

Estudio Comparativo de mecanismos de participación ciudadana en México a nivel subnacional: Avances y Rezagos

Mtro. Joaquín García Hernández;¹

Mecanismos de participación ciudadana

Los cambios que se han presentado en la administración pública en los últimos años han obligado a los gobiernos a iniciar nuevos procesos de modernización y cambios, con la finalidad de encontrar una mayor efectividad en sus políticas. Este requerimiento al que se ven obligadas las instituciones gubernamentales resulta complejo, pues para que exista esta nueva incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones es necesario, primero, un cambio en el marco institucional y, consecuentemente, en la manera de operar de las organizaciones, para que se pueda tener un impacto directo en este nuevo esquema de participación.

Este ensayo no pretende hacer un estudio profundo del concepto de participación ciudadana, ya que se puede abordar de diferentes perspectivas dependiendo de las causas, factores y fenómenos del contexto social y político, pues no solamente se ha comenzado a utilizar en discursos o estudios, ni es un tema de moda, más bien su utilización en la actualidad es consecuencia del impulso que el Estado le ha dado a diversos instrumentos que permiten incluir a los ciudadanos en los temas públicos, siendo esta perspectiva la que nos servirá para tratar el estudio de este elemento. Por ejemplo para Mauricio Merino:

Hablar de la participación ciudadana es demasiado complejo. Participar, en principio, significa compartir algo con alguien o hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social, solo se puede ser parte de algo donde hay una organización que involucre por lo menos a dos personas que tienen propósitos compartidos. Sus sinónimos son coadyuvar, compartir y comulgar. El término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas; el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social, pueden estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas como las razones estrictamente personales –psicológicas o físicas– que empujan a un individuo a tomar la decisión de participar. La participación es, a un tiempo, un acto social (colectivo) y el

¹ Profesor-Investigador en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: joaquin_garcia@uaeh.edu.mx

producto de una decisión personal; en ella existen dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad personal de influir en la sociedad.²

Dicha esta breve explicación del significado y enfoque que se tienen de la participación ciudadana. Merino (2013:17-29) en los cuadernos de divulgación sobre cultura democrática editados por el INE, hace un estudio en el cual señala que la modalidad de participación más destacada, tradicional y organizada es la electoral, como instrumento clave del desarrollo de un régimen democrático y todo lo que ello implica, sin embargo, actualmente hay grupos de individuos con otras preferencias y anhelos que no encuentran en la participación electoral la satisfacción total de sus demandas, por lo que requieren la apertura de otros mecanismos de contacto permanente para ser incluidos en los asuntos públicos.

En este sentido, habría que preguntarse cuál ha sido la principal causa para que gran parte de la población requiera otros mecanismos de participación y sean actores directos en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Bobbio (1986: 16-17) por ejemplo, postula que la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado y culpa a los partidos políticos de haberse convertido en una de las causas principales de esa desviación, lo cual ha originado nuevas dudas acerca de su papel como conductores eficaces de las múltiples formas de participación ciudadana, más bien parecería que en los últimos años tienden a la exclusión.

Ante tal escenario se han producido otros medios para impedir que esas tendencias destruyan la participación ciudadana y que haya mayor control en el ejercicio del poder concedido a los gobernantes, pues los partidos políticos no poseen el monopolio de la actividad democrática, en nuestros días hay nuevos mecanismos de participación para intentar influir en las decisiones políticas dentro del estado de derecho.

Los procesos mediante los cuales se fortalecen las redes de gobernanza son también conocidos como mecanismos de participación ciudadana. Para ir delimitando la finalidad de este apartado, se entiende por mecanismo de participación ciudadana “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la

² Mauricio Merino, “La participación ciudadana en la democracia” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* (INE: México), vol. 1, no.1, 2015, pp. 9-15.

selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos” (Verba, H. & Kim, 1987:46)

La palabra participación ha ido cobrando nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días, ya que por un lado ahora los ciudadanos exigen a sus gobernantes no solo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes, sino tener una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos. Así mismo, la administración pública busca legitimar su funcionamiento mediante el incremento de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y participación como principios fundamentales.

Sin embargo, hay que aclarar que la participación ciudadana no significa que el gobierno comparta todas sus acciones con los grupos sociales organizados, en realidad significa un cambio de fondo en las prácticas gubernamentales sin confundir la responsabilidad por parte de quienes representan la vida política en una nación. En suma, es necesario acrecentar y perfeccionar las relaciones entre el gobierno y las administraciones públicas de todos los niveles (locales, regionales y nacionales) de cada país a través de mecanismos de participación efectivos.

Algunos países han optado por reformar sus leyes para incluir mecanismos de democracia directa como los plebiscitos, los referendos, las iniciativas populares y la revocación de mandato, entre otros. Estos diversos canales confluyen en un mismo punto: ampliar, dotar y establecer más mecanismos de participación.

Solo por dar una breve referencia del tema, desde hace tiempo en algunos países de mayor estabilidad democrática han existido múltiples mecanismos institucionales que aseguran la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una consulta constante a la población. En seguida mencionaremos algunos ejemplos citados por François (1997:17-33)

- Canadá coloca la noción de representación política en un lugar privilegiado, ya que el gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parezcan pertinentes.

- Estados Unidos, en un gran número de estados, utiliza diversas formas de democracia directa, permitiendo a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competan.
- Francia tiene una larga tradición de consulta directa desde 1793. La Constitución de 1958 permite al presidente de la república consultar directamente al pueblo, sin intervención del Parlamento, para la adopción de medidas legislativas.
- Gran Bretaña ha tenido desde el siglo XIX la noción de consulta directa, la cual ha sido introducida en el debate político británico de forma reiterada. El acontecimiento más reciente en este país, que además estuvo ante los ojos del mundo, fue el del 23 de junio de 2016, el famoso *Brexit*, que consistió en un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.
- Suiza cuenta con dos tipos de referéndums: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto.

Los casos anteriormente citados son un claro ejemplo de cómo en países con democracias avanzadas existían, desde tiempo atrás, algunos mecanismos de participación ciudadana con funcionamiento real dentro de los sistemas políticos existentes.

En nuestros días, la mayor parte de los especialistas clasifica dentro de los mecanismos más conocidos el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Dichos mecanismos también son conocidos comúnmente como instrumentos de democracia directa. Sartori (1988:83-89) comenta que la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos.

Butler & Ranney (1987:31) sostienen que la distinción entre plebiscito y referéndum no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de referéndum aparece más tarde, a finales del siglo XIX.

La revocación de mandato, que es la menos utilizada, es una petición popular (que debe reunir ciertos requisitos como un número determinado de firmas, por ejemplo) para someter a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un

representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo por medio de la consulta directa. La iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado.

Por su parte, Cronin (1989:112-119) propone que la iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, las peticiones que se formulen deben satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una propuesta de ley (o una enmienda constitucional a una ley existente) a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público (Cronin, 1989:112-119)

De las definiciones mencionadas anteriormente por los especialistas, creemos que hay muchas similitudes en el significado. El plebiscito se relaciona con dos posibles alternativas de decisión aunque no es exclusivo del proceso legislativo. Caso contrario, el referéndum es afín a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos de una reforma a la ley existente o, en su caso, a la creación de una nueva. La iniciativa ciudadana va ligada a que la ciudadanía proponga de manera directa una modificación legislativa y la revocación de mandato permite calificar la actuación del Poder Ejecutivo y, en su caso, terminar el mandato antes del plazo establecido por la ley.

Un aspecto muy importante que habría que considerar en cada tipo de mecanismo es el grado de intervención del gobierno, ya que en algunos casos puede fijar las reglas del juego y en otros son los ciudadanos quienes muestran más empoderamiento en el proceso de elaboración de leyes y hacen de la consulta ciudadana un acto de obligatoriedad. Así mismo, las condiciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana varían de un país a otro dependiendo de la inclusión gubernamental, de la intervención de los partidarios, de los diferentes temas que no pueden ser objeto de consulta, de las condiciones de financiamiento para llevarlos a cabo, del acceso a los medios de comunicación, de la duración de la actividad proselitista y de los requisitos de inscripción de los votantes, entre otros elementos a considerar.

Mecanismos de participación ciudadana en México

En México hay pocos avances en el tema de la participación ciudadana directa, a pesar de que existen algunos antecedentes. Por ejemplo, en el año 2000 tuvo cierto auge la idea discursiva de la participación para establecer el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. A finales de 2003 se aprobó la Ley de Desarrollo Social, que permitió a algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) ser vigilantes de la aplicación de la política social. Se impulsaron también la visibilización y la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social. Y, a principios de 2004, se aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual pretendía ser una herramienta de transparencia y de mayor institucionalización de la participación en las políticas públicas (Serrano, 2015: 109) Sin embargo, no se llegó a consolidar este tema con la legislación de verdaderos mecanismos efectivos para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, por lo que resultó necesaria la existencia de canales institucionales y marcos jurídicos que regularan la participación.

Fue hasta 2014 cuando México dio un paso significativo con una reforma constitucional de gran calado en materia político-electoral, pues se institucionalizaron mecanismos de participación ciudadana (como la consulta y la iniciativa popular) como derecho de los ciudadanos a través de la reforma de la Fracción VII y la adición de la Fracción VIII del Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se refiere que los ciudadanos podrán iniciar leyes y votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las cuales se llevarán a cabo en días de jornada electoral.³ Dicha reforma dio origen a que en marzo de ese mismo año, con el propósito de promover la participación y de regular todo lo relacionado con el proceso de la participación ciudadana, fuera publicada la Ley Federal de Consulta Popular.

A pesar de que se dio un gran paso en el tema de consulta popular, se pusieron ciertos candados que originaron que a la fecha no se haya tenido ningún ejercicio de participación ciudadana a nivel constitucional. Estas limitantes consistieron, en primer lugar, en excluir de los temas de la consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.⁴ Cuando

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [Reforma 2014], Artículo 35.

⁴ Ley Federal de Consulta Popular (14 de marzo de 2014), Artículo 11.

surja una controversia, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien tenga la última palabra para resolver la procedencia constitucional de la consulta. Otra de las limitaciones es que, de llevarse a cabo la consulta, solo será vinculatoria para las autoridades competentes, es decir, se convertirá obligatoriamente en ley, norma o en política pública, cuando la participación total de la consulta popular haya sido de al menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.⁵

Como podemos observar, ya se cuenta con canales institucionales y con un marco jurídico que regula la injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos; sin embargo, esta puerta todavía permanece en un estado de aletargamiento, pues a la fecha existe una nula experiencia nacional sobre consulta popular o iniciativas ciudadanas. Los partidos políticos siguen siendo los únicos que, para legitimar sus propuestas a través del respaldo ciudadano, han intentado llevar algunos temas a la consulta popular.

Prueba de ello fue que en 2015, recién publicada la ley, algunos partidos políticos quisieron impulsar temas de trascendencia nacional para llevarlos a una consulta popular. Tal fue el caso de los partidos PRD, Morena, PAN y PRI. Los dos primeros partidos la promovieron en torno a la reforma energética, el tercero sobre el salario mínimo, mientras que el último propuso la eliminación de cien de las doscientas diputaciones federales y treinta y dos de las senadurías, todas de representación proporcional.

De las anteriores propuestas, es importante recalcar que solo la del PAN fue vista como constitucional, ya que la pregunta no versaba sobre ninguno de los temas excluidos en la legislación; sin embargo, ya existían propuestas para desvincular la apreciación de ciertos ingresos del Estado, como las multas, que se encuentran relacionados con el salario mínimo. Las restantes se consideraron inconstitucionales porque hacían referencia a los ingresos del Estado y a la materia electoral respectivamente, ambos temas señalados como excluidos porque iban en contra del precepto constitucional, y la figura de consulta popular solo opera para reformas a la legislación secundaria.

Esto nos muestra cómo México, a nivel constitucional, parece estar muy lejos de realizar ejercicios eficaces de participación ciudadana, en comparación con otros países de democracias más sólidas. Hasta el momento, los mecanismos de democracia directa son una mera simulación; la figura de la consulta popular ha recibido fuertes críticas por su

carácter restrictivo, pues prohíbe diversas materias e impide enmiendas constitucionales. Por otra parte, han sido las estructuras partidarias, más que la movilización independiente de la sociedad civil, las que han dado sustento a estos primeros ejercicios. Los partidos, usando una figura “ciudadana” para promover sus agendas electorales, han contribuido también a la politización del tema.

Además, los periodos de espera son muy largos para realizar una consulta, ya que solo puede darse al momento de ejercer el sufragio; no hay que olvidar tampoco los recursos económicos que esto implicaría. Quizás poner algo de las consultas del peje

Comparativa de mecanismos de participación ciudadana a nivel subnacional

En México a nivel nacional la participación ciudadana a través de los mecanismos ya regulados es nula. Donde la participación corre con más suerte es en sus entidades federativas, pues desde hace algunos años se han incluido en la mayoría de los estados del país legislaciones con mecanismos que permiten incorporar la participación ciudadana. En muchos estados, dichos mecanismos han representado una alternativa de acción y de coparticipación con las autoridades públicas.

Estas leyes buscan generar una repercusión directa en la forma de participar de la ciudadanía no solo al implementar instrumentos de participación, sino también al cambiar la figura de los órganos electorales para convertirlas en instituciones vinculadas e interesadas en la participación directa con la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno. De esta forma, los OPLES también juegan un papel relevante en cuanto a promoción, difusión y fomento de la participación ciudadana, y en la mayoría de los casos en la validación de los procesos de participación.

En el siguiente cuadro se describe la condición actual de las entidades federativas en México en cuanto a las normativas que regulan los diferentes mecanismos de participación ciudadana, precisando la denominación y fecha de publicación de la ley, el tipo de mecanismos que contemplan y las reformas más recientes en la materia, para que posteriormente observemos qué mecanismos son los más comunes en dichas legislaciones. Finalmente, trataremos de observar hasta dónde se han realizado realmente estos ejercicios para dar cumplimiento a dicha norma, lo que sin duda ha generado, como ya lo hemos

referido, cambios importantes en las prácticas organizacionales de los órganos locales electorales, con la operación real de nuevas funciones y atribuciones en los estados que permiten una verdadera incidencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Cuadro 14. Análisis compartido de las legislaciones a nivel local, en materia de participación ciudadana

Entidad federativa	Normatividad	Fecha de publicación	Mecanismos de participación ciudadana	Nivel de Gobierno
Aguascalientes	Ley de Participación ciudadana del Estado de Aguascalientes	26 de noviembre de 2001 (primera publicación). 26 de febrero de 2018 (última reforma).	I. Plebiscito	Municipal/Estatal
			II. Referéndum	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
			IV. Consulta de la revocación de mandato	Estatal/Municipal/Distrital
			V. Presupuesto participativo	Municipal
			VI. Cabildo abierto	Municipal
			VII. Consulta ciudadana	Municipal/Estatal
			VIII. Comités ciudadanos	Municipal/Estatal
Baja California	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	16 de febrero de 2001. 9 de Marzo de 2018 (última reforma).	I. Plebiscito	Municipal/Estatal
			II. Referéndum	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa ciudadana	Estatal
			IV. Consulta popular	Estatal
			V. Presupuesto participativo.	Municipal
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	10 de julio de 2000 (primera publicación). 30 de Noviembre de 2018 (Última reforma).	I. Referéndum	Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa ciudadana	Estatal
			IV. Consulta ciudadana	Municipal/Estatal
			V. Colaboración ciudadana	Municipal/Estatal
			VI. Difusión pública	Municipal/Estatal
			VII. Audiencias públicas	Municipal/Estatal
			VIII. Contralorías ciudadanas o social	Municipal/Estatal
			IX. Organización en comités de vecinos	Municipal/Estatal
			X. Observatorios ciudadanos	Municipal/Estatal
Campeche	Hasta el momento no cuenta con una ley de participación ciudadana.			
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana (Libro	30 de junio de 2014.	I. Plebiscito	Municipal/Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
			IV. Consulta ciudadana	Municipal/Estatal

	VIII de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana)		V. Audiencia pública	Municipal/Estatal
				Estatal
Chihuahua	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	23 de junio de 2018.	I. Referéndum	Municipal/Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa ciudadana	Municipal/Estatal
			IV. Revocación de mandato	Estatal/Municipal/Distrital
Ciudad de México	Ley de participación ciudadana del Distrito Federal	17 de mayo de 2004 (primera publicación). 17 de noviembre de 2016 (última reforma).	I. Plebiscito	Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
			IV. Consulta ciudadana	Estatal
			V. Colaboración ciudadana	Delegacional
			VI. Rendición de cuentas	Estatal/Regional
			VII. Difusión pública	Estatal/Regional
			VIII. Red de contralorías ciudadanas	Estatal
			IX. Audiencia pública	Estatal/Regional
			X. Recorridos del jefe delegacional	Delegacional
			XI. Organizaciones ciudadanas	Estatal
			XII. Asamblea ciudadana	Unidad Territorial
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	16 de noviembre de 2001 (primera publicación). 27 de junio de 2008 (última reforma).	I. Plebiscito	Municipal/Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/Estatal
			IV. Consulta popular	Municipal/Estatal
			V. Colaboración comunitaria	Municipal/Estatal
			VI. Audiencia pública	Municipal/Estatal
			VII. Los demás que establezcan otras disposiciones	Municipal/Estatal
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	22 de enero del 2000 (primera publicación). 7 julio 2018 (última	I. Iniciativa popular	Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/Estatal
			III. Referéndum	Estatal
			IV. Presupuesto participativo	Municipal

		reforma).		
Durango	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	20 de septiembre de 2012 (primera publicación). 7 de julio de 2016 (última reforma)	I. Plebiscito	Municipal/Estatal
			II. Referéndum	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/Estatal
			IV. Consulta popular	Municipal/Estatal
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	22 de octubre de 2002	I. Iniciativa popular	Municipal/Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/Estatal
			III. Referéndum	Municipal/Estatal
			IV. Referéndum constitucional	Estatal
Guerrero	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.	4 de julio de 2008 Ultima reforma: 13 de diciembre del 2016	I. Plebiscito	Municipal/Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Iniciativa popular legislativa.	Estatal
			IV. Consulta ciudadana	Municipal/Estatal
			V. Colaboración ciudadana	Municipal/Estatal
			VI. Rendición de cuentas	Municipal
			VII. Difusión pública	Municipal
			VIII. Audiencia pública	Municipal/Estatal
			IX. Recorridos del presidente municipal	Municipal
			X. Asamblea ciudadana	Municipal/Estatal
			XI. Comité ciudadano	Estatal
			XII. Consejo ciudadano	Municipal/Estatal
Hidalgo	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo	16 de febrero de 2015	I. Iniciativa ciudadana	Estatal
			II. Consulta popular	Estatal
			III. Audiencia pública	Municipal/Estatal
Jalisco	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	7 de marzo de 1998	I. Plebiscito	Municipal /estatal
			II. Referéndum	Municipal/ estatal
			III. Ratificación constitucional	Estatal
			IV. Iniciativa ciudadana	Municipal/estatal
			V. Ratificación de mandato	Distrital/municipal/estatal
			VI. Revocación de mandato	Distrital/municipal/estatal
			VII. Consulta popular	Municipal/estatal
			VIII. Presupuesto participativo	Municipal/estatal
			IX. Comparecencia pública	Municipal/estatal

			X. Proyecto social	Municipal
			XI. Ayuntamiento abierto	Municipal
			XII. Colaboración popular	Municipal/Estatal
			XIII. Planeación participativa	Municipal/Estatal
Estado de México	Ha tenido tres iniciativas de la ley de participación ciudadana, la última emitida el día 31 de Enero del 2019; sin embargo, hasta la fecha, dicha ley no ha sido aprobada.			
Michoacán	Ley de MecParticipación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	24 de enero de 2012. 27 de abril de 2016 (última reforma).	I. Iniciativa ciudadana	Estatal
			II. Referéndum	Municipal/Estatal
			III. Plebiscito	Municipal/Estatal
			IV. Consulta ciudadana	Municipal/Estatal
			V. Observatorio ciudadano	Estatal
			VI. Presupuesto participativo	Municipal
Morelos	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	5 de marzo de 2014. 13 de julio de 2017 (última reforma).	I. Plebiscito	Municipal/Estatal
			II. Referéndum	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/Estatal
			IV. Rendición de cuentas	Municipal
			V. Consulta ciudadana	Municipal/Regional
			VI. Colaboración ciudadana	Municipal/Regional
			VII. Difusión pública	Municipal/Regional
			VIII. Audiencia pública	Municipal/Estatal
Nayarit	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nayarit	22 de diciembre de 2012	I. Referéndum	Municipal/Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
Nuevo León	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León	13 de mayo de 2016	I. Consulta popular	Municipal/Estatal
			II. Consulta ciudadana	Municipal/Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/Estatal
			IV. Audiencia pública	Municipal/Estatal
			V. Contralorías sociales	Municipal/Estatal
			VI. Presupuesto participativo	Municipal
			VII. Revocación de mandato	Municipal/Estatal
Oaxaca	Ley de participación ciudadana para el Estado de Oaxaca	17 de agosto del 2012	I. Plebiscito	Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Revocación de mandato	Estatal
			IV. Audiencia pública	Municipal/Estatal
			V. Cabildo en sesión abierta	Municipal
			VI. Consejos consultivos	Municipal/Estatal

			ciudadanos	
Puebla	Cuenta con dos iniciativas de ley al respecto, la última presentada el 25 de octubre del 2018, hasta la fecha no ha sido aprobada.			
Querétaro	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	17 de agosto de 2012	I. Plebiscito II. Referéndum III. Iniciativa ciudadana IV. Consulta vecinal V. Obra pública con participación ciudadana	Municipal/Estatal Municipal/Estatal Municipal/Estatal Municipal/Estatal Municipal/Estatal
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	14 de marzo de 2005. 23 de marzo de 2018 (última reforma).	I. Referéndum II. Plebiscito III. Consulta popular IV. Iniciativa popular V. Silla ciudadana VI. Consulta vecinal VII. Presupuesto participativo VIII. Audiencias vecinales	Municipal/Estatal Municipal/Estatal Municipal/Estatal/Regional Estatal Municipal Municipal Municipal Municipal
San Luis Potosí	Ley de referéndum y plebiscito	10 de mayo del 2008	I. Referéndum II. Plebiscito	Estatal Municipal/Estatal
Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	10 de agosto del 2012	I. Plebiscito II. Referéndum III. Iniciativa ciudadana	Municipal/Estatal Estatal Estatal
Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	1 de julio de 2011	I. Plebiscito II. Referéndum III. Iniciativa popular IV. Consulta vecinal V. Consulta popular VI. Presupuesto participativo VII. Agencias de desarrollo local VIII. Comités de participación ciudadana	Municipal/Estatal Municipal/Estatal Municipal/Estatal Municipal Estatal Municipal/Estatal Municipal Municipal
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	2 de enero de 2007	I. Plebiscito II. Referéndum III. Iniciativa popular	Municipal/Estatal Municipal/Estatal Municipal/Estatal
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del	6 de junio de 2001	I. Plebiscito II. Referéndum	Estatal Estatal

	Estado de Tamaulipas	(última reforma: 1 de junio de 2015)	III. Iniciativa popular	Estatal			
			IV. Consulta vecinal	Municipal			
			V. Colaboración vecinal	Municipal			
			VI. Unidades de quejas y denuncias	Municipal/Estatal			
			VII. Difusión pública	Municipal/Estatal			
			VIII. Audiencia pública	Municipal			
			IX. Recorridos de los presidentes municipales	Municipal			
			X. Consulta popular	Estatal			
			Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	12 de mayo de 2009	I. Iniciativa popular	Municipal/Estatal
						II. Consulta popular	Municipal/Estatal
III. Plebiscito	Municipal/Estatal						
IV. Referéndum	Municipal/Estatal						
V. Voz ciudadana en el cabildo	Municipal						
Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular	19 de octubre de 2000 (última reforma: 28 de mayo de 2018)	I. Referéndum	Municipal/Estatal			
			II. Plebiscito	Municipal/Estatal			
			III. Iniciativa popular	Estatal			
			IV. Consulta popular	Estatal			
Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	22 de enero de 2007 (última reforma: 28 de diciembre de 2016).	I. Plebiscito	Municipal/Estatal			
			II. Referéndum	Municipal/Estatal			
			III. Iniciativa popular	Municipal/Estatal			
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	8 de septiembre de 2001 (última reforma: 6 de junio de 2012).	I. Plebiscito	Estatal/Municipal			
			II. Referéndum	Municipal/Estatal			
			III. Iniciativa popular	Municipal/Estatal			
Fuente: Elaboración propia a partir de las bibliotecas legislativas de los congresos locales en sus diferentes páginas web.							

Como se pudo observar en el cuadro anterior, existen disparidades en las legislaciones locales: mientras algunos estados cuentan con mecanismos bien definidos que

propician múltiples formas de participar en los asuntos públicos, otros tienen una legislación bastante limitada, pues incluyen escasos mecanismos de participación, como por ejemplo el estado de Hidalgo; y todavía hay estados que no cuentan con un marco jurídico que regule la injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, como Campeche, el Estado de México y Puebla y lo cual acentúa los rezagos competitivos de esas entidades federativas.

A continuación, describiremos un concentrado de este análisis comparado para poder observar mejor las cifras de los mecanismos de participación ciudadana que hay en las entidades federativas, pero sobre todo su ámbito de competencia; es decir, no todos los mecanismos se pueden ejercer a nivel estatal y a nivel municipal, sino que hay algunos que solo se pueden ejercer en un nivel de gobierno, pues muchos mecanismos ya establecidos en la ley quizás pueden funcionar mejor a nivel local, como en un nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, y se puede definir con más precisión el contenido de las diferentes acciones.

Cuadro 15. Concentrado del número de mecanismos de participación ciudadana (PC) de las entidades federativas en México					
Entidades federativas con legislación en PC	29	Entidades Federativas sin legislación en PC	3	Ámbito de Competencia	
Mecanismos de participación ciudadana	Número de estados	Nivel estatal	Nivel municipal	Ambos	
Consulta popular o ciudadana	19	Baja California Ciudad de México Hidalgo Sonora Tamaulipas Veracruz	—	Aguascalientes Baja California Sur Chiapas Coahuila Durango Guerrero Michoacán Morelos Nuevo León Quintana Roo Tlaxcala Chiapas Jalisco	
Referéndum	27	Baja California Sur Chiapas Ciudad de México		Aguascalientes Baja California Chihuahua	

		Coahuila Guerrero Jalisco Oaxaca Sinaloa Tamaulipas Sn. Luis Potosí. Colima.	—	Durango Guanajuato Michoacán Morelos Nayarit Querétaro Quintana Roo Sonora Tabasco Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas
Plebiscito	27	Ciudad de México Oaxaca Tamaulipas	—	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Chiapas Chihuahua Coahuila Colima Durango Guanajuato Guerrero San Luis Potosí. Jalisco Michoacán Morelos Nayarit Querétaro Quintan Roo Sinaloa Sonora Tabasco Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas
Iniciativa popular o ciudadana	27	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Chiapas Colima Ciudad de México Guerrero Hidalgo Jalisco Michoacán Nayarit Quintana Roo Sinaloa Tamaulipas Veracruz	—	Chihuahua Coahuila Durango Guanajuato Morelos Nuevo León Querétaro Sonora Tabasco Tlaxcala Yucatán Zacatecas
Audiencia pública	11		Quintana Roo Tamaulipas	Baja California Sur Chiapas Cd. de México Coahuila

		—		Guerrero Hidalgo Morelos Nuevo León Oaxaca
Revocación de mandato	4	Oaxaca	—	Aguascalientes Chihuahua Nuevo León
Otros (colaboración comunitaria, red de contralorías ciudadanas, asambleas ciudadanas, presupuesto participativo, consulta vecinal, etc.)	16	Michoacán	Colima Quintana Roo Sonora Tamaulipas Tlaxcala Baja California	Aguascalientes Baja California Sur Ciudad de México Coahuila Guerrero Morelos Nuevo León Oaxaca Querétaro
Fuente: Elaboración propia a partir de las bibliotecas legislativas digitales de los Congresos locales.				

Los mecanismos más utilizados en las legislaciones estatales son: la iniciativa popular (27 estados; quince a nivel estatal y doce restantes a nivel estatal y municipal), el referéndum (27 estados; once a nivel estatal y 11 en ambos niveles) y el plebiscito (27 estados; 4 estados a nivel estatal y 23 a nivel estatal y municipal).

Algo que resulta interesante destacar es que el mecanismo de revocación de mandato, que tiene que ver con la permanencia en el cargo o la remoción de un representante electo (y que desde nuestro punto de vista es el más efectivo para evaluar el desempeño de los gobernantes), solo lo contemplan cinco estados: Oaxaca (únicamente a nivel estatal) Chihuahua, Nuevo León y Aguascalientes (en los ámbitos estatal y municipal) y Jalisco a nivel distrital, municipal y estatal. Esto quiere decir que, en los últimos cuatro estados sí se implementa el mecanismo y, si los ciudadanos así lo deciden, se puede destituir a los integrantes del ayuntamiento en funciones lo cual me parece un avance considerable en el tema. Mención aparte merece el estado de Jalisco donde incluso es posible revocar a los diputados de representación proporcional por causas tales como el incumplimiento de sus propuestas de campaña.

Además de los mecanismos más contemplados, existen otros que solo algunas leyes señalan, los cuales tienen funciones específicas que fortalecen las redes con la ciudadanía en otros niveles y, con ello, la democracia. Además, cada uno se dirige a una parte fundamental del gobierno y permite la generación de la corresponsabilidad, quitando con

ello el paternalismo y fortaleciendo la influencia y participación de la sociedad civil. Ciertamente, más allá de los mecanismos contemplados en las legislaciones estatales, lo interesante ahora es conocer qué estados realmente han implementado alguno de ellos. Esto ha propiciado el desarrollo de nuevas experiencias organizacionales para los OPLES y demás actores locales. La elaboración del siguiente cuadro se llevó a cabo luego de una búsqueda exhaustiva en medios electrónicos, donde fue posible observar que algunas entidades federativas ya tienen registrados determinados ejercicios en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

Cuadro 16. Entidades federativas que han realizado ejercicios de participación ciudadana

#	Entidad federativa	Cumplimiento o incumplimiento	
1	Aguascalientes	No	
2	Baja California	Sí (consulta popular)	2018
3	Baja California Sur	Sí (iniciativa ciudadana)	2018
		Sí (Plebiscito)	2010
		Si (Iniciativa ciudadana)	2019
4	Campeche	Sin ley	
5	Chiapas	Si (Consulta ciudadana)	2018
6	Chihuahua	Sí (Plebiscito)	2019
7	Ciudad de México	Sí (iniciativa popular)	2004
		Sí (Consulta ciudadana)	2018
8	Coahuila de Zaragoza	Sí (iniciativa popular)	2001
		Sí (iniciativa popular)	2018
9	Colima	Sí (iniciativa popular)	2000
		Sí (Presupuesto participativo)	2018
10	Durango	Sí (consulta popular)	2012
		Sí (Consulta popular)	2019
11	Guanajuato	Si (Consulta popular)	2019
12	Guerrero	No	
13	Hidalgo	No	
14	Jalisco	Sí (iniciativa popular)	1998
15	Estado de México	Sin ley	
16	Michoacán de Ocampo	Sí (iniciativa ciudadana)	2015
		Sí (observatorio ciudadano)	2018
		Sí (presupuesto participativo)	2018
		Sí (consulta ciudadana)	2018
17	Morelos	Sí (consulta ciudadana)	2019
18	Nayarit	No	
19	Nuevo León	Si (consulta popular)	2018
20	Oaxaca	Sí (consejo consultivo ciudadano)	2018
		Sí (Audiencia pública)	2019
21	Puebla	Sin ley	
22	Querétaro	Sí (plebiscito)	2016

		Sí (Iniciativa ciudadana)	2019
23	Quintana Roo	Sí (consulta popular)	2018
		Sí (Consulta popular)	2018
		Sí (Consulta Popular)	2019
24	San Luis Potosí	No	
25	Sinaloa	Sí (Consulta popular)	2011
		Sí (Referéndum)	2011
		Sí (Referéndum)	2018
		Sí (Plebiscito)	2019
26	Sonora	Sí (Consulta popular)	2011
		Sí (Consulta Popular)	2019
27	Tabasco	No	
28	Tamaulipas	Sí (colaboración vecinal)	2018
29	Tlaxcala	Sí (iniciativa popular)	2007
		Sí (Consulta popular)	2019
30	Veracruz	Sí (iniciativa popular)	2018
		Sí (Plebiscito)	2001
		Sí (Iniciativa popular)	2019
31	Yucatán	Sí (iniciativa popular)	2007
32	Zacatecas	No	
Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes páginas web de los Estados y de sus órganos electorales locales, 2018.			

A pesar de que hay 29 estados que cuentan con un marco jurídico sobre la participación ciudadana, solo 22 han llevado a la práctica por lo menos un ejercicio en este sentido: el 76% de esas entidades. Ello podría suponer que son los más avanzados en la materia y digamos que cumplen con todos los elementos de esta. Por otro lado, los demás estados, hasta el momento, no tienen visiblemente registrado ningún ejercicio realizado dentro de los contextos estatal y municipal.

Esto da muestra de que si bien se tienen avances considerables en la interacción de actores locales para generar la creación o transformación de una legislación en la materia (norma formal), lo cierto es que ello no supone por consecuencia directa una mayor interacción entre los gobiernos y la sociedades, ya que no se ha llevado a cabo la segunda parte de la idea planteada, es decir, no han trascendido las nuevas prácticas organizacionales; hay, pues, una simulación y un cumplimiento únicamente formal, lo que

representaría como algo inacabado de esa participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Finalmente, los mecanismos para la participación ciudadana no solo han comenzado a tener un mayor auge a nivel mundial, sino también ha tenido impacto a nivel subnacional. En virtud de ello, varios especialistas en el tema refieren una serie de ventajas en las que la participación ciudadana va encaminada al fortalecimiento de los sistemas democráticos. Por ejemplo, constituye una manera de supervisar a los gobernantes impidiéndoles tomar decisiones en función de intereses particulares, así como de moderar el control del poder de los partidos políticos; además, se manifiesta directamente en los procesos legislativos y, por consecuencia última, legitima la toma de decisiones públicas y propicia un gobierno más cercano a la ciudadanía. Otra de las ventajas de la participación ciudadana en los procesos democráticos es que se obliga a los representantes a responder las demandas populares y no solamente en los momentos electorales.

De esta manera, para lograr dichos cambios, habría que considerar que la clave para alcanzar los beneficios no está solamente en las leyes, sino en que estas sean aplicadas en la práctica. He ahí una condicionante que da legitimidad a las prácticas organizacionales, con el fin de perfeccionar la participación ciudadana.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. 1986. El futuro de la democracia. México: FCE.
- Butler, David, & Austin Ranney (eds.). 1978. Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory, Washington, D. C: American Enterprise Institute for Policy Research,
- Cronin, Thomas E. 1989. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge: Harvard University Press.
- Merino, Mauricio. 2010. La reforma al servicio profesional electoral mexicano. México: UNAM.
- Sartori, Giovanni. 1980. Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni. 1988. Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo. México :Alianza Editorial.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim. 1987. Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Chicago: University of Chicago Press.

Hemerografía

- Francois, J., 1997. Consulta popular y democracia directa. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 1(15), pp. 17-33.
- Rodríguez, A. S., 2015. La participación Ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), p. 109.

Documentos legales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917) [Reformada: 2007].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917) [Reformada: 2014].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917) [Reformada: 2015].
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo (16 de febrero de 2015)
- Ley Federal de Consulta Popular*, Congreso de la Unión, México, 2015.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en *Compendio. Legislación Nacional Electoral*, tomo II, INE/FEPADE/UNAM/TEPJF, México, 2014.
- Reforma político-electoral*, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión de México, México, 2014.

En línea

Presser, C. U. y. D., 2014. *Plumaje.com*. [En línea]

Available at: <https://www.animalpolítico.com/columna-invitada/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-política-electoral>

[Último acceso: 14 08 2017].