEA-PNUD, 2011.

garantizar y materializar los derechos de los ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social.

Ahora bien, la definición de democracia se encuentra subordinada bajo el principio del Estado de derecho, con el objetivo de respetar y garantizar los derechos humanos, por medio de la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información, estos mecanismos dotan de legitimidad las decisiones públicas. Por su parte, el autor Ernesto Insunza Vera, afirma que:

“En el plano teórico, según Gutmann, la visión procedimental de la democracia debía dar paso a nuevos desarrollos conceptuales para preservar el núcleo liberal procedimental al tiempo de ahondar en la calidad de las instituciones democráticas. Resumidamente es lo que significaron los planteamientos deliberativos de la teoría democrática y los nuevos planteamientos sobre la calidad, representatividad, rendición de cuentas (accountability) y transparencia de las instituciones de la democracia”.<sup>73</sup>

Estos mecanismos deberán de incidir “en la formación de una cultura cívica para los ciudadanos, propiciando a la colectividad en participar en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir en la consolidación de una buena democracia participativa”.<sup>74</sup>

Por su parte, la gobernanza, exige una mejor transparencia del actuar gubernamental, si bien la transparencia tiene como objetivo la regularización y funcionamiento de la transparencia a nivel nacional, así como implementar bases de coordinación y distribución de competencias de sus integrantes, garantizar que toda persona pueda ejercer su derecho humano de acceso a la información mediante procedimientos efectivos y expeditos, así como la promoción y difusión de la transparencia en las instituciones públicas, que favorezca una mejor rendición de

---

<sup>73</sup> Insunza Vera, Ernesto, *Participación Ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, en gestión y política pública*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016.

<sup>74</sup> García Ojeda, Raquel Fernanda, “Participación Ciudadana y transparencia, el camino efectivo para una democracia efectiva”, *Revista de Investigación Académica Sin Frontera*, México, Año 12, Núm 29, 2019, p. 15.

cuentas a través de políticas públicas que garanticen la difusión de información relevante, útil, verificable y comprensible para la ciudadanía.

La gobernanza, exige la formación de una cultura cívica de transparencia para los ciudadanos, propiciando a la colectividad en participar en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir en la consolidación de una buena democracia participativa. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, afirma que:

“La importancia de la formación ciudadana, es la formación práctica del sujeto político, consciente de su realidad, empoderado para que tenga mayor control sobre su vida al constituirse en un sujeto con el poder y la capacidad de transformar sus circunstancias por sus propios medios, habilitado con herramientas y valores para intervenir en la construcción de una sociedad justa”.<sup>75</sup>

Por lo tanto, para que exista gobernanza y una formación ciudadana, es necesario que existan mecanismos de acceso para la participación, que se les brinde información con base en la transparencia, con el fin de desarrollar en la ciudadanía, competencias, valores y herramientas que puedan utilizar para su participación en el fortalecimiento democrático, así como contar con los elementos necesarios para evaluar a sus representantes, a través de la información que el mismo gobierno les otorga. En este sentido, existe un vínculo estrecho entre gobernanza, participación ciudadana, transparencia y democracia, en donde la gobernanza y transparencia funcionan como un elemento liberal que complementa y hace que funcione el Estado democrático.

Es decir, para que los ciudadanos puedan evaluar a sus gobernantes, es necesario que la información que reciben sea socialmente útil y factible, para que la colectividad evalúe y comprenda las acciones de sus representantes, a través de un análisis crítico y constructivo, con el fin de fortalecer su participación en el régimen democrático.

---

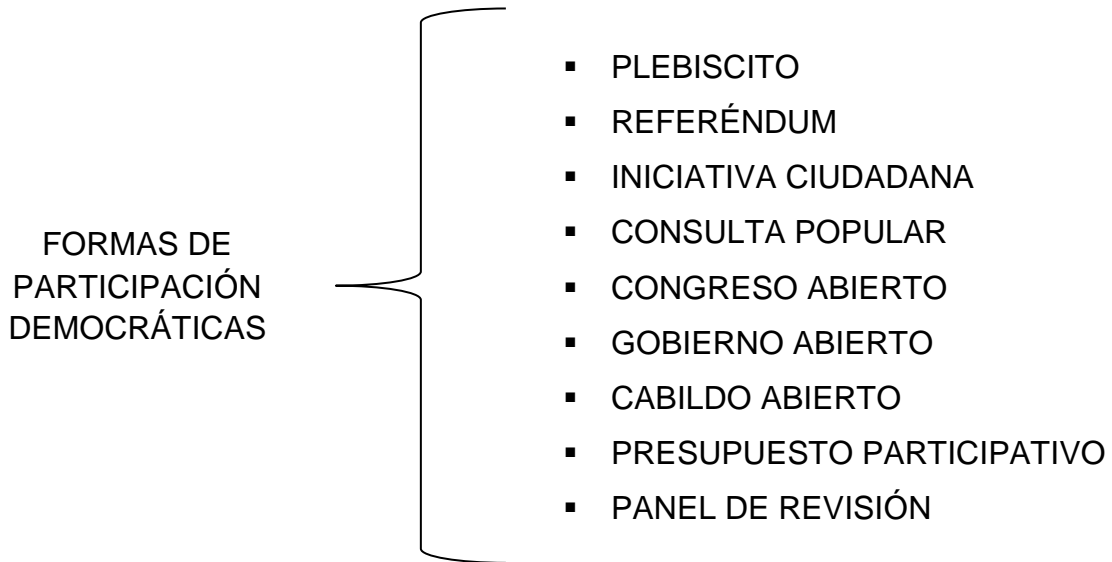
<sup>75</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Perspectivas de la UNESCO, sobre políticas educativas, culturales, de ciudadanía y de juventud*, México, Ediciones UNESCO, 2007, p. 40.

# **CAPÍTULO CUARTO**

## **FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En este capítulo, se presentan las diferentes formas de instrumentos de participación, al que pueden acceder los ciudadanos para manifestarse directamente sobre los asuntos públicos.

#### 4.1 Formas de participación ciudadana



Las cuatro primeras formas de participación, es decir, el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana y consulta popular se encuentran institucionalizadas en gran parte de los Sistemas Político-jurídico del mundo, como en el caso de México. Los restantes instrumentos participativos todavía son escasamente aplicados, podría decirse que se encuentran en proceso de exploración.

#### 4.2 Características de las formas de participación ciudadana

**Plebiscito.** Esta forma de participación tiene por objetivo el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos:

- Los actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado;

- Los actos de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate, y
- Los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de estos.
- Para asuntos que se encuentren establecidos en las Constituciones Federales o Estatales, o en leyes generales o reglamentarias deberá estarse a lo dispuesto en estas normatividades. A manera de ejemplo la delimitación territorial de las entidades federativas, la creación o desaparición de municipios o la integración de varios de ellos, se describen a continuación algunos casos:

1804	Primer Imperio Francés	Napoleón Bonaparte expidió una Constitución usando este mecanismo; también se anexó los territorios de Piamonte, Parma y Plasencia.
1933	Alemania	Adolf Hitler, recién nombrado <i>Führer</i> , consiguió la salida de Alemania de la Sociedad de Naciones mediante un plebiscito.
1938	Alemania	Por este medio se “legitimó” la anexión de Austria a la Alemania nazi.
1940	Unión soviética	Losif Stalin consiguió la anuencia del pueblo de los países bálticos para unirse a la U.R.S.S. después de su anexión a la Unión en los albores de la segunda guerra mundial.

Fuente: Rosa Hernández, G. J. 2010.

Este instrumento participativo, se convoca en el caso de México, por el Congreso de la Unión o la Legislaturas de las Entidades Federativas, mediante acuerdo de las mismas, por mayoría especial que se determine; el Ejecutivo Federal o los Ejecutivos de las Entidades Federativas; los Ayuntamientos y; los ciudadanos vecinos en el Estado que representen un determinado porcentaje de los electores de

la Lista Nominal, o en su caso, la correspondiente a la Entidad Federativa o al municipio respectivo, cuando los efectos del acto se circunscriban sólo a uno de estos. Se determina además que deberá ser organizada e instrumentada por la autoridad electoral nacional y cuando se trate de asuntos locales, con la participación de la instancia electoral local.

**Referéndum.** La participación ciudadana en este instrumento de acción tiene como objetivo que los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Federal o de las Entidades Federativas, de leyes o decretos que sean trascendentes para la vida pública. Dependiendo de la materia el Referéndum, podrá ser Constitucional, Legislativo o Reglamentario. Atendiendo a su eficacia, el referéndum podrá ser, constitutivo, abrogatorio o derogatorio.

El Referéndum tiene su origen en el siglo XVI como institución de la democracia directa, su aplicación tuvo auge en los comienzos federales del gobierno en los dos grandes cantones que actualmente conforman la Confederación Suiza; el Graubunden y el Valais. Internamente estos cantones estaban conformados por municipios y los delegados que enviaban estos municipios a la Asamblea Federal del Distrito tenían como obligación dar cuenta de sus actuaciones en determinadas materias a sus electores como también recibir directrices en cuanto a la forma o sentido en que debían votar en la Asamblea Federal, a estas actuaciones se les denominaba "estar comisionado *ad audiendum et referendum*".<sup>76</sup>

Este instrumento, deberá también ser organizado e instrumentado por la autoridad electoral nacional y cuando se trate de asuntos locales, con la participación de la instancia electoral local.

**Iniciativa Ciudadana.** Este mecanismo permite a los ciudadanos presentar al Legislativo Federal o local, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la

---

<sup>76</sup> Albarracín Russo, Armando, *Aspectos relevantes del referéndum*, disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc18/18-5.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019.

Constitución Federal o Local, salvo las excepciones que las mismas leyes fundamentales establecen.

**Consulta Popular.** Es el instrumento a través del cual el Ejecutivo Federal o Estatal, la Legislatura Federal o las Legislaturas de las Entidades Federativas, y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, someten a consideración de la ciudadanía temas de amplio interés por medio de preguntas directas.

La Legislatura Federal o las Legislaturas de las Entidades Federativas, según corresponda, serán las responsables de acordar la celebración de la Consulta Popular, en la que será dirigida a las y los Ciudadanos y podrá ser solicitada por el Poder Ejecutivo, los Ejecutivos de las Entidades Federativas, de un porcentaje determinado de ciudadanos de la lista nominal.

**Congreso Abierto.** Es la forma de participación en la que los ciudadanos, mediante el diálogo y deliberación con los integrantes de la legislatura, ya sea Federal o Estatal, generen reformas o abrogación normativa, la finalidad de esta forma de participación, es respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos así como la calidad, transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de la administración pública, impartición de justicia, el manejo de presupuesto público y otros asuntos de la vida social y pública.

Este mecanismo está abierto para los Organizaciones de la Sociedad Civil, Consejos Ciudadanos, Cámaras Empresariales, Colegios de Profesionistas, y la ciudadanía en general, en este último caso puede establecerse un número mínimo de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

El procedimiento que se propone es los ciudadanos

- Los interesados deberán presentar solicitud por escrito al Congreso del Estado mencionando la reforma o ley a tratar:
- El Congreso deberá dar respuesta fundada y motivada por escrito dentro de los 7 días hábiles posteriores, y en su caso, mencionando día, hora y lugar en el que se llevará a cabo la sesión o mesa técnica.
- Toda iniciativa ciudadana o de OSC o IES presentada ante el Congreso deberá ser analizada y discutida bajo este Instrumento.

**Gobierno Abierto.** Este instrumento de participación democrático permite el acceso a todo ciudadano en los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación de políticas públicas, para la contribución a la transparencia, a la rendición de cuentas y al combate a la corrupción.

Sobre la forma en la que se manifiesta la participación ciudadana en el gobierno abierto, se ha aseverado que las Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC, pueden resultar fundamentales:

Forzando tal vez el razonamiento del que parte el grueso de la literatura, los supuestos implícitos en que se asienta esta novedosa fórmula de vinculación entre Estado y sociedad, podrían formularse en los siguientes términos: 1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia.<sup>77</sup>

Para este instrumento, los poderes Federales, los de las Entidades Federativas y Municipios, implementaran instrumentos y metodologías para el acceso de la ciudadanía, como consultas, glosas, conversatorios y mesas técnicas de trabajo, entre otras, para que las asociaciones cívicas y sociales, organizaciones de vecinos, y la población en general aporten con su colaboración y participación en forma directa, para el diseño y aplicación de programas y políticas públicas.

**Cabildo Abierto.** La finalidad de esta forma de participación es que los ciudadanos puedan participar en las sesiones de cabildo:

- Sean informados de las acciones de gobierno.
- Participen con derecho a voz manifestando sus propuestas o solicitudes de interés público y se les dé respuesta.

---

<sup>77</sup> Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019.

Este mecanismo participativo está ligado al concepto moderno de democracia, aunque es tan antiguo como el propio concepto clásico si se considera etimológicamente su significado de «gobierno del pueblo». Si bien el cabildo abierto se instauró en algunos reinos ibéricos en el medioevo, el gobierno estaba lejano al pueblo. Era más bien una concesión que las municipalidades hacían al pueblo en busca de un «mejor gobierno» Había cabildo pero no había democracia.<sup>78</sup>

El procedimiento que se propone es:

- El Ayuntamiento de acuerdo al calendario anual, para cada sesión mensual dentro de los 10 días hábiles previos a la misma, convocará a la ciudadanía.
- Los ciudadanos interesados o representantes (autoridades auxiliares, asociación o sociedad civil) que deseen participar deberán registrarse previamente, conforme a los plazos y requisitos señalados en la convocatoria.
- Las propuestas o solicitudes que deseen plantear en la Sesión de Cabildo Abierto, deberán enviarlas previamente al Presidente Municipal y deberá contener antecedentes y la propuesta de solución. (Respuesta positiva DIFUSIÓN).

**Presupuesto Participativo.** - Este mecanismo democrático, tiene como finalidad que los ciudadanos decidan sobre el destino en que debe aplicarse el 3% del presupuesto destinado para inversión pública estatal. Los proyectos a consultar deberán versar sobre los siguientes temas: Recuperar el espacio público, mejoramiento y rehabilitación de calles, áreas verdes, infraestructura cultural, deportiva y recreativa.

Sobre los inicios de esta forma de participación:

A mediados de la década de los setenta en Brasil, los sindicatos, las comunidades eclesiales de base y los intelectuales de izquierda formaron

---

<sup>78</sup> Cogollos Amaya, Silvia, y Ramírez León, Jaime, *El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá*, disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n63/n63a07.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019.

una alianza con la clase media para formar el Partido de los Trabajadores, con la idea básica de que la mejor herramienta contra el autoritarismo es la democratización del Estado, la economía y la sociedad. Se puede ubicar como otro de los antecedentes del presupuesto participativo el contexto social y político de la década de los ochenta, marcado por la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur y “la crispación por las antiguas formas de acción pública y de la política que parece cada vez más insostenible”, acompañado además en Brasil de una reforma constitucional en 1988 que fortaleció el federalismo, garantizando tasas de transferencia más altas a los municipios y mayor responsabilidad en la gestión de los servicios públicos.<sup>79</sup>

El procedimiento que se propone es:

- El Poder Ejecutivo publicará la 2da semana de mayo, convocatoria estableciendo requisitos y plazos para presentar proyectos.
- El IEEBC convocará la integración de la Comisión Estatal de Presupuesto Participativo, presidiéndola y el del Ejecutivo fungirá como Secretario.
- La Comisión Estatal de Presupuesto Participativo, en la 2da semana de julio determinará la validación técnica y la viabilidad de los proyectos, seleccionándose por lo menos dos.
- La consulta se celebrará la 3er semana de septiembre.

**Panel de Revisión.** - En esta vía de acción ciudadana, los poderes Ejecutivo, y Legislativo Federales y de las Entidades Federativas, a través de este instrumento hagan participe a los ciudadanos en el proceso de creación o reforma de una Ley o Reglamento u otros normativos por medio de la deliberación en un panel que podrá ser integrado por un determinado número de ciudadanos.

La solicitud en este instrumento ciudadano, se solicita en el caso de México por el Poder Ejecutivo Federal, o los ejecutivos de las Entidades Federativas, así como los Secretarios de Estado, en el ámbito de sus competencias. En materia Legislativa, la solicitud podrá ser planteada por el Congreso de la Unión o las

---

<sup>79</sup> Trevors, Lyon, The Development Consequences of Variations in Participatory Budgeting in Brazil, disponible en: <https://etd.library.vanderbilt.edu/available/etd-08012017-185707/unrestricted/LyonsFinalSubmission.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019.

Legislaturas de las Entidades Federativas, a través de un número de diputados que se determine. A nivel municipal podrá convocarse un Poder Ayuntamiento del Municipio correspondiente, también a través de un número determinado de integrantes del Cabildo.

### **4.3 Bases normativas para la participación ciudadana en Baja California**

En el Estado de Baja California, México, la participación ciudadana se ha ido incorporando al derecho, conforme a la evolución política y democrática de esta Entidad Federativa. Esta normatividad, está integrada en el ámbito constitucional local, con su respectiva legislación secundaria, pasamos a examinarla.

#### **4.3.1 Bases constitucionales de la participación ciudadana**

En el análisis normativo del Estado de Baja California se encuentra la regularización de la participación ciudadana en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como en su legislación secundaria, ley de participación ciudadana del Estado de Baja California.

En la ley fundamental local de Baja California, la participación ciudadana, se encuentra consagrada en su capítulo dos titulado “De la soberanía del Estado”, de sus derechos y obligaciones”. Se encuentra así, que, aunque estas bases constitucionales no se destacan en un apartado particular, como sucede en las Constituciones de otras entidades federativas, (caso Ciudad de México), no obstante, esto no resta la importancia asignado al tema. Bien, en su capítulo V, denominado “De los habitantes del Estado y de sus derechos y obligaciones” en el numeral 8 se establece los derechos y lineamientos que el sistema político-jurídico reconoce a la ciudadanía para participar por el bien público.

Por su parte, la ley suprema del Estado, reconoce a la participación ciudadana con el derecho al sufragio, en los siguientes términos: “votar en las elecciones para integrar los órganos de elección popular de la entidad”. Asimismo, se reconoce el derecho a “participar en los términos de esta Constitución y de la en los procesos de Consulta Popular, Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Plebiscito y Revocación de

Mandato”. Agrega el texto Constitucional en su Título Tercero, Capítulo III denominado “De la iniciativa y formación de las leyes y decretos”, en el precepto 28, fracción VI se expone que la iniciativa de las leyes y decretos corresponde: “A los ciudadanos residentes en el Estado, a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado en los asuntos relativos al objeto para el cual fueron constituidas y a las Instituciones de Educación Superior del Estado en los términos que establezca la Ley.”.

Asimismo, la Constitución de Baja California, reconoce dos instrumentos de participación ciudadana, el plebiscito y referéndum, si bien estos dos mecanismos son importantes para el ejercicio ciudadano frente a sus gobernantes, limita a la ciudadanía al no reconocer su derecho a participar en otros medios de acceso a las actuaciones de gobierno, como lo son: la realización de audiencias públicas para los ciudadanos, organizaciones en comités de vecinos, observatorios ciudadanos, difusión pública y gobierno abierto.

Ahora bien, la legislación secundaria “Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California”, regula como mecanismos de participación el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana y consulta popular. Se observa, que esta legislación secundaria no establece otros medios de participación, como, por ejemplo, espacios abiertos de participación, con herramientas idóneas para que la sociedad asista y no solo sean espectadores, sino también actores que ejerzan su derecho a ser escuchados, más adelante se desarrollará con mayor detenimiento el análisis de esta Ley.

Esta necesidad de crear espacios públicos para que la ciudadanía pueda participar de forma directa en la toma de decisiones gubernamentales, esto se ve reflejado en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) de 2014 a 2019 del Estado de Baja California, en su apartado de “Metodología y de proceso de participación ciudadana”, en donde se expone que para la creación del PED, se realizaron consultas y foros ciudadanos, con la finalidad de promover una participación real y efectiva,

consolidando su compromiso de integrar un “gobierno donde la gente manda”,<sup>80</sup> aunque en esta convocatoria únicamente asistieron en el municipio Mexicali de los 1 millón 059 mil 896 habitantes, de acuerdo con los resultados emitidos por el Consejo Nacional de Población, CONAPO,<sup>81</sup> solo 153 ciudadanos mexicalenses. Por su parte, a nivel Estatal la participación ciudadana para los foros de consulta del PED, fue de solo 1,265 habitantes.

Con estos resultados, se determina que la participación ciudadana en el Estado de Baja California, se encuentra débil e insuficiente, es necesario que la democracia moderna se construya a través de mecanismos decisionales y deliberativos que transformen la voluntad creadora que se encuentra dentro de los ciudadanos. En ese sentido la autora Silvia L. Conde, sostiene que:

El ciudadano democrático es un sujeto cuya cualidad moral se expresa en su compromiso con el bienestar común, con la capacidad de convertir los principios y los valores de la democracia en criterios de juicio y de acción, reconocedor del otro, con alto sentido de la justicia, la legalidad y de sus responsabilidades humanas, pero también, una educación en derechos humanos, porque el ciudadano se constituye en el ejercicio de estos.<sup>82</sup>

Se concluye, que el gobierno está obligado a unificar la política y sociedad, en la toma de sus decisiones, por lo que no podemos hablar de decisiones gubernamentales o de acciones públicas destinadas al Estado, sin contemplar la participación ciudadana para la democracia,

#### **4.3.2 Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California**

La legislación secundaria del Estado de Baja California, en materia de participación ciudadana, se encuentra regulada en “La ley de participación ciudadana

---

<sup>80</sup> Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California, Metodología y proceso de participación ciudadana, disponible en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/doctos/metodologia.pdf>, consultado en 20 de mayo de 2019.

<sup>81</sup> Perfil Sociodemográfico del Municipio de Mexicali, Baja California 2018, disponible en: <http://www.copladebc.gob.mx/publicaciones/2018/Mensual/Febrero.pdf>, consultado en 20 de mayo de 2019.

<sup>82</sup> Silvia L. Conde, *Formación Ciudadana en México*, México, INE, 2015, p. 11.

del Estado de Baja California”, fue promulgada en el Periódico Oficial el 16 de febrero de 2001, establece los instrumentos de participación ciudadana en su numeral 2:

- 1.- Plebiscito;
- 2.- Referéndum;
- 3.- Iniciativa Ciudadana; y
- 4.- Consulta Popular.<sup>83</sup>

Estos instrumentos de participación, se sustentan en principios rectores que la ley establece como; la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad y la equidad. Si bien, la ley otorga herramientas a la ciudadanía para poder participar en el actuar gubernamental, en la práctica en el Estado de Baja California, no se ha cumplido con su finalidad.

Como antecedente histórico de estos instrumentos de participación ciudadana, tenemos que solo se ha reconocido un plebiscito en el Estado de Baja California, para la creación de un sexto municipio denominado San Quintín, el proceso para la integración del plebiscito duro 14 años, consolidándose el 28 de octubre de 2012, en el que participaron 25, 351 habitantes.<sup>84</sup> Si bien, este plebiscito se declaró procedente y que reunía los requisitos establecidos por la Ley de participación ciudadana de Baja California, el titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de su derecho de veto, declaró nulo el proceso. Esta decisión se remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una controversia constitucional que se registró como 98/2013, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, contra actos del titular del Poder Ejecutivo, en la que declararon la invalidez de los siguientes actos:

- a) El control e intervención en la esfera del Poder Legislativo del Estado de Baja California, por medio del ejercicio del veto de bolsillo al

---

<sup>83</sup> Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California.

<sup>84</sup> Textos Histórico del municipio de San Quintín, disponible <http://www.4vientos.net/2013/07/01/texto-integro-del-histotico-dictamen-que-dio-vida-al-municipio-de-san-quintin/>, consultado en 25 de mayo de 2019.

Decreto 490 mediante el cual se crea el municipio de San Quintín, en el Estado de Baja California.

- b) La omisión y cumplimiento a la publicación del Decreto 490 y su indebida sanción.
- c) Las consecuencias de hecho y de derecho, mediatas e inmediatas del veto de bolsillo, omisión o incumplimiento en la publicación del Decreto 490.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Controversia Constitucional 98/2013, resolvió lo siguiente:

La creación de municipios no es, por su naturaleza, una cuestión propia del Poder Legislativo, en la que la intervención del Gobernador pueda resultar violatoria de su independencia. Si bien es de la competencia del Poder Legislativo, la creación de un municipio es un acto que trasciende del ámbito interno de la legislatura y cuyos efectos atañen a todos los poderes. Es un acto de gran trascendencia, que impacta en todo el orden normativo local, lo que justifica plenamente la intervención del Ejecutivo para aportar información, o formular objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta durante el procedimiento respectivo.

En estas condiciones, en la medida en que el Gobernador del Estado de Baja California estaba facultado para ejercer su veto en este supuesto y que ello no resulta violatorio del principio de división de poderes, los conceptos de la parte actora resultan infundados, lo que lleva a reconocer la validez de las observaciones al decreto de creación del Municipio de San Quintín que aquí se impugnan.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la controversia respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de las observaciones emitidas por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California mediante oficio

sin número de diecisiete de julio de dos mil trece, emitido, en los términos previstos en el considerando octavo.<sup>85</sup>

De lo antes expuesto, se destaca que la Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California, exige requisitos para activar los mecanismos de democracia directa son virtualmente imposibles de cumplir para la ciudadanía. Esto ha dejado a los gobernadores con la potestad casi exclusiva de convocar, si así lo decidieran, a plebiscitos y referéndums. Asimismo, las iniciativas ciudadanas de ley, son procesos tan complejos y costosos que sólo unos cuantos actores civiles, pueden ejercer este mecanismo y lograr su objetivo. Por último, a pesar de las limitaciones que establece esta ley, existe otro obstáculo, establecido como “el veto”, que puede ser ejercido por las autoridades municipales y estatales. Es decir, el gobernador o el alcalde, funge como “juez y parte”, al decidir que es de interés público, atentando contra los principios democráticos de la ciudadanía.

---

<sup>85</sup>Controversia Constitucional 98/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar de Larrea, 30 de abril 2015.

# **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** En México, en las últimas dos décadas el poder ciudadano se ha hecho presente a través de acciones colectivas y movimientos que han propiciado el mejoramiento de la función de las instituciones públicas; a manera de ejemplo, se encuentran materias como; transparencia, seguridad pública y mecanismos anticorrupción. La importancia de la acción ciudadana en las funciones públicas, explica el desenvolvimiento de su participación con el objetivo de diseñar, obtener y delimitar propuestas y orientaciones para incrementar el margen de la misma.

**SEGUNDA.** En la presente investigación, se encontró que es necesario reforzar y reorientar los sistemas vigentes de participación ciudadana, así como plantear la creación de nuevos sistemas de participación, para la mejor gobernanza y el avance democrático. Se concluye que los sistemas de participación ciudadana establecidos en la normativa de México, especialmente en Baja California y el actuar de los operadores por la parte institucional limitan el acceso de la acción del gobernado y en algunos casos lo hacen nugatorio.

**TERCERA.** Los derechos y garantías que ha ido adquiriendo el ciudadano a través de la evolución del Estado de derecho y particularmente del desarrollo de los derechos humanos y del avance democrático, se han convertido en un freno al poder estatal, a la vez que armonizan los intereses sociales que defiende el Estado respecto al interés particular del gobernado. Las exigencias del desarrollo humano han modificado el papel del Estado hacia un Estado democrático. Se analiza cómo el Estado de Derecho ha extendido las posibilidades de acción y participación del gobernado, particularmente a través del avance significativo de los derechos humanos y de la política democrática.

**CUARTA.** En estas circunstancias, se han generado ideas, discursos, proyectos y prácticas que plantean una mayor participación de la sociedad en la vida pública, así como alternativas para el mayor control gubernamental y menor sometimiento de la sociedad civil. La emancipación de la sociedad, se ve reflejada en

la negación por parte de la colectividad a los sometimientos políticos y económicos, que solo vela por sus propios intereses.

**QUINTA.** Es creciente y heterogéneo el número de actores que propugnan hacia un mismo horizonte programático, con conceptos como participación ciudadana, capital social, sociedad civil, rendición de cuentas o accountability, entre otros. Estos actores se encuentran, en escala global como organismos financieros internacionales y organizaciones no gubernamentales, así como gobiernos nacionales y una gran diversidad de actores sociales.

**SEXTA.** Por lo tanto, la formación ciudadana se hace necesaria para la gobernanza y la vida democrática, con el fin de desarrollar en la ciudadanía, competencias, valores y herramientas que puedan utilizar para su participación en el fortalecimiento democrático, así como contar con los elementos necesarios para evaluar a sus representantes, a través de la información que el mismo gobierno les otorga. Existe un vínculo estrecho entre gobernanza, participación ciudadana y democracia, que funcionan como un elemento liberal que complementa y hace que funcione el Estado democrático.

# PROPUESTAS

En este trabajo investigativo, se propone para el fortalecimiento de la participación ciudadana, que el ejercicio de la función pública, se encuentre apegada a la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas; que la administración pública garantice los mecanismos idóneos a la participación social, para una colaboración plural, constructiva y corresponsable en la planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de la función pública, con el objetivo de instrumentar una política de desarrollo comunitario; que exija a las autoridades, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos; que se garantice que la participación ciudadana podrá formar parte en la planeación de desarrollo de su localidad, en las funciones sociales, económicas, culturales y ambientales

La inclusión de principios en la Constitución de Baja California, que velen por la inclusión y fortalecimiento ciudadano en el actuar gubernamental, que se reconozca el derecho a vivir en una sociedad libre y democrática, con el constante mejoramiento de instituciones que brinden apoyo al ciudadano para ser informado de las acciones gubernamentales. Asimismo, la ley de participación de Baja California, requiere de una reestructuración que establezca mecanismos idóneos apegados a la realidad social, que no solo se limite a los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley vigente, sino también regulen los siguientes:

- **Colaboración Ciudadana:**  
Esta colaboración consiste que los ciudadanos, puedan colaborar con las Dependencias de la Administración Pública del Gobierno y de los Municipios en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público colectivo, o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.
- **Difusión Pública:**  
Las autoridades del Gobierno del Estado y de los Municipios, realizarán la difusión pública de sus planes, programas, proyectos y acciones a su cargo. La

difusión se deberá realizar a través de medios adecuados, que permitan el acceso de los ciudadanos habitantes de la demarcación territorial, de la información respectiva.

- **Audiencias Públicas:**

La audiencia pública, es el instrumento de participación ciudadana, en donde los ciudadanos, los Comités y las organizaciones ciudadanas del Estado podrán, proponer de manera directa a las autoridades estatales y municipales la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; recibir informar sobre las actuaciones de la administración pública estatal y municipal; presentar peticiones a las autoridades estatales y municipales, relacionado con la administración pública a su cargo y evaluar en unión con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

- **Contralorías Ciudadanas o Social:**

La Contraloría Ciudadana o Social funciona como un instrumento de participación de las ciudadanas y los ciudadanos habitantes de la unidad territorial que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública Estatal y Municipal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público, de acuerdo con la legislación aplicable y los programas de contraloría social existentes.

- **Organización en Comités de Vecinos:**

El Comité será reconocido por cualquier autoridad mediante su acta constitutiva y la constancia de reconocimiento de la mesa directiva, la cual se elaborará con auxilio de la Autoridad Municipal correspondiente, la cual no requerirá ser protocolizada por Notario Público. El Comité tendrá como funciones; Representar los intereses colectivos de las vecinas y los vecinos de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad

Territorial; Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial; coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente.

Así como, participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad territorial; supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades para la Unidad Territorial; Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública Municipal; desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica para promover la participación ciudadana; promover la organización democrática de las vecinas y los vecinos para la resolución de los problemas colectivos; y proponer, fomentar, promover y coordinar la integración y el desarrollo de las actividades de las Comisiones de Apoyo Comunitario.

- **Observatorios ciudadanos:**

Los observatorios ciudadanos, serán constituido en formas de organización de la sociedad, a partir del análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de los distintos ámbitos de gobierno, así como de la revisión, estudio y planteamiento de propuestas respecto a distintas problemáticas que viven sectores de la sociedad. La autoridad promoverá de manera permanente, espacios de análisis y diálogo donde dichos observatorios den a conocer a los servidores públicos de sus propuestas, análisis y estudios.

- **Utilización de tecnologías para la participación ciudadana:**

El acceso a la información, ha tenido un mayor alcance a través de los medios electrónicos y el acceso al internet; el ciudadano al consultar estos medios tiene la oportunidad de debatir, opinar, y proponer sus posturas e ideas respecto a un tema de relevancia social. La participación de la colectividad se vuelve activa por las redes sociales, generando la libertad de exponer y

defender sus criterios frente al gobernante. Es por ello, que se propone crear foros virtuales en los que se puedan debatir ciertas decisiones gubernamentales, votar a favor o en contra de las políticas públicas que vayan a ejercer los gobernantes; así como elaborar propuestas para realizar acciones colectivas en beneficio de la sociedad.

Ahora bien, previo a la propuesta de reforma a la Constitución local y la Ley de participación ciudadana, es necesario que las autoridades realicen foros, paneles de trabajo y conferencias, para que los ciudadanos formen parte de este nuevo proyecto, donde puedan ser escuchados, difundir sus ideas, cuestionar a las autoridades, proponer soluciones, y así formar parte del ejercicio gubernamental.

## **FUENTES DE CONSULTA**

## **Fuentes doctrinales**

- ANNUNZIATA, ROCÍO, “Participación y proximidad, para una tipología de los dispositivos participativos”, *Revista demos participativa*, Buenos Aires, Año II, Vol, 2, Número III, 2009.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008
- ÁLVAREZ DE VICENCIO, MARÍA ELENA, *La ética en la función pública*, México, Ed. Armando Mata Sevilla, 2005.
- ARENDT, HANNA, *El totalitarismo*, Madrid, España, Ed. Taurus, 1998.
- ARISTÓTELES, *La política*, México, Ed. Mexicanos Unidos, 1998.
- ARROYO GUTIÉRREZ, JOSÉ MANUEL, *Ética y Derecho en Democracia*, México, Ed. Poder Judicial de la Federación, 2013
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial, El Estado en un mundo en transformación*, Whashington, D.C, OXFORD, 1997.
- BAUTISTA, OSCAR DIEGO, *Fundamentos Éticos para un Buen Gobierno*, México, Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos, Colección 2, Junta de Coordinación Política de la LVII Legislatura del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 2011.
- BENEDICTO, JORGE, MORÁN MARÍA LUZ, *Sociedad y Política, temas de sociología política*, Madrid, España, Ed. Alianza, 1995.
- BERNAL, BEATRIZ Y LEDESMA JOSÉ DE JESÚS, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas*, México, Ed. Porrúa, 2003.
- BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- BODINO, JEAN, *Los seis libros de la Republica*, traducidos de lengua francesa y enmendados católicamente por Gaspar de Añastro Isunza, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

- BLONDIAUX, LOÏ, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, La République des idées*, France, Seuil, 2008.
- BRAITHWAITE, JOHN, "The New Regulatory State and the Transformation of Criminology", *British Journal of Criminology*, vol. 40, 2000, pp. 224 y 225.
- CANTO CHAC, MANUEL, *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*, Política y Cultura, México.
- CASTILLO CUBILLOS, MÓNICA, *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. Revista CS, 23, 2017.
- CICERÓN, Marco Tulio, *sobre los deberes*, España, Alianza Editorial, 2015.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Un libro blanco la gobernanza europea*, Bruselas, CCE, 2011.
- CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 98/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar de Larrea, 30 de abril 2015.
- CORTINA, ADELA, *Ética de Mínimos*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 2010.
- FERNÁNDEZ, VÍCTOR et al., "Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial", *Problemas del Desarrollo*, núm. 144, 2006.
- FRITZ KERN, *Recht Vefassung im Mittelalter*, Alemania, Historische Zeitschrift, 2010.
- GARCÍA OJEDA, RAQUEL FERNANDA, "Participación Ciudadana y transparencia, el camino efectivo para una democracia efectiva", *Revista de Investigación Académica Sin Frontera*, México, Año 12, Núm 29, 2019.
- GEORGE H. SABINE, *Historia de la teoría política*, México, FCE, 1994.
- GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1972
- INSTITUCIÓN FERNANDO EL CATÓLICO, *Historia de Aragón*, España, Ed. Zaragoza, 2000.
- INSUNZA VERA, ERNESTO, *Participación Ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, en gestión y política pública*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016.

- , OLVERA, Alberto J, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2010.
- MERINO, MAURICIO, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.
- KANT, IMMANUEL, *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1998.
- KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, España. Editorial Labor, 2005.
- KOOIMAN, JAN, *Governing as Governance*, Londres, SAGE Publications, 2005.
- MORO, TOMÁS, *Utopía*, España, Ed. Plutón Ediciones, 2010.
- MONTESQUIEU L.C., *Del espíritu de las Leyes*, México, Ed. Porrúa, 2011.
- NAESSENS, HILDA, *Ética pública y transparencia*, Rey Tristán, Eduardo; Calvo González, Patricia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, septiembre 2010, Santiago de Compostela, España, Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- OECD, *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995.
- OLMEDA GARCÍA, MARINA DEL PILAR, *et. al.*, “Porvenir y desafíos del derecho administrativo”, en Fernández Ruíz, Jorge y Rendón Huerta, Teresita, (coord.), *El derecho Administrativo ante la crisis actual del estado liberal*, México, Porrúa, 2018.
- , “Democracia y sistema electoral en Baja California”, en Concepción Montiel, Luis Enrique, Sánchez Sánchez, Alejandro (coord.), *Democracia, redes y participación ciudadana*”, México, UABC, 2016.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Nuestra democracia*, México, OEA-PNUD, 2011.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Perspectivas de la UNESCO, sobre políticas educativas, culturales, de ciudadanía y de juventud*, México, Ediciones UNESCO, 2007.

-----, *Ética profesional en el ejercicio del derecho*, México, Ed. UABC- BOSCH, 2013.

PLATÓN, *La República*, México, Editorial EMU, 2013.

-----, Colección dirigida por Rubén Bonifaz Nuño y Augusto Monterroso, *La república, Nuestros Clásicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

-----, *Las Leyes*, 429-347 a.C.

PÉREZ LUÑO, ENRIQUE ANTONIO, “Los lusnaturalistas clásicos hispanos sobre el nuevo mundo”, *Revista de Estudios Políticos*, México, Núm. 77, Julio-septiembre, 1994.

PETTERS, GUY, “La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte”, en: Pardo, Maria del Carmen y Velasco Sánchez, Ernesto (coords.), *La gerencia pública en América del Norte, Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México y el Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009.

-----, PIERRE JON, “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo, Agustin. (Coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2007.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, Madrid, Ed. Aedos, 2009.

PROYECTO 89477, *¿Qué entendemos por participación ciudadana?*, Documento de trabajo, México, Programa de las Naciones Unidas, 2018.

RAMOS TORRES, DANIEL, *La ética en la Administración pública, Teoría y Práctica*, México, Ed. Public Management, 2013.

RODRÍGUEZ, ADRADOS FRANCISCO, *Historia de la democracia*, Madrid, Temas de hoy, 1999.

- SARTORI, GIOVANNI, *Teoría de la Democracia*, Madrid, España, Editorial Alianza, 1999.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, UNAM, México, 1991.
- SHELL L., KURT, *Diccionario de ciencia política*, Madrid, Ed. Alianza, 1980
- SOTO ESPINOZA, EDSON ABRAHAM SALVADOR, “Ciudadanía y democracia en la historia de México: 1810-2010 doscientos años en el camino, en Morales Oyarvide, César (coord.), *Décimo tercer certamen de ensayo políticos*, México, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2010.
- THEDE, Nancy, “Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en Insunza Vera, Ernesto, Olvera, Alberto J, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2010
- THOREAU, HENRY DAVID, *Desobediencia Civil*, México, Editorial Tomo, 2016.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997.
- VÍQUEZ LIZANO, DIEGO, *Sobre la posibilidad de una ética como método virtual; en: El quehacer ético en el Poder Judicial-Persona, Ciudadanía y Trabajo*, Departamento de Artes Gráficas, San José Costa Rica, 2015.
- WEBER, MAX, *El político y el científico*, México, Ed. Colofan, 2011

### **Fuentes electrónicas**

- LBARRACÍN RUSSO, ARMANDO, *Aspectos relevantes del referéndum*, disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc18/18-5.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Constitución de Cádiz de 1812*, disponible: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_cadiz.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf), consultado en 15 de mayo de 2019.

-----, *Constitución de 1824*, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf), consultado en 15 de mayo de 2019.

-----, *Constitución de 1836*, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf), consultado en 15 de mayo de 2019.

Cogollos Amaya, Silvia, y Ramírez León, Jaime, *El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá*, disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n63/n63a07.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019

MONTENEGRO DE FLETCHER, ALMA, *Corrupción, democracia y ética*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile, 1997, disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1614/pan-corrupcion-democracia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado 15 de mayo de 2019.

OSZLAK, OSCAR, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019.

TREVORS, LYON, *The Development Consequences of Variations in Participatory Budgeting in Brazil*, disponible en: <https://etd.library.vanderbilt.edu/available/etd-08012017-185707/unrestricted/LyonsFinalSubmission.pdf>, consultado en 15 de mayo de 2019.