

# **Nuevas instituciones participativas en México. De la revocación de mandato a plebiscito confirmatorio**

Ramiro Medrano González  
rmedranog@uaemex.mx  
Universidad Autónoma del Estado de México

## **Resumen**

La consulta de revocación de mandato es el mecanismo ciudadano para acordar si el mandato de una autoridad debe concluir de manera anticipada. En 2022 México lo experimentó por primera vez para el caso del presidente de la República. Dado que no participó por lo menos el 40 por ciento de los integrantes de la lista nominal según lo establece la norma constitucional, el resultado no fue válido.

No obstante, hay un conjunto de experiencias en el proceso de implementación que ameritan ser observadas porque no han aplicado solo para la revocación de mandato sino también de los procesos electorales convencionales, por ejemplo, la intervención ilegal de los gobiernos y las múltiples denuncias que fueron llevadas al órgano jurisdiccional.

Este trabajo sostiene que técnicamente la revocación de mandato tuvo problemas, no de tipo organizativos, sino de compromiso de los actores políticos con las reglas de juego, el cual desde el partido en el gobierno (MORENA) fue concebido como un plebiscito confirmatorio, ya que se trató de una estrategia dominante de arriba hacia abajo y menos de una genuina motivación ciudadana para reactivar e implementar el referendo revocatorio. Exponemos los datos participativos en el Estado de México para validar nuestro argumento.

## **Palabras clave**

Revocación de mandato, democracia directa, innovaciones participativas

## **Introducción**

En la literatura politológica sobre democracia directa, donde se ubica la Revocación de Mandato (RM), podemos identificar dos grandes tendencias: unos quienes valoran que dichos mecanismos son complementarios para las democracias representativas y, por lo tanto, pueden ser instrumentos deseables al ser correctores de decisiones de las autoridades (Altman, 2022; Welp y Whitehead, 2011), en cambio, otros sostienen que hay dudas fundadas para considerar que los instrumentos de democracia directa favorecen el funcionamiento sistémico de las democracias actuales (Sartori, 1998; Lijphard, 1998; Nohlen, 2015; Manin, 1998).

Considerando esa idea clasificatoria genérica, el mecanismo de RM, en general, implica necesariamente la participación de la ciudadanía para decidir si concluye anticipadamente un mandato o cargo popular. Se refiere a un derecho ciudadano, más que una prerrogativa de los partidos políticos o de algún gobernante. Y la definición no es asunto menor.

De acuerdo con la Constitución la RM “es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza”.

En México hemos adoptado el modelo de revocación de mandato en la modalidad directa. En la tipología internacional hay dos tipos de RM el directo y el indirecto. Es directo cuando una parte de la ciudadanía reúne firmas para activar el mecanismo, se convoca a la consulta de revocación para que la ciudadanía decida si efectivamente aplica la conclusión del mandato.

En cambio, es indirecta cuando el Poder legislativo remueve al titular del mandato, pero a continuación se consulta a la ciudadanía para que defina si es refrenda dicha revocación. Por lo tanto, es este último el resultado válido. Y es diferente de la figura del juicio político de nuestros sistemas presidenciales o bien de la moción de censura que aplica en los regímenes parlamentarios.

La experiencia de revocación de mandato en México es directa porque ya sabemos que para activarla se necesitó, por lo menos, el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, que correspondieron a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representaron, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

De acuerdo con la convocatoria de RM publicada a principios de febrero de 2022, continuó la etapa de organización, luego el desarrollo de la jornada de revocación (10 de abril) y ese mismo día el computo de los resultados.

No es un asunto menor evaluar cómo se activa este mecanismo revocatorio: cuántas firmas, quién lo pudo hacer, en cuánto tiempo y cuál tipo de representación territorial. Y es así porque los requisitos para la RM son justificables ante el tamaño e implicaciones del resultado cualquiera que sea, no sólo para esta primera experiencia de la RM sino en todas aquellas donde el ciudadano ejerza ese derecho político a decidir.

Dicho esto, en general la RM es un mecanismo de control ciudadano respecto de los políticos profesionales en particular de aquellos con cargos de elección popular. Más participación ciudadana no implica atentar contra la representación política.

La revocación de mandato es una forma de canalizar legalmente las insatisfacciones ciudadanas respecto del titular del mandato (cargo). Pero también es dar voz a quienes se consideran con grados aceptables de satisfacción con el desempeño del titular del mandato popular.

### **1. La desconfianza a la ciudadanía o demofobia política**

Vale iniciar refiriéndose a la actividad realizada desde el órgano garante para tutelar el derecho de la ciudadanía a participar en la RM en México. En el mes de marzo de 2022 se realizaron 32 foros estatales y casi 250 foros distritales que formaron parte de las actividades de difusión de la RM en México, sumándose los foros de carácter nacional. Sin embargo, vale cuestionar ¿De qué hablamos cuando hablamos RM?

La actual RM es una oportunidad para superar la desconfianza hacia la ciudadanía o demofobia respecto de su involucramiento en decisiones relevantes y de interés común. Se suele decir que ante la falta de información y compromiso no está capacitada para participar. Hay que cuestionar esa idea.

Las actitudes de desconfianza forman parte de las experiencias internacionales, tal es el caso de la mayoría de los 18 países en AL que reconocen en sus constituciones alguno de los mecanismos de democracia directa tales como la revocatoria del mandato, las consultas populares, los referendos, los plebiscitos o las iniciativas legislativas ciudadanas.

Por ciento, en 1916 a nivel nacional Uruguay introdujo dichos mecanismos de democracia directa. En México lo hicimos en 2012 con la reforma político electoral en materia de consulta popular y más tarde en 2019 con la reforma constitucional de revocación de mandato que hoy nos ocupa. En cambio, si nos referimos a nivel local la historia es diferente. En Yucatán (México) en 1938 y en la provincia de Córdoba (Argentina) en 1923 introdujeron la RM, aunque la experiencia de su implementación no ha sido tan intensa como se esperaba en su origen.

He referido que esta experiencia de RM es una oportunidad para superar la demofobia, es decir, el rechazo o malestar para que la ciudadanía participe en los asuntos públicos.

Las razones de la demofobia para cada país no siempre son las mismas, algunos porque la revocación de mandato fue aplicada por gobiernos autoritarios sobre todo antes de la década del 90 de siglo pasado, Efectivamente, los MDD como la RM han sido utilizados por gobiernos democráticos, pero también por los no democráticos. Las experiencias en sus aplicaciones presentan múltiples resultados y enseñanzas.

Y una de ellas es superar la desconfianza para que los ciudadanos participen, el cual también es un recurso de poder frente a quien representa uno de los Poderes del Estado, en este caso el Ejecutivo.

La demofobia también puede estar contenida en los diseños institucionales de la RM ya que podrían bloquear su activación. Pueden introducirse en las Constituciones, pueden aprobarse las leyes reglamentarias, pero las “letras chiquitas” o algunas normativas jurídicas específicas pueden obstaculizar su realización.

Aunque haya dudas de la calidad de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es necesario fomentarla porque es una oportunidad para que los gobiernos se sometan a prueba frente a los gobernados. Y no sólo cada seis años cuando concluye el cargo. Así, la RM también es un mecanismo de rendición de cuentas vertical, es decir, del gobernante a los ciudadanos. Uno esperaría que si el titular del mandato está en riesgo de suspender su trabajo, su cargo, entonces buscaría conservarlo mediante mejores formas de gobierno. La revocatoria tendría ese efecto.

## **2. La RM en México: la democracia directa en construcción, 2022**

La experiencia de la RM en México tiene varias perspectivas para observarla y analizarla. Una de ellas es el tema de la financiación y el debate que suscitó entre los actores políticos que revelaron la actitud y compromiso frente a esta innovación participativa. En agosto de 2021, el INE envió a la Cámara de Diputados su proyecto de presupuesto general para el año fiscal 2022. En noviembre, la Cámara de Diputados, en la que MORENA tiene mayoría simple, aprobó el presupuesto para el 2022, pero redujo significativamente el presupuesto propuesto para la revocación de mandato.

La Cámara de Diputados combinó presupuestos para la RM y el de la consulta popular del 2021 y redujo el presupuesto combinado de \$5,743'573,799 a \$830'573,799 (una reducción del 85.5% respecto del presupuesto propuesto por el INE). Con ello, el debate en torno a la RM se concentró inicialmente en el tema presupuesta donde la confrontación entre actores políticos se construyó de manera binaria: quienes apoyaron o bien rechazaron su implementación.

Otro de los temas discutibles fue la etapa de petición ciudadana para activar el mecanismo de RM. En este caso, hay que recordar realizarla, los ciudadanos, específicamente el 3% de los inscritos en la Lista Nominal, debieron solicitarlo ante el Instituto Nacional Electoral. Para garantizar la representación geográfica, la Ley Federal de Revocación La Ley Federal de Revocación de Mandato permite que los partidos políticos promuevan la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato. Sin embargo, también establece que los partidos políticos deben abstenerse de emplear recursos derivados del financiamiento público y privado destinados a realizar sus actividades para influir en las preferencias de los ciudadanos (artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato).

Allí estuvo una parte del diferendo político que motivó descalificaciones a la viabilidad de la RM pues las preocupaciones públicas se centraron en el espíritu del término “ciudadano” pudiera haber sido violado por los esfuerzos de asociaciones partidarias/organizaciones no gubernamentales al “recabar las firmas”, muchas de ellas centradas en la militancia de Morena. Incluso el tema de uso de recursos públicos para la recolección de firmas está prohibido, así como la promoción o propaganda relacionada con el proceso de revocación de mandato. Se presentaron numerosas quejas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por el uso de recursos públicos y propaganda gubernamental en el proceso de revocación de mandato. El INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) son las únicas instituciones encargadas de promover la participación ciudadana.

Con una la Lista Nominal de 91'940,907 electores registrados y conforme el requisito del 3%, la petición requería de un mínimo de 2'758,227 firmas. Al final, el proceso de petición de revocación de mandato obtuvo un total de 3'451,843 firmas válidas o 3.75% de los registros en la Lista Nominal. El umbral de 3% se obtuvo en 25 de los estados mexicanos, con la excepción de Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Querétaro, que son bastiones de la oposición política. De entre todas las firmas, el INE encontró inconsistencias en 296,980 (8.6% de las solicitudes) ya que fueron credenciales no vigentes, firmas inválidas o sin firma, y fotografías inválidas.

Otro tema debatible en el proceso organizativo de la RM fue la pregunta en la boleta, la cual debía ser clara para que acompañara la promoción del voto libre, directo y secreto de los ciudadanos. La pregunta planteada fue la siguiente:

*¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?*

Esta pregunta fue acordada por las fuerzas políticas tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y fue finalmente incluida en la Ley Federal de Revocación de Mandato (artículo 19 V). Para que el proceso de revocación de mandato sea vinculante, debe participar al menos el 40% de las personas registradas en la Lista Nominal, lo que equivale a 36 millones de personas. Al final no ocurrió, participó el 17.7 por ciento.

**Tabla 1. Resultados de la RM, México 2022**

<b>Votos emitidos</b>	<b>Respuesta ciudadana: “Que se revoque el mandato por pérdida de confianza”</b>	<b>Respuesta ciudadana: “Que continúe como presidente de la República”</b>	<b>Nulos</b>
En México	1 063 209	15 159 323	280 104
En el extranjero	1 915	6 324	48
%	(6.4)	(91.8)	(1.6)
Total	16,502,636 (17.7%)		

Fuente: Datos oficiales en [www.tepjf.mx](http://www.tepjf.mx)

Si bien el resultado de la RM no fue vinculatorio porque la participación no se ubicó por lo menos en el 40 por ciento de los votos, lo cierto es que no inhabilita analizar las condiciones en las que operó y las consecuencias de sus resultados en el marco del llamado “cambio de régimen” del gobierno autodenominado de la Cuarta Transformación que encabeza el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador.

### **3. Experiencias organizativas y resultados de la RM en el Estado de México**

La organización de la revocación de mandato no son actos simbólicos, es real y también legal. El artículo 35 de la CPEUM (frac. IX) dice que la RM es convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de la ciudadanía, el INE tiene a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Y emitirá los resultados a que den lugar.

El proceso preparativo de la RM ya concluyó y abarcó dos momentos: Primero) la petición del proceso de revocación de mandato, y, segundo) verificación del apoyo ciudadano respecto del cumplimiento del porcentaje de la ciudadanía inscrita en la Lista Nacional de Electores. En este caso integró la suma total de las firmas válidas de todos los promoventes para verificar que se haya alcanzado al menos el 3 por

ciento requerido, siempre y cuando corresponda por lo menos a 17 entidades federativas y que también representen por lo menos el 3 por ciento. Como sabemos, ese requisito para activar la RM fue superado, no obstante, de las inconsistencias detectadas.

Entonces, la base organizativa de la RM en México se encuentra en las experiencias acumuladas de organización de los procesos electorales para los cargos de elección popular. La organización de las elecciones no sólo la hace la rama del Servicio Profesional Electoral y los funcionarios electorales eventuales sino también las y los ciudadanos en su condición de funcionarios de las mesas directivas de casillas, quienes reciben, cuentan e informan mediante actas de escrutinio y cómputo de los votos.

En términos la experiencia en la organización en el Estado de México, se exponen las siguientes informaciones:

- La lista nominal la integraron 12.2 millones de mexiquenses
- Se instalaron 7747 casillas en los 125 municipios.
- Participaron 38 735 ciudadanos en la instalación de las MDC. Para ello se visitaron 822 769 para hacerles la invitación. Esa labor la han realizaron los Capacitadores Asistentes Electorales (CAEs) y Supervisores Electorales (SE), que en conjunto sumaron 1635 ciudadanos.
- Se aprobaron casi 1500 solicitudes de observadores electorales. Al igual que los procesos electorales convencionales se trata de ciudadanos que verifican y valoran la organización de todo el proceso organizativo de la revocatoria.
- Los 41 Distrito electorales federales ya aprobaron los Mecanismos de Recolección de los paquetes del día de la jornada de revocación. Se trató de informaciones de los resultados por casilla. En total fueron 1444 mecanismos de recolección para todo el estado de México.
- Se realizaron simulacros del llamado Sistema de Desarrollo de Información de la Revocatoria de Mandato (SIRM) que consiste en probar los

procedimientos de recopilación, transmisión, recepción y captura de información, con el fin de detectar desviaciones en su operación y realizar los ajustes necesarios, previo a la Jornada de Revocación de Mandato.

En síntesis, el tipo de organización de la RM fue importante porque descansó en la coparticipación entre autoridad electoral y ciudadanía durante de sus tres etapas: organización, desarrollo de la jornada revocatoria y los cómputos de la votación. La ciudadanía participa con varias funciones que no sólo le permite conocer sino intervenir en la implementación de la revocación de mandato.

A continuación, se exponen algunos de los resultados en el Estado de México, una entidad federativa con 17 millones de habitantes y un padrón electoral de 14.2 millones de habitantes. Electoralmente lo integran 41 distritos electorales federales, los cuales fueron la base territorial para organizar la RM. En el proceso de recopilación de firmas fue una entidad muy activa, en todos los distritos electorales recabaron por lo menos el 3 por ciento de su padrón electoral. Ahora en términos de resultados, tenemos lo siguiente:

**Tabla 2. Resultados de la revocación de Mandato en México**

<b>Votos emitidos</b>	<b>Respuesta ciudadana: “Que se revoque el mandato por pérdida de confianza”</b>	<b>Respuesta ciudadana: “Que continúe como presidente de la República”</b>	<b>Nulos</b>
En el Estado de México	186 346	1 750 622	30 372
<b>Total</b>	<b>1 967 340</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales en [www.tepjf.mx](http://www.tepjf.mx)

Como se puede observar, el Estado de México estuvo en el promedio nacional de participación, sobresaliendo el hecho de que el voto a favor de la RM se ubicó por encima del promedio nacional (6.4%) ya que se ubicó en 9.5 por ciento de la participación. Entre los diez distritos más participativos de los 41, se ubicaron las siguientes sedes:

**Tabla 3. Mayor participación en la RM y Partido en el gobierno municipal**

<b>Orden</b>	<b>Cabecera distrital (sede)</b>	<b>Gobierno municipal según sede distrital</b>
1	Ojo de Agua	Morena
2	Jilotepec	Alianza por el Estado de México
3 y 4	Nezahualcóyotl (Distrito 31 y 33)	Morena
5	Valle de Chalco	Morena
6	Chalco	Morena
7	Tlanepantla	Alianza por el Estado de México
8	Atlacomulco	Alianza por el Estado de México
9	Zumpango	Morena
10	Cuautitlán Izcalli	Alianza por el Estado de México

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales en [www.tepjf.mx](http://www.tepjf.mx)

Los niveles de participación ciudadana en la jornada de RM no sólo fueron los municipios gobernados por Morena (seis distritos), sino aquellos que gobernados por la Alianza por el Estado de México (cuatro casos) en el año de 2021. Hay que considerar que hay casos donde un distrito electoral lo integra una parte poblacional de un municipio como en Nezahualcóyotl donde hay tres distritos (dos de ellos con participación ciudadana sobresaliente) o bien por un conjunto de municipios con poca población, pero atendiendo que el municipio sede de dicho distrito electoral.

Otro enfoque de análisis es el Índice de Desarrollo Humano y participación ciudadana sobre todo considerando la premoción de que los distritos y municipios con mayor rezago social serían quienes participaron con más intensidad, los resultados arrojan lo siguiente:

**Tabla 4. Mayor participación en la RM e IDH**

Orden	Cabecera distrital (sede)	IDH
1	Cuautitlán Izcalli	.827
2	Tlanepantla	.809
3	Nezahualcóyotl	.801
4	Ojo de Agua	.789
5	Cuautitlán	.767
6	Chalco	.758
7	Zumpango	.739
8	Valle de Chalco	.730
9	Atlacomulco	.704
10	Jilotepec	.567

Fuente: Elaboración propia

De los 125 municipios que integran el Estado de México, se observa que los mayores niveles de participación ciudadana durante la RM (diez distritos electorales) no guardaron relación directa con el IDH de esas demarcaciones, esto es, lo mismo participó activamente la ciudadanía de aquellos distritos electorales cuyos municipios se encuentran en bajos o altos niveles de desarrollo humano. Evidentemente sugiere que los grados de interés para participar en la RM no estuvo correlacionado con mayor desarrollo en salud, educación e ingreso familiar.

### **Consideraciones finales**

Uno de los corolarios de la experiencia de la RM en México se refiere a la fuerte discusión sobre el contenido de la ley que regula dicha revocatoria ya sea desde la lógica de reconocimientos de derechos políticos, pero también desde la materia organizacional. Una peculiaridad es que la ley no permite a los representantes de elección popular, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil que activamente promuevan o desalienten la participación de los electores en el proceso de consulta.

La mayoría de las quejas presentadas ante el TEPJF se refieren en cómo parece haberse violado esta ley. Esto sugiere que la ley requiere precisiones sobre el rubro de quién y en cuáles condiciones haría posible mayor difusión. La siguiente versión

de la RM en el ámbito federal supondría reformas a partir de los aprendizajes de la primera experiencia.

Pero también la calidad de la revocación de mandato también pasa por la información en la ciudadanía para tomar decisiones. Una parte de esa información se refiere al desempeño del presidente para fundamentar el sentido de su participación, cualquiera que sea. Y allí hay varios retos:

- Qué medidas institucionales tomar para que haya acceso a información pública completa y de calidad
- Frente a la proliferación de los medios digitales que oscilan entre la libertad de expresión, la censura y a veces el engaño entonces hay un reto de lucha contra la desinformación. Argumentos a favor y en contra entre los actores políticos es central, por ello hay que ampliar las instancias de debate y reflexión. Decidir a partir de argumentos y no sobre descalificaciones es importante para una revocatoria de calidad.
- Repensar la regulación de las campañas de la revocación, cuyo modelo, en general, es el mismo que opera para la elección de cargos populares convencionales. El cambio de reglas a medio camino no es deseable porque abona a la incertidumbre y nos aleja del sentido social de la consulta de revocación de mandato.
- Existen discursos muy peligrosos que desencantan al ciudadano de los asuntos comunes como la interrupción o no del mandato del Poder ejecutivo. Incluso el extremo es que esos discursos peligrosos nos acerquen y hagan apología de las violencias en sus diferentes modalidades.

No son los políticos profesionales quienes necesitan más poder, son los ciudadanos quienes tienen derecho a participar en el espacio público. La revocatoria de mandato no es una fórmula mágica que resolverá nuestros problemas de representación, pero es muy importante a condición de una regulación adecuada y de la implementación con compromiso democráticos de los actores involucrados.

## Fuentes consultadas

Altman, David (2022). *Ciudadanía en expansión. Orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. México: Siglo XXI editores.

Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg, Kenneth E. Sharpe (editores) (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO México.

Ignazi, Piero (2021). *Partido y democracia. El desigual camino a la legitimación de los partidos*. España: Alianza Editorial.

Lissidini, Alicia (2011). *Democracia Directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coordinadores) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Luna, Juna Pablo (2012) "¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina" en *Democracia en la Región Andina*. Colombia: Ediciones Uniandes.

Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza editorial.

Merkel, Wolfgang (2015), "Democracia directa. Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia" en *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Ecuador, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Nohlen, Dieter (2015). *Ciencia Política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista*. México: UNAM:

Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina: Siglo XXI editores.

Welp, Yanina y Laurence Whitehead (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México.