

## **Hacia una Ley Integral de Participación Ciudadana**

### **Towards an Integral Law of Citizen Participation**

**Dr. Jorge Miguel Valladares Sánchez<sup>1</sup>**

**Mtro. Roberto Ramírez Venegas<sup>2</sup>**

La democracia directa consiste en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, siendo complementaria de la democracia representativa o indirecta. Esta participación se considera como un derecho humano regulado por diversos instrumentos internacionales, entre ellos la Carta Democrática Interamericana (CID). El ejercicio de este derecho humano conlleva al empoderamiento de la ciudadanía y la apropiación del espacio público. Los medios por los que la ciudadanía interviene directamente en el gobierno se denominan mecanismos de participación ciudadana (MPC). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), además de regular dos MPC para el ámbito federal, faculta a las entidades federativas que legislen sobre estos mecanismos. Al analizar las treinta normatividades locales de participación ciudadana que existen en el País, se descubrió que cada entidad federativa contempla de una manera diversa los MPC, inclusive un MPC con nombre igual en dos o más estados, se plantea con distinto funcionamiento, o al contrario, el mismo procedimiento varía en su denominación entre estados. Procurando la certidumbre y seguridad jurídica, los autores elaboraron coordinaron la generación de una propuesta de Ley Integral de Participación Ciudadana, con el objeto de estandarizar el funcionamiento y denominación de los MPC y dar pie a un análisis muy amplio que pudiera llevar a su aplicación en beneficio de la ciudadanía, respetando la autonomía de cada estado, así como su contexto comunitario.

#### **PALABRAS CLAVE**

Democracia directa, institutos electorales, participación ciudadana, mecanismos de participación ciudadana, legislación.

---

<sup>1</sup> Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

<sup>2</sup> Asesor en la Oficina de Consejeros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán

## **INTRODUCCIÓN**

La ciudadanía se integra con personas que interactúan en determinados espacios públicos que abarcan un territorio, llámese internacional, nacional o local. Con base a la etimología de democracia, el pueblo o ciudadanía es quien gobierna ya sea directamente o a través de sus representantes. Ambas formas pueden coexistir, ya que es imposible que la ciudadanía constantemente se reúna para tomar decisiones o que delegue su prerrogativa a gobernar quedando a que el representante en turno decida aun en contra de los intereses comunes y, peor, que el colectivo ciudadano se quede sin voz y sin voto decisiones que le perjudiquen.

México es una Federación integrada por treinta y dos estados libres y autónomos que han cedido su soberanía a un ente superior. Estos estados poseen la facultad de legislar su régimen interno de acuerdo a sus necesidades, las cuales varían de una entidad federativa a otra. Esto ha ocasionado que existan diversas normas jurídicas que, en un estudio comparativo pueden contradecirse entre ellas.

En el ámbito de la democracia, las vías por las que la ciudadanía ejerce el gobierno son distintas. Si bien es cierto que existe un esquema uniforme para la toma de decisiones a través de representantes, en donde entra en juego el sistema de partidos políticos, el ejercicio directo del poder es dispar debido a que los MPC que las legislaciones estatales regulan son variados, con procedimientos y formalidades distintas uno de otro, además de que el número de dichos instrumentos pueden restringir o sobrecargar los medios de participación ciudadana.

Ante este panorama, surge la propuesta de elaborar un Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana que contenga los MPC necesarios para propiciar el empoderamiento ciudadano y flexible para adaptarse a los contextos particulares de cada entidad federativa del país. La ruta seguida para alcanzar este Modelo de Ley parte de un marco teórico y pasa por realización de diversas actividades que llevaron a consensar un documento final por especialistas de 22 entidades federativas.

## **DEMOCRACIA INDIRECTA Y DEMOCRACIA DIRECTA**

La democracia ha sido definida por Bobbio (1986) como el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Por medio de este conjunto de reglas la ciudadanía ejerce el poder de un determinado país. Hay

que señalar que, según Pereyra (2012), el concepto de democracia no se refiere a una ideología específica, sino que se trata de formas y mecanismos que regulan el ejercicio del poder público.

Estas formas y mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía ejerce el poder público pueden plantearse mediante dos formas: los ciudadanos eligen a sus representantes para ejercer el poder o son los mismos ciudadanos/as quienes toman las decisiones que influyen en su contexto. El primer supuesto se trata de la democracia indirecta o representativa; el segundo supuesto es la democracia directa o participativa.

Bobbio (1986) señala que en la democracia representativa los representantes electos son quienes realmente toman las decisiones. Esto ha creado una limitación de la ciudadanía en el ejercicio del poder, ya que únicamente son llamados para elegir una propuesta que los partidos políticos ofrecen mediante los candidatos que podrán ocupar los puestos del gobierno. Romero y Morales (2017) afirman que las elecciones por sí solas no son garantía de democracia, ya que en esa forma de gobierno la ciudadanía no solamente ejerce su derecho al voto, sino que también tiene derecho a recibir y difundir información, participar activamente en la política y tener y exigir un gobierno transparente. Cabe mencionar que Sartori (1993) menciona que el Estado está al servicio de los ciudadanos y los ciudadanos al servicio del Estado.

Ahora bien, la democracia directa o participativa ha sido definida por Bobbio (1986) como la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen. Lissindi (2011) complementa esta definición señalando que la democracia directa implica la participación de los ciudadanos, de forma individual u organizada, en los procesos de toma de decisión de la gestión pública. En este tipo de democracia, la ciudadanía no solamente emite un voto, sino que toma la decisión con base a la información que existe, e incluso intercambia opiniones con sus pares para llegar a un consenso que beneficie al colectivo. En otras palabras, mediante la democracia directa la ciudadanía participa en el gobierno de manera activa y no está sujeta a las decisiones que tomen sus representantes.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El jurista italiano Giovanni Sartori (1993) menciona que la participación es la forma en que la ciudadanía toma parte, personal y activamente en la toma de decisiones de manera libre. Bobbio (1986) afirma que con la participación la ciudadanía amplía su esfera de relaciones políticas y sociales. El ejercicio ciudadano se construye con la participación de la ciudadanía en

los asuntos públicos. Mientras más participación ciudadana exista, más se fortalece la democracia. Es por ello que la democracia viene a ser el ejercicio de ser ciudadanos y ciudadanas en conjunto, en comunidad, con propósitos comunes.

La participación ciudadana se lleva a cabo en el espacio público que es, para González (2015) el espacio de diálogo en el que la heterogeneidad es respetada y promovida. En este espacio nadie queda excluido, los ciudadanos y las ciudadanas pueden expresar su opinión para la toma de decisiones, sin distinción alguna.

En este sentido, Somuano y Nieto (2014) señalan que la ciudadanía debe convertirse en activa, a lo que Merino (2016) afirma que la mejor participación ciudadana en la democracia es la que se mantiene alerta, la que se propicia para impedir las desviaciones de quienes gobiernan o encauzar las demandas justas que no son atendidas.

Valladares y Ramírez (2018), mencionan que existe un desinterés de la ciudadanía ya que su actitud parece indicar que cada vez queda menos claro lo que los relaciona en concreto, fuera de lo que sucede alrededor de un proceso electoral. Ante el desinterés hacia las instituciones democráticas debe construirse una cultura política que, según Peschard (2016), es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población.

Para ejercer la democracia directa, la ciudadanía cuenta con un conjunto de derechos y obligaciones, establecidos en la legislación correspondiente, en donde se establece la base sobre la cual un ciudadano o ciudadana tiene la capacidad de influir en las decisiones políticas, a través de instrumentos denominados mecanismos de participación (Mattescu, 2017).

#### **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Los MPC son los medios por los cuales la ciudadanía participa directamente en los asuntos públicos. Fix-Fierro (2005) afirma que el fundamento de estos mecanismos radica en que los derechos de la ciudadanía son originarios. Complementando esta afirmación, Valladares y Ramírez (2018) señalan que es un derecho humano participar directamente en los asuntos públicos y que las autoridades deben proveer al ejercicio de este derecho mediante los MPC.

Prud'homme (2016) menciona que la democracia directa es autogobernante, ya que la ciudadanía es quien decide y delibera sobre los asuntos públicos. Tanto Prud'homme (2016) como Garza (2015), López (2017) y O'Donnell y Eberhardt (2017) señalan las siguientes ventajas de la democracia directa:

- a) Tiende a ser dinámica en sus formas y procedimientos.
- b) Incluye la participación directa de los ciudadanos.
- c) Los mecanismos que se emplea favorece la responsabilidad ciudadana.
- d) El electorado tiene voz en la elaboración de las leyes.
- e) Los mecanismos utilizados alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.
- f) Reduce la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- g) Aumenta la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación de masas.
- h) Conduce a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- i) Propicia la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permite a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.

Sin embargo Prud'homme (2016), Laporta (2005), Bobbio (2008), Lissindi (2011) y Zovatto (2015), mencionan las siguientes desventajas:

- a) La participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo.
- b) Presenta opciones excluyentes que alimentan la división y polarización de la nación.
- c) Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos.
- d) Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados.
- e) Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.
- f) La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etcétera, se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa: no hay lugar para el compromiso.
- g) Los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal.
- h) Alto costo de la organización de los mecanismos para la participación ciudadana.

Ante estas ventajas y desventajas es necesario que la democracia representativa sea complementada con la participación directa de la ciudadanía. Pérez (2013) menciona que esta forma de complementarse propicia la efectividad y la realización de la democracia en los Estados.

Sánchez (2009) afirma que la gestión gubernamental sin la participación ciudadana se convierte en autoritaria y alejada de las necesidades sentidas de la ciudadanía.

Por lo tanto, y siguiendo lo señalado por Reveles (2017), los MPC son recursos que fortalecen a la democracia mediante la estimulación de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Prod'homme (2016) enumera las ventajas de los MPC, las cuales son:

- a) Permiten discutir cualquier tipo de problema político, independientemente de la rivalidad partidista.
- b) Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria.
- c) Ofrecen salidas eficientes a *impasses* legislativos.
- d) Constituyen instrumentos políticamente neutros que logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.
- e) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía.
- f) Permanentemente obligan a los representantes a responder a las demandas populares.
- g) Los dirigentes toman en consideración a la opinión pública antes de tomar decisiones.
- h) Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano.
- i) Contribuyen a la educación y a la socialización política.
- j) Son medios de expresión de la voluntad popular.
- j) Aparecen como una defensa de la ciudadanía en contra de los grandes intereses que monopolizan el acceso a la toma de decisiones.
- k) Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública.
- l) Obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quiere asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.
- m) Ayudan a definir con mayor precisión el contenido de las políticas públicas.

Sin embargo, tanto Prod'homme (2016) como Sahuí (2018) señalan los argumentos en contra de estos instrumentos de democracia directa, que son los siguientes:

- a) Debilitan el gobierno representativo.
- b) El carácter dicotómico de estos instrumentos propician la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas.
- c) Pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos.
- d) Se pone en peligro los derechos de las minorías.

- e) No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos.
- f) El ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

Ante estas desventajas, es necesario que se institucionalicen estos MPC para que propicien la democracia inclusiva y que tengan voz todos los sectores que integran a la sociedad.

#### **MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El ejercicio de la participación ciudadana y los procedimientos para su realización mediante los MPC se encuentran garantizados en la normatividad internacional y nacional. En este sentido, Mateescu (2017) señala que esta regulación hacia los MPC comprende las disposiciones legales, las instituciones existentes y la organización a través de la cual se puede ejercer el derecho de participación ciudadana.

A nivel internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen como derecho político el que todos los ciudadanos participen en la dirección de los asuntos políticos directamente o a través de sus representantes. La Carta Democrática Interamericana (CID) es más específica. En el artículo 6 de dicho instrumento internacional menciona que la participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad; además, establece que es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, por lo que los Estados deben promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. Como se puede observar, los tratados internacionales consideran a la participación ciudadana como un derecho político y, por lo tanto, un derecho humano que los Estados deben garantizar.

En cuanto al marco jurídico nacional, en el ámbito federal el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la Base V, dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los organismos públicos locales electorales (OPLE). Cabe mencionar que la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) faculta al INE para organizar las consultas populares.

A nivel estatal, la CPEUM, en el apartado C del artículo 41, faculta a los OPLE a que ejerzan funciones en materia de organización de las elecciones locales y de los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación de cada entidad federativa.

Las constituciones locales consideran a la participación ciudadana como un derecho humano por el que los ciudadanos ejercen su soberanía de manera directa o a través de sus representantes, con el objeto de tomar decisiones en los asuntos públicos para el pleno desarrollo y beneficio de la sociedad en donde se desarrolla la cultura democrática. Asimismo, considera como medios para ejercer la soberanía el voto electoral y los MPC.

Ejemplo de la regulación de la participación ciudadana en las cartas magnas estatales, se cuenta con el artículo 4º, párrafo octavo de la Constitución Política del Estado de Chihuahua (CPEC) reconoce el derecho humano a la participación ciudadana, definiéndolo como la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno, a través de los instrumentos que prevé la legislación aplicable.

Otro ejemplo paradigmático es la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), que no solamente regula a la democracia directa, sino a cada uno de los MPC que la ciudadanía de dicha entidad puede ejercer.

Como colofón, Fix-Fierro (2005) afirma que la regulación federal de los MPC se encuentra claramente rezagada en comparación con las constituciones estatales, mismas que han sido reformadas para introducir las figuras de participación idóneas, pero que siguen variantes y modalidades diversas.

#### **SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

A pesar de que las treinta y dos leyes supremas de las entidades federativas garantizan los MPC, sólo Campeche carece de una norma secundaria que regule el funcionamiento de los mismos; de los restantes treinta y uno, únicamente veintinueve poseen una ley reglamentaria respectiva que regula a dichos instrumentos, siendo Puebla y el Estado de México los que regulan los MPC en su ley electoral. En general, los objetivos de estas normas de participación ciudadana son: a) fortalecer el desarrollo de la cultura ciudadana democrática; b) fomentar, promover y salvaguardar el derecho de participación ciudadana; c) fomentar, promover e instrumentar una

política de desarrollo comunitario; d) definir y promover la política gubernamental en materia de participación ciudadana; e) asegurar, mediante la participación ciudadana, el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público; f) robustecer y reiterar el derecho de acceso oportuno de los ciudadanos a la información pública; g) asegurar la participación equitativa e incluyente de las mujeres; y h) respetar y promover las distintas expresiones de participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida cívica.

Los MPC regulados en el ámbito estatal son variados; para efectos de mejor comprensión, se clasificaron en cuatro grupos, definidos a consideración de los autores debido a la diversidad de definiciones legales que existen en la legislación de cada entidad federativa (en paréntesis se señala el estado de cuya normatividad se obtuvo la definición):

1. Aquellos que tradicionalmente se consideran como propiciatorios de la participación ciudadana, en el que los ciudadanos deciden sobre asuntos de su comunidad mediante una jornada deliberatoria o un procedimiento organizados por un organismo público, con duración temporal.

a) Referéndum: tiene como objeto recabar la opinión de los ciudadanos sobre el contenido total o parcial de las reformas a la legislación local y municipal que pretendan hacer los órganos gubernamentales facultados (Yucatán).

b) Plebiscito: tiene por objeto obtener la opinión de los ciudadanos sobre los actos y acciones gubernamentales calificadas como trascendentales para la vida pública y el interés social (Yucatán).

c) Iniciativa popular o ciudadana: tiene por objeto que la ciudadanía elabore proyectos de creación, reforma o adición a la legislación local y municipal (Yucatán).

d) Consulta popular o ciudadana: es el instrumento a través del cual la autoridad competente someten a consideración de la ciudadanía por medio de encuestas, preguntas directas, foros, participación virtual a través de medios electrónicos o cualquier otro medio, cualquier tema que tenga impacto trascendental (Baja California Sur).

e) Revocación de mandato: es el mecanismo por medio del cual la ciudadanía se pronuncia sobre la destitución del cargo público del Gobernador del Estado con anterioridad a la terminación del periodo para el cual fue electo (Oaxaca).

f) Ratificación constitucional: es el instrumento mediante el cual la ciudadanía podrá validar o derogar una reforma a la Constitución local (Jalisco).

2. Aquellos que propician la organización ciudadana, por los cuales la ciudadanía interviene constantemente en asuntos públicos sin crear una persona moral.

a) Colaboración ciudadana o vecinal: es el instrumento por el que la ciudadanía puede coadyuvar con las dependencias gubernamentales, locales y municipales, 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 (Morelos). En Querétaro se le denomina obra pública con participación ciudadana.

b) Presupuesto participativo: es un instrumento de gestión y participación social, a través del cual la ciudadanía decide sobre el destino de un porcentaje de los recursos públicos (Jalisco).

c) Cabildo abierto: es la sesión que celebra el ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo (Oaxaca). En Tlaxcala se le denomina voz ciudadana en el cabildo.

d) Gobierno abierto: es el instrumento que permite la participación democrática de toda persona en los procesos de elaboración y evaluación de las políticas públicas, contribuyendo a la transparencia, a la rendición de cuentas y el combate a la corrupción (Jalisco).

e) Congreso abierto: es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual el Poder Legislativo agenda dentro de los puntos del orden del día, los asuntos registrados por parte de los ciudadanos que deberán de contener los antecedentes y la propuesta de solución de un asunto de interés público (Morelos).

3. Aquellos que crean un órgano ciudadano que de manera permanente interviene en los asuntos públicos.

a) Contraloría ciudadana o social: Son los ciudadanos y asociaciones de estos quienes fiscalizan la correcta ejecución de los programas de gobierno, así como la correcta, legal y eficiente aplicación de los recursos del erario (Ciudad de México).

b) Asamblea ciudadana: es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su demarcación territorial (Guerrero).

- c) Observatorios ciudadanos: son órganos que tienen como finalidad promover y canalizar la reflexión, el análisis y la construcción de propuestas en torno a los diferentes temas de la vida pública (Michoacán).
- d) Comités de vecinos: son las organizaciones ciudadanas de vecinos de una determinada circunscripción territorial (Baja California Sur). En la Ciudad de México se les conocen como organizaciones ciudadanas.
- f) Juntas municipales: son las instancias de participación social en los asuntos gubernamentales del municipio, a través de asociaciones vecinales debidamente registradas (Jalisco).
- g) Consejos consultivos ciudadanos: son aquellas organizaciones que proporcionan asesoría especializada en temas particulares en los que las autoridades convocantes requieran consejo de ciudadanos expertos no vinculados con las acciones de gobierno (Oaxaca).
- h) Agencias de desarrollo local: son aquellas que se dedican a tareas de intermediación, promoción y apoyo al desarrollo económico de los municipios (Sonora).
- i) Comités de participación ciudadana: son órganos de representación vecinal que tienen como función principal vincular a los habitantes del entorno en que hayan sido designados, con las autoridades públicas del gobierno municipal, para el logro de beneficios comunitarios (Sonora).
- j) Unidades de quejas y denuncia: son aquellas instancias en donde los habitantes de un estado puedan presentar quejas sobre deficiencia en la prestación de servicios públicos, así como irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa (Tamaulipas).

4. Aquellos que deben realizar las autoridades como obligación para interactuar con la ciudadanía.

- a) Difusión pública: es un mecanismo por el cual los gobiernos locales y municipales se obligan a difundir información pública de oficio por los medios que sean de mayor acceso, con el objetivo de brindar la máxima publicidad y certeza de la información a la ciudadanía (Morelos).
- b) Recorridos de Jefe Delegacional o Presidente Municipal: son aquellos recorridos periódicos a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés (Ciudad de México).
- c) Rendición de cuentas: es el derecho que tienen los ciudadanos de recibir de sus autoridades locales los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas, los argumentos y

sustentos que funden y motiven sus decisiones, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos bajo los criterios de eficiencia y eficacia (Morelos).

d) Audiencia pública: es el derecho de los habitantes para que las autoridades competentes de los gobiernos estatal o municipal, los reciban para tratar asuntos de interés público (Coahuila).

Ahora bien, en la tabla 1 se observan los cinco MPC más presentes en las legislaciones locales, observándose que predominan el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular o ciudadana y la consulta popular o ciudadana.

*Tabla 1*

*MPC más regulados por las legislaciones de las entidades federativas.*

<b>Mecanismo de participación ciudadana</b>	<b>Número de Estados</b>
Referéndum	29
Plebiscito	28
Iniciativa popular/ciudadana	28
Consulta popular/ciudadana	22
Audiencia pública	12

**Fuente:** análisis de los autores a partir de la legislación (junio de 2019) que regula a los mecanismos de participación ciudadana en cada entidad federativa.

En la tabla 2 se detallan el número de MPC regulados por cada estado del país. Como se puede observar, los estados que en su legislación contemplan a más de 10 MPC son Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Morelos y Tamaulipas. La entidad federativa que regula sólo dos MPC es el Estado de México. Hay que destacar que la moda del número de MPC es tres, los cuales son regulados en siete estados.

La sociedad mexicana es diversa y con distintas necesidades que satisfacer y problemas que resolver. Cada ciudadano vive en un entorno distinto al de otros, con problemas focalizados. Existen variables que determinan esta diversidad, entre las que destacan la concentración de los núcleos poblacionales, el nivel económico, el estatus social, la herencia cultural. Ante una pluralidad de necesidades, las autoridades no pueden resolver al mismo tiempo y con la misma eficacia esos problemas o, al tomar la decisión de solucionarlos, pueda afectar negativamente los intereses de una determinada comunidad. Es por ello que es necesario que la ciudadanía utilice los MPC para empoderarse del espacio público. Sin embargo, Arellano (2015) menciona que México regula los mecanismos de democracia directa, pero que no las ha aplicado a escala nacional.

Tabla 2

Número de MPC regulados por las legislaciones de las entidades federativas.

Entidad federativa	No. de MPC
Aguascalientes	8
Baja California	9
Baja California Sur	10
Campeche	0
Chiapas	5
Chihuahua	11
Ciudad de México	12
Coahuila	6
Colima	4
Durango	4
Estado de México	2
Guanajuato	4
Guerrero	11
Hidalgo	3
Jalisco	10
Michoacán	6
Morelos	13
Nayarit	3
Nuevo León	7
Oaxaca	6
Puebla	3
Querétaro	5
Quintana Roo	4
San Luis Potosí	3
Sinaloa	3
Sonora	8
Tabasco	4
Tamaulipas	10
Tlaxcala	5
Veracruz	7
Yucatán	3
Zacatecas	3

**Fuente:** análisis de los autores a partir de la legislación (junio de 2019) que regula a los mecanismos de participación ciudadana en cada entidad federativa.

Zovatto (2015) se percató que la diversidad terminológica existente en los diversos textos constitucionales genera confusión. Lo descubierto por este investigador argentino se aplica a las

terminologías que las diversas legislaciones locales del país definen a cada uno de los MPC. Ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana de Baja California y la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur denominan a la consulta como consulta popular y consulta ciudadana respectivamente; en cambio las leyes de participación ciudadana de la Ciudad de México y de Nuevo León consideran que la consulta ciudadana es distinta a la consulta popular.

En cambio Garza (2015) afirma que los requisitos y procedimientos de los MPC pueden considerarse excesivos y gravosos para la ciudadanía, lo que desincentiva la participación. De igual manera se puede observar la disparidad de la estructura de los procedimientos de cada uno de los MPC en las legislaciones locales. Ejemplo, para la celebración de un plebiscito, en Yucatán se requiere elaborar un Catálogo de Obras Públicas Trascendentales, mientras que en Jalisco no es necesario.

Merino (2016) afirma que es imposible que la ciudadanía sea partícipe de todos los acontecimientos que la rodean. Esto sucede con la variedad de MPC que son regulados en las distintas legislaciones locales. Si bien es cierto que en los estados donde se reglamentan pocos MPC puede limitarse la participación ciudadana, también es cierto que al existir una gran variedad de mecanismos se corre el riesgo de que la ciudadanía no los emplee totalmente o que sean utilizados por el gobierno para ser un instrumento de control.

Valladares y Ramírez (2018) afirman que los Institutos Electorales Estatales, con una integración netamente ciudadana, son el punto de partida para que se abran los espacios públicos en donde se dé una participación ciudadana plena y se pueda lograr una democracia directa que beneficie los intereses del colectivo en general. En este sentido, Fix-Fierro (2005), menciona la existencia del derecho de participación en asuntos políticos implica el deber correlativo del Estado de establecer y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos de dicha participación. Es por ello que surge la necesidad de regular a los MPC en cada una de las legislaciones de las entidades federativas, con el objeto de hacer eficiente y eficaz la difusión, la organización y el desarrollo de estos instrumentos de democracia directa.

#### **EL CAMINO PARA ELABORAR EL MODELO INTEGRAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Ante la variedad de MPC que existen en el ámbito estatal en el país y su disparidad en la regulación, así como su funcionalidad y efectividad, es conveniente la creación de una Ley

Integral de Participación Ciudadana, en la que se deban establecer un número limitado pero suficiente de MPC para que la ciudadanía ejerza funcional y efectivamente su empoderamiento en los asuntos públicos.

La idea de hacer una aportación especializada en el tema de la Participación Ciudadana en México maduró a lo largo de diversas reuniones de la Red Nacional de Educación Cívica (Red Cívica MX) y en los Encuentros Nacionales de Educación Cívica celebrados desde el 2015 por la Red y las instituciones electorales anfitrionas en Querétaro, Mérida, Saltillo, Monterrey, Villahermosa, Pachuca y Durango.

En septiembre de 2018, durante la Cuarta Semana de la Democracia, organizada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, los autores de esta documento presentaron la ponencia “Hacia una Regulación Funcional y Efectiva de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Entidades Federativas”; en donde analizaron los MPC existentes en todas las entidades federativas de México y propusieron un primer esquema para la elaboración de un Modelo de Ley de Participación Ciudadana, enfatizando la importancia de que las normas sobre participación ciudadana se construyeran con una visión integral que incluyera considerar a la auténtica participación de la ciudadanía como una política de estado y disponer la institucionalización de los recursos, vías e instancias para que sea realista la viabilidad de usar cada uno de los mecanismos regulados y puestos al alcance de la ciudadanía (IEPAC, 2019).

Los autores de la presente ponencia se avocaron a realizar un primer documento base para la generación del Modelo de Ley de Participación Ciudadana, considerando como criterios los MPC existentes en cada estado, denominación, definición, objetivo, funcionamiento y aspectos procedimentales, basándose en la clasificación antes mencionada y enlazando el articulado adicional que le diera a la propuesta el alcance integral necesario.

A finales del mismo año, la Comisión Permanente de Participación Ciudadana (CPPC) del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC), aprobó dentro del Plan de Trabajo Anual 2019, impulsar la participación ciudadana a través de la generación de una propuesta amplia de Modelo de Ley de Participación Ciudadana considerando, entre otras, las siguientes acciones (IPEAC, 2019):

a) Instalación de un grupo de trabajo a fin de que generara una propuesta inicial de Modelo para que pudiese ser analizada por expertos de todo el país.

- b) Estudio comparativo de las experiencias de la Democracia Participativa mediante la visita a determinados Institutos Estatales, los que más MPC han implementado.
- c) Celebración de un Taller Nacional de Especialistas en Participación Ciudadana, con el objeto de reunir en Yucatán a expertos jurídicos de instituciones electorales para el estudio y análisis del Modelo, sus procedimientos y MPC para generar una propuesta consensada e integral acorde al contexto actual y que pudiese adaptarse a las necesidades de la ciudadanía de cada estado de la República.

En marzo de 2019, la CPPC conformó el Grupo de Trabajo para el análisis y enriquecimiento de la propuesta recibida. Este grupo analizó y construyó una versión mejorada de la propuesta, previas lecturas, revisiones, discusiones y consensos. En ese mismo mes, una comisión de trabajo del IEPAC celebró una serie de reuniones de trabajo para el intercambio de experiencias con los Institutos Electorales de la Ciudad de México, Jalisco y Michoacán, a fin de integrar notas prácticas al cuerpo del documento propuesta.

El IEPAC invitó a las Instituciones Electorales de las treinta y dos entidades del país, así como a los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Yucatán para asistir al Taller Nacional de Participación Ciudadana, los días 29 y 30 de abril de 2019, en la ciudad de Mérida, Yucatán. Previo a la celebración del Taller, se enviaron a los titulares de las Instituciones el Proyecto de Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana, con el objeto de que realizaran las contrapropuestas y observaciones pertinentes para su enriquecimiento. Destacaron las respuestas de: Gemma Nayeli Morales Martínez (Instituto Electoral de Querétaro), Beatriz Tovar Guerrero (Instituto Electoral de Guanajuato), Nirvana Fabiola Rosales Ochoa (Instituto Electoral de Colima), Pedro Zamudio Godínez (Instituto Electoral del Estado de México), Marco Iván Vargas Cuéllar (Instituto Electoral de San Luis Potosí), Juan Carlos Cisneros Ruiz (Instituto Electoral de Coahuila) y Amanda del Carmen González Córdoba (Organismo Público Electoral de Veracruz) (IEPAC, 2019).

El 29 de abril se iniciaron los trabajos del Taller, con la asistencia de Consejeras, Consejeros y especialistas del área de participación ciudadana de los Institutos de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, contando con un total de 75 especialistas participantes.

Los trabajos iniciaron con la estructuración de las ideas organizadoras para construir el Modelo Integral, siendo estas las siguientes (IEPAC, 2019):

- a) Dirigir la regulación y los MPC a la participación de y desde la ciudadanía, no a los intereses de las autoridades.
- b) Reflejar la Participación Ciudadana como una virtud, una expresión de amor a la cosa pública y destacar la obligación de cada actor en promoverla, alimentarla y fortalecerla.
- c) Ser utopista en su visión y muy amplio en su contenido para permitir que cada estado elimine lo que ya tiene o no aplica y se pueda convertir en una propuesta de ley especializada y realista en cada estado.

La dinámica del trabajo en Taller en los días en que duró consistió en la conformación de una mesa plenaria para el análisis de contrapropuestas y observaciones para incorporarlas mediante consenso de los/as talleristas al documento final. En un primer tiempo fueron desahogadas cada una de las observaciones recibidas con anticipación al inicio del Taller, posteriormente se integraron cuatro mesas de trabajo, una por cada categoría de MPC, en donde se analizaron, se depuraron y se perfeccionaron los mecanismos asignados y otros artículos (IEPAC, 2019).

El producto de esta ruta de trabajo es el documento final denominado Propuesta Especializada de Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana, el cual quedó a disposición para que cada entidad federativa pueda adaptarlo en la generación de propuestas adecuadas a su cultura y contexto y que sirva para la generación de leyes de participación ciudadanas estatales, en donde de manera realista y efectiva empodere y desarrolle a la ciudadanía. Los Institutos Electorales Estatales, al ser organismos ciudadanos especializados, pueden consensar la funcionalidad y efectividad de los MPC adecuados a cada localidad.

El Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana puede consultarse en la página web del IEPAC accedando a la siguiente dirección: [www.iepac.mx/biblioteca-digital/modelo-ley-PC](http://www.iepac.mx/biblioteca-digital/modelo-ley-PC).

## **REFERENCIAS**

Arellano Trejo, Efraín. 2015. Mecanismos de democracia directa en América Latina. Ciudad de México: CESOP.

Bobbio, Norberto. 1986. El futuro de la democracia. México: FCE.

- Lissindi, Alejandro. 2011. Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: CLACSO.
- Fix-Fierro, Héctor. 2005. Los derechos políticos de los mexicanos: ensayos de sistematización. Ciudad de México: TEPJF.
- Garza García, Juan Antonio. 2015. “Democracia semidirecta y formación de ciudadanía. El caso del Distrito Federal”. Justicia Electoral. Volumen 1. Número 16. Julio-diciembre. México. 15-51.
- González Ulloa Aguirre, Pablo Armando. 2015. “Ciudadanía ante el espacio público. La difícil y necesaria relación para fortalecer a las instituciones”. CONfines. Año 11. Número 21. Enero-mayo. 87-106.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. 2019. Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana. Recuperado de [www.iepac.mx/public/modelo-ley-PC/modelo-de-ley-PC.pdf](http://www.iepac.mx/public/modelo-ley-PC/modelo-de-ley-PC.pdf)
- López Blanco, Waldo. 2017. “Despidos en las urnas. La revocación popular del mandato como instrumento prioritario para lograr una democracia integral”. Justicia Electoral. Volumen 1. Número 20. Julio-diciembre. México. 129-171.
- Mateescu, Andrada. 2017. Mecanismos de participación ciudadana en Rumania: desafíos en términos de ciudadanía activa. En Romero y Morales. 347-371.
- Merino, Mauricio. 2016. La participación ciudadana en la democracia. Ciudad de México: INE.
- O’Donell, Gabriela Ippolito y Eberhardt, María Laura. 2017. Democracia directa en Argentina: teoría y praxis. En Romero y Morales. 25-47.
- Pereyra, Carlos. 2012. Sobre la democracia. Guadalajara: IEPC.
- Pérez Luño, Antonio Enrique. 2013. “Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español”. Recuperado de <https://dialnet.uniroja.es/descarga/articulo/909329.pdf>.
- Peschard, Jacqueline. 2016. La cultura política democrática. Ciudad de México: INE.
- Prud’homme, Jean-François. 2016. Consulta popular y democracia directa. Ciudad de México: INE.
- Romero Altamirano, Gerardo y Morales Martínez, Gema Nayeli. (coords.). 2017. Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

- \_\_\_\_\_. 2017. Mecanismos de participación ciudadana en México. En Romero y Morales. 251-264.
- Sahuí, Alejandro. 2018. Igualdad y calidad de la democracia. Ciudad de México: Fontamara.
- Sartori, Giovanni. 1993. ¿Qué es la democracia? Ciudad de México: TEPJF.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel. 2009. “La participación ciudadana en la esfera de lo público”. Espacios Públicos. Volumen 12. Número 25. México. 85-102.
- Somuano, María Fernanda y Nieto, Fernando. 2014. Ciudadanía en México ¿ciudadanía activa? Ciudad de México: COLMEX-INE.
- Valladares Sánchez, Jorge y Ramírez Venegas, Roberto. 2018. Hacia el Ejercicio Cotidiano de la Democracia a través de la Coincidencia de Intereses Ciudadanos. En Ciudadanía y Educación Cívica. Ser y hacer de la Democracia. Coord. Jorge Valladares Sánchez. (79-112), Mérida: IEPAC.
- Zovatto Garetto, Daniel. 2015. “Las instituciones de la democracia directa”. Derecho Electoral. Número 20. Segundo trimestre. 34-75.