

La legislación nacional sobre la participación ciudadana en México

Danitza Morales Gómez

Resumen

La participación ciudadana requiere de leyes y mecanismos para su ejercicio efectivo. Este artículo revisa la legislación en las 32 entidades federativas de México, a fin de identificar si la sociedad civil organizada o de manera individual, puede participar en este ejercicio para incidir en la toma de decisiones. Con base en este diagnóstico se pueden formular planes de acción para consolidar el piso básico de la participación ciudadana en todo el país.

Palabras clave

Participación ciudadana, sociedad civil organizada, instrumentos formales de participación ciudadana, legislación local, congresos locales.

Abstract

Citizen participation requires laws and mechanisms for its effective exercise. This article examines the legislation in Mexico's 32 states in order to identify if organized or individual civil society can participate in this exercise to influence decision making. Based on this diagnosis, action plans can be formulated to consolidate the basic floor of citizen participation throughout the country.

Keywords

Citizen participation, organized civil society, formal instruments for citizen participation, local legislation, local congresses.

Colaboración recibida el 22 de noviembre de 2022 y aprobada para publicación el 15 de febrero de 2023.

Morales Gómez, D. | Pp. 25-48

Introducción

La legislación estatal sobre participación ciudadana en México no está homologada; me refiero a que en las 32 entidades federativas del país encontramos distintas formas de percibir la participación ciudadana, ya sea como derecho de la ciudadanía, como prerrogativa otorgada por el Estado o como obligación de las autoridades.

También es cierto que cada legislación estatal reconoce y regula los instrumentos de participación ciudadana desde una óptica diferente. Este estudio es una radiografía del estado que guarda la participación ciudadana en las legislaciones estatales, esto por la importancia que deriva en la capacidad que tiene la ciudadanía para ejercer la participación ciudadana y hacerse parte de la toma de decisiones

Lo anterior toma especial importancia pues tradicionalmente la democracia se ha concebido como la posibilidad de participar en elecciones para renovar representantes administrativos o legislativos, lo cual es cierto en una democracia representativa, pero existe también la democracia participativa, la cual va más allá del voto.

Desde una visión contemporánea, la democracia trasciende una forma de organización política que permite la renovación de los puestos de representación popular, sino que hoy reside en estimular y proteger expresiones alternativas mediante la participación. Es decir, no se trata sólo de la representación, sino también de la capacidad y posibilidad de la ciudadanía para incidir en los procesos legislativos y de gobierno.

En este sentido, la participación es una interacción constante entre las y los representantes y sus representados, cuyo camino comienza al momento de su elección y se va materializando a través de prácticas abiertas en el Estado donde además de votar en elecciones periódicas y libres, se establecen las bases, principios e instrumentos de un nuevo piso democrático: la participación ciudadana.

Dicho de otro modo, en la democracia participativa se crea una nueva relación centrada en la ciudadanía y cambian los actores políticos. La ciudadanía ya no se percibe como potenciales votantes, ahora se reconocen como personas con inquietudes, demandas y propuestas para sus representantes electos.

Para cumplir con lo anterior, es necesario contar con un marco jurídico adecuado. Por ello, en este artículo se revisan los instrumentos legales que establecen, reglamentan y regulan aquellos mecanismos que permiten a las y los ciudadanos incidir, junto con las personas tomadoras de decisiones en las determinaciones propias de sus labores, por medio la metodología de línea de base y el método comparativo que permitieron el estudio de las normas estatales de las 32 entidades federativas respecto de los instrumentos de participación ciudadana, para caminar a espacios más abiertos a la sociedad.

I. De la democracia representativa a la democracia participativa

El concepto “democracia” alberga un extenso debate, por lo general, se utiliza para describir la manera en la que se articula y organiza políticamente una sociedad. Si analizamos su procedencia, encontraremos que su significado etimológico proviene de los vocablos griegos: *demos* (pueblo) y *kratein* (gobernar), es decir, el gobierno del pueblo y para el pueblo (Sartori, 1993).

Por su parte, Bobbio (1996, p. 9) plantea que un régimen democrático es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. Es decir, se trata de una forma de organización social con instituciones, arreglos y prácticas mínimas (Morales, 2019) que atribuyen la titularidad del poder a la sociedad. De esta forma, para que el pueblo ejerza este poder, es necesario que las y los ciudadanos formen parte de las cuestiones públicas, ya que, a través de la participación, sus opiniones pueden ser escuchadas (Serrano, 2015) y tomadas en cuenta para la deliberación pública.

La democracia se ha dividido en dos ramas principalmente: 1) La democracia representativa y 2) La democracia participativa. La diferencia es que la primera, a través de la concepción clásica determina que las decisiones se toman a través de una transmisión de la voluntad a un tercero que actúa en carácter de representante, mientras que la segunda permite un acercamiento al ejercicio directo del poder.

La democracia representativa predispone que la toma de decisiones estará liderada por las autoridades del Estado, quienes representarán la voluntad del pueblo soberano (Hernández, 2002); en otras palabras, el poder político proviene del pueblo, pero no es ejercido por éste, sino por sus representantes elegidos mediante el voto (Berlín, 1998).

Es característica indispensable que la democracia participativa goce de poder político respetando la autonomía de los poderes, ya que permite a la sociedad civil organizada, organizaciones sociales formales e informales y a las y los ciudadanos de manera individual influir en la gestión de los poderes públicos. Se le otorga a las ciudadanías la capacidad de influir de manera directa en la toma de decisiones que tendrán un impacto sobre su propia vida.

De manera general, la democracia participativa debe contar con mecanismos para que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan incidir y decidir sobre los asuntos públicos que les competen, más allá de la actividad propia de los representantes (Tronco, 2021), pues parte de la idea de que la ciudadanía al ser la receptora de las decisiones políticas tiene la capacidad de ser parte de la toma de decisiones.

La democracia participativa se lleva a cabo a partir de la colaboración entre los ciudadanos y sus representantes y se materializa con instrumentos legales que permiten participar cabalmente en la toma de decisiones, sin embargo, como consecuencia natural, lo cual permite:

1. Influir en la toma de decisiones;
2. Controlar a las autoridades a través de las ciudadanías;
3. Reducir la brecha entre el pueblo y sus representantes;
4. Horizontalizar la toma de decisiones;
5. Aperturar y democratizar los poderes públicos; y
6. Evidenciar problemas que existen en la toma de decisiones.

La posibilidad de una plena participación ciudadana presupone la existencia de mecanismos jurídico-políticos básicos que se puedan accionar desde la sociedad civil organizada y abran las puertas a una participación efectiva, es por eso que a continuación se abordará con mayor profundidad las vías con las que se cuenta en un régimen de de-

mocracia participativa y que permitan la implicación del pueblo con su gobierno, por medio de instrumentos formales.

II. Los instrumentos de participación ciudadana en las entidades federativas

En la democracia participativa, la relación entre representantes electos y la ciudadanía se invierte en favor de esta última, mediante los incentivos para participar en las deliberaciones públicas y los instrumentos que permiten que la ciudadanía sea escuchada y tomada en cuenta. Antes de determinar si la participación ciudadana se cumple o no, hay que revisar los derechos ciudadanos que las personas podrían oponer para incidir en la toma de decisiones de las autoridades electas con el fin de:

1. Evaluar si los instrumentos formales que permiten la participación ciudadana se encuentran regulados en los 32 Estados de México;
2. Determinar, a través de una visión nacional, si la sociedad puede participar en la toma de decisiones;
3. Fijar el estado ideal o el piso básico de la participación; y
4. Establecer una brújula que apunte a las y los diputados locales, para garantizar, promover y fomentar la participación ciudadana en sus entidades.

Hay que decir que en este trabajo descartamos otros instrumentos de participación ciudadana como las contralorías ciudadanas, la organización ciudadana en comités, observatorios de la ciudadanía, asambleas ciudadanas, la ratificación de mandato, el debate ciudadano, entre otros, pues partimos en principio de los considerados a nivel federal y los más accionados a nivel nacional, que revisamos a continuación.

A) Iniciativa ciudadana

Este instrumento aspira a involucrar a la ciudadanía en la construcción del marco normativo. Se fundamenta en la idea de que, si las decisiones políticas afectan a toda la ciudadanía, ésta se debe involucrar en ellas. La iniciativa ciudadana se fundamenta en la capacidad que tiene un número de personas para accionar un procedimiento de reforma legal

o constitucional, o inclusive, tomar parte en la producción legislativa ordinaria con cualidades específicas: 1) Estricto apego a derecho, 2) Redacción legislativa, y 3) Viabilidad operativa, técnica y presupuestal.

Las iniciativas ciudadanas o populares permiten a las y los ciudadanos tener una participación directa en el proceso legislativo e influir en la forma en que actúa en Congreso, además de proponer temas en las agendas legislativas, pero a través de éstas no se interviene en los procesos de deliberación, ni en la redacción final de la propuesta, por lo que se tiene que confiar en la voluntad de los grupos parlamentarios y de los legisladores en el Congreso, quienes aprueban los ordenamientos legales (Alacio, 2021).

Para llevarla a cabo, las y los ciudadanos adquieren la obligación y responsabilidad de organizarse, identificar las peticiones y necesidades en común, consensuarlas y por último, someterlas a la aprobación de las Legislaturas. En ese sentido, se presenta como un espacio que acerca a la ciudadanía a sus representaciones legislativas. Así, la ciudadanía manifiesta sus necesidades, a través de un porcentaje de apoyo establecido en la ley y las y los legisladores tienen la obligación de conducir esa petición.

B) Presupuesto participativo

La participación ciudadana no se limita únicamente al ámbito electoral o legislativo, también se extiende al gasto público. El presupuesto participativo propone que la población pueda participar, debatir y votar sobre sus necesidades y prioridades presupuestarias (Bloj, 2019). Su fin es lograr que las comunidades definan por sí mismas los fines y medios para superar sus necesidades y orientar el destino de los recursos públicos con eficacia, transparencia y eficiencia.

Se trata de un mecanismo en el que la población contribuye a determinar el destino de la totalidad o una parte de los recursos públicos en cierto territorio, ya sea el municipio, la alcaldía o la entidad, razón por la que se le considera una forma de democracia participativa en la gestión pública (Guajardo y Rodríguez, 2021).

Este instrumento rompe con los esquemas tradicionales de asignación presupuestaria (Ayala, 2014), pues permite democratizar los

procesos de toma de decisiones en el desarrollo de las comunidades y defender los intereses de la población desde la mirada del gasto público.

C) Referéndum

La palabra *referendum* deriva del verbo *referre*, y señala la acción de consultar. En este instrumento se realiza una consulta a la ciudadanía, para que ésta vote a favor o en contra de un asunto de naturaleza legislativa y que involucra directamente al Congreso. La propuesta se realiza por las personas representantes y requiere de un porcentaje de participación para garantizar sus objetivos.

Se trata de un instrumento cuyo fin es cambiar una ley y en el que la ciudadanía participa en el proceso de toma de decisión del ámbito legislativo, y de esta forma, el pueblo (ahora cuerpo electoral) por medio del voto, aprueba o desaprueba una disposición de carácter legislativo: la creación de una norma de cualquier jerarquía, una reforma, adición o derogación o la abrogación de un instrumento normativo. El fin del referéndum es controlar que la ley votada corresponda a la voluntad general (Rendón, 2000), a través de la ratificación y validez popular.

D) La consulta popular

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana que sirve para ejercer el derecho a votar respecto de temas con importancia, interés y trascendencia social. Es la manera en la que la ciudadanía puede comunicar su voluntad para incidir en las decisiones que adopte el Estado a través de cualquiera de sus autoridades.

La decisión y los resultados del ejercicio de votación se deben ver reflejados a través de la vinculatoriedad de las determinaciones de los órganos estatales involucrados. En una consulta popular se pueden someter actos legislativos y administrativos por lo que esto la convierte en un poderoso instrumento que permite que la ciudadanía influya en la toma de decisiones manifestando su opinión a través del sufragio.

E) Revocación de mandato

La revocación de mandato permite la remoción, o no, de las y los representantes populares por parte de sus electores. Se trata de un procedimiento a través del cual la ciudadanía, mediante una votación, puede

destituir a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue electo, así se abre la posibilidad de someter a consulta la remoción de un o una representante electo (García, 2005).

Este instrumento se encarga del procedimiento legal mediante el cual se separa del cargo a una autoridad antes del fin de su encargo debido a la pérdida de confianza, que deriva de una percepción ciudadana del ejercicio inadecuado de sus funciones (Palazuelos, 2020). Tiene dos momentos: 1) La solicitud para que se accione el instrumento y 2) La consulta y votación de las y los ciudadanos.

F) Plebiscito

El plebiscito deriva su significado del latinismo *plebis scita*, que en su tradición más certera refiere a consultas a la plebe (o al pueblo), es decir, se trata de una *votación popular sobre temas de relevancia* (Bobbio, 1998). A través de este instrumento, las y los ciudadanos pueden confirmar o vetar una decisión de gobierno o de alguna otra autoridad política, es así que el principal objetivo del plebiscito es la aplicación de la ley (Rendón, 2000).

Su utilidad está fundamentada, únicamente para sucesos excepcionales que no afecten a otros actos legales, a través de un proceso que permite a la ciudadanía posicionarse sobre un acto gubernamental o de naturaleza administrativa que dependa directamente del Poder Ejecutivo.

La soberanía del pueblo puede resolver una cuestión de interés general que no quedar reducida a la voluntad de los representantes sobre actos de gobierno que puede tener un mayor alcance en cuanto se incorporan asuntos de interés público que repercutan en políticas públicas (Rendón, 2000).

G) Audiencias públicas

Por último, las audiencias públicas se presentan como un mecanismo que garantiza el diálogo entre el Estado y la sociedad. De esta manera, se informan las labores y gestiones de una persona servidora pública, a través de un espacio que se instaura para que las y los representados puedan participar; así, la ciudadanía puede seguir y evaluar su desem-

peño. Las audiencias se solicitan en las oficinas del Poder Legislativo federal y estatales.

Este instrumento obliga a las autoridades a adoptar consensos, realizar acuerdos, escuchar peticiones, propuestas y quejas relacionadas con su desempeño. De igual forma, la ciudadanía puede solicitar información y evaluar el desempeño de sus servidores públicos. En ese sentido, este instrumento es importante porque permite el monitoreo del servicio público.

Ahora bien, hecho el recuento de los instrumentos de participación ciudadana, que son el piso básico de cualquier andamiaje jurídico que se precie de ser **abierto** y **democrático**, ahora analizaremos si las legislaturas locales mexicanas han previsto estos como insumos en sus respectivas legislaciones estatales.

III. Metodología de medición para el marco jurídico de la participación ciudadana

Para examinar si en México existe el marco jurídico adecuado que garantice la participación ciudadana, se revisó la legislación local de las 32 entidades federativas, a través de la metodología de línea de base y mediante el método comparativo. Así, en este estudio se presenta la revisión más completa de siete instrumentos de participación ciudadana: 1) Iniciativa ciudadana; 2) Presupuesto participativo; 3) Referéndum; 4) Consulta popular; 5) Revocación de mandato; 6) Plebiscito, y 7) Audiencias públicas.

Lo anterior permite determinar dos cosas: en principio, si la legislación estatal contempla y garantiza la participación de la sociedad y, en segundo lugar, el margen de acción que la ciudadanía tiene para involucrarse con las autoridades en la toma de decisiones. Para efectos del presente, analizamos las Constituciones locales y las Leyes de participación ciudadana, o su símil de cada entidad de México.

En la siguiente tabla se observa si el Congreso local ha legislado una ley Estatal especial que regule la participación ciudadana o instrumentos específicos, así como la aparición de la participación ciudadana

en las constituciones locales ya sea como una facultad del Estado o como una prerrogativa o derecho de la ciudadanía (ver tabla 1).

Tabla 1

Normas de participación ciudadana en las entidades federativas

Entidad Federativa	Participación ciudadana constitucionalizada	Ley de Participación Ciudadana Estatal y fecha de publicación
Aguascalientes	Art. 17 Constitucional Reconocimiento del Estado	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes (26 de febrero de 2018)
Baja California	Art. 5 Constitucional Reconocimiento del Estado	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (16 de febrero de 2001)
Baja California Sur	Art. 26 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur (20 de julio de 2017)
Campeche	Art. 18 Constitucional Derecho ciudadano	No existe
Coahuila	Art. 8 Constitucional Reconocimiento del Estado	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza (16 de noviembre de 2001)
Colima	Art. 7 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima (29 de septiembre de 2018)
Chiapas	Art. 22 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación ciudadana del Estado de Chiapas (29 de junio de 2020)
Chihuahua	Art. 4 Constitucional Reconocimiento del Estado y Derecho ciudadano	Ley de Participación ciudadana del Estado de Chihuahua (23 de junio de 2018)
Ciudad de México	Artículo 25 Constitucional Reconocimiento del Estado y Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (12 de agosto de 2019)
Durango	Art. 56 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango (20 de septiembre de 2012)
Guanajuato		Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato (22 de octubre de 2002)

La legislación nacional sobre la participación ciudadana en México

Guerrero	Art. 5 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana para el Estado Libre y Soberano de Guerrero (4 de julio de 2008)
Hidalgo	Art. 5 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo (16 de febrero de 2015)
Jalisco	Art. 6 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco (7 de marzo de 1998)
Estado de México ¹	Art. 29 Constitucional Derecho ciudadano	No existe
Michoacán	Art. 8 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (8 de septiembre de 2015)
Morelos	Art. 19 Constitucional Reconocimiento del Estado y Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos (05 de marzo de 2014)
Nayarit	Art. 17 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit (22 de diciembre de 2012)
Nuevo León	Art. 30 Constitucional Reconocimiento del Estado	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (13 de mayo de 2016)
Oaxaca	Arts. 23 y 25 Constitucionales Reconocimiento del Estado y Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (17 de agosto de 2012)
Puebla	Art. 20 Constitucional Derecho ciudadano	No existe
Querétaro	Art. 13 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro (19 de agosto de 2012)
Quintana Roo	Art. 41 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo (14 de marzo de 2005)
San Luis Potosí ²	Art. 38 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis (10 de mayo de 2008)

- 1 Los procedimientos de consulta popular y el referéndum están reglamentados en el Código electoral del Estado de México.
- 2 El Estado de San Luis Potosí no cuenta con una Ley de Participación Ciudadana *per se*, sin embargo, sí cuenta con un orden normativo que regula dos de estos instrumentos en la Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis.

Sinaloa		Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa (10 agosto de 2012)
Sonora	Art. 16 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (01 de julio de 2011)
Tabasco	Art. 8 Constitucional Reconocimiento del Estado	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (30 de septiembre de 2006)
Tamaulipas	Art. 7 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana del Estado (6 de junio de 2001)
Tlaxcala ³	Art. 12 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala (26 de julio de 2006)
Veracruz	Art. 15 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (19 de octubre de 2000)
Yucatán	Art. 11 <i>bis</i> Constitucional Reconocimiento del Estado y Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (22 de enero de 2007)
Zacatecas	Art. 14 Constitucional Derecho ciudadano	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas (8 de septiembre de 2001)

Fuente: Elaboración propia.

En Chihuahua, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca y Yucatán se reconoce la participación ciudadana como una prerrogativa o derecho humano constitucional y como una facultad del Estado, es, digamos, la concepción más amplia que se puede entender en la norma jurídica constitucional. Por otro lado, en Guanajuato y Sinaloa no se menciona ningún instrumento de participación ciudadana como derecho ciudadano, ni se le atribuye al Estado la facultad de garantía.

En las Constituciones locales de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas, la partici-

3 Si bien, el nombre de la ley no incluye participación ciudadana, sino *consulta ciudadana*, sus instrumentos van más allá que la consulta misma, sino, son amplios, por lo que, para efectos de este artículo, la incluimos.

pación ciudadana se entiende como derecho o prerrogativa ciudadana. En contraposición, en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Nuevo León, y Tabasco se entiende como una obligación del Estado y como una facultad directa de los Poderes públicos.

Hay que decir también que casi siempre las Constituciones estatales no establecen el procedimiento de los instrumentos de participación ciudadana, es por eso que remiten a la Ley de participación ciudadana. Campeche, el Estado de México y Puebla son los únicos tres estados que no cuentan con una ley especial que regule la participación ciudadana o los instrumentos formales permitidos en cada Estado. Como se observa, en los 29 Estados restantes sí se ha legislado en la materia.

Con base en las normas anteriores, se creó un modelo que permite medir la reglamentación de los instrumentos de participación ciudadana en cada una de las entidades mexicanas, a través de la metodología de línea de base y el método comparativo. Como variable, se consideró la cantidad de instrumentos regulados, con un máximo de 7 instrumentos, mediante la siguiente escala:

Tabla 2
Escala de medición

Número de instrumentos regulados	Porcentaje de regulación
7	100%
6	84%
5	70%
4	56%
3	42%
2	28%
1	14%
0	0%

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en el siguiente apartado se revisan los resultados obtenidos de revisar la normativa estatal: Constitución política y Ley de participación ciudadana o su símil, donde determinamos, a través

de una medición de la metodología de línea de base, cada instrumento ciudadano, establecido como indicador. Para ello, tomamos en cuenta su regulación como derecho, como facultad del Estado y como instrumento de participación.

IV. Participación ¿ciudadana? en México. Un panorama nacional

En general, la participación ciudadana se encuentra parcialmente regulada en las entidades. Los Estados que tienen regulados los 7 instrumentos de participación ciudadana incluidos en esta investigación, son: Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Chihuahua y Jalisco, es decir, sólo el 19% a nivel nacional. Por lo contrario, las entidades federativas con menor regulación, con 4 instrumentos contemplados en su ley, son: Campeche, Estado de México, Hidalgo, Puebla, o sea, el 12%. En la siguiente tabla (ver tabla 3), se expone el porcentaje de regulación nacional con base en nuestros parámetros de medición:

Tabla 3
Regulación de los instrumentos de participación
en la norma local

Entidades	Instrumentos regulados	% nacional de regulación
Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Chihuahua, Jalisco	7	100
Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, Sonora	6	84
Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala, San Luís Potosí, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	5	70
Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco	4	56
Campeche, Estado de México, Hidalgo, Puebla	3	42

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de cada instrumento en lo individual, la iniciativa ciudadana está regulada en 31 de los 32 Estados de la República, es decir, en el 96%, únicamente no se encuentra legislada en el Estado de Oaxaca. Por su parte, el presupuesto participativo sólo está regulado en doce entidades: Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora, lo que representa una regulación del 37% a nivel nacional. En contraparte, en 20 Estados, el 63%, no contemplan el involucramiento de la ciudadanía en el presupuesto, son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El referéndum puede promoverse en 29 entidades, es decir en el 90%, en: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas. En consecuencia, en Hidalgo, Nuevo León y Tabasco, que representan el 10%, falta regular la figura del referéndum.

En el 65% del país, sí se permite realizar, de acuerdo a sus leyes locales, la consulta popular, estos Estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, el Estado de México, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, y Veracruz. En el 35%, no está regulada, estas 11 entidades son: Campeche, Colima, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.

Por otro lado, la revocación de mandato⁴ está regulada en las legislaciones de Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México,

4 Al revisar las Constituciones Estatales y las leyes locales se encontró que la mayoría de Estados que tienen regulada la Revocación de Mandato, la entienden como facultad exclusiva del Congreso. No obstante, en el presente solo se consideraron aquellos Estados que contemplan la Revocación de Mandato como derecho de la ciudadanía.

Chihuahua, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, es decir en once Estados que representan el 35% del total. Así, en el 65% restante, es decir, en las siguientes 21 entidades, no está prevista: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

En otro tenor, el plebiscito está contemplado en las normas de los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, es decir en 29 entidades que representan el 90%; por el contrario, esta figura de participación ciudadana no está regulada en tres entidades, que se traduce en el 10% nacional y son: Hidalgo, Estado de México y Nuevo León.

Por último, las audiencias públicas se encuentran contempladas en 29 Estados, que representa el 90% del total: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; en contraparte, las audiencias no están reguladas en las tres entidades restantes: Campeche, el Estado de México y Puebla, o sea el 10% nacional.

Tabla 4

Regulación de los instrumentos de participación ciudadana

Instrumento	Regulación (por entidad federativa)		Sin regulación (por entidad federativa)	
	Iniciativa ciudadana	31	96%	1
Presupuesto participativo	12	37%	20	63%
Referéndum	29	90%	3	10%

Consulta popular	21	65%	11	35%
Revocación de mandato	11	35%	21	65%
Plebiscito	29	90%	3	10%
Audiencias Públicas	29	90%	3	10%

Fuente: Elaboración propia.

Así, las y los ciudadanos sólo pueden promover iniciativas en 31 entidades, es decir, 96% del total nacional; el presupuesto participativo en 12 Estados que representa el 37% de ellos; el referéndum puede ser accionado en 29 entidades que se traduce en el 90%; la consulta popular puede promoverse en 21 de ellos; la revocación de mandato tan sólo puede ser solicitada en 11 entidades que son el 35%; el plebiscito en 29 entidades mexicanas que significa el 90%; finalmente, las audiencias públicas están contempladas en la legislación de 29 Estados, 90% total de ellos.

De esta manera, los instrumentos que más puede promover la ciudadanía son, en orden: 1) Iniciativa ciudadana; 2) Plebiscito; 3) Referéndum; 4) Audiencias públicas; 5) Consulta popular; 6) Presupuesto Participativo; y 7) Revocación de mandato. A continuación, se muestra la tabla de resultados nacionales (ver tabla 5) cuya matriz da cuenta del grado de regulación de los instrumentos de participación ciudadana, donde “1” significa que se contempla en su Constitución o leyes locales, y “0” que no se ha legislado sobre ello.

Tabla 5
Mecanismos de participación ciudadana incorporados en la ley local en las 32 entidades federativas de México

	Iniciativa Ciudadana	Presupuesto participativo	Referéndum	Consulta popular	Revocación de mandato	Plebiscito	Audiencia pública	Instrumentos regulados	% de regulación
Aguascalientes	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
Baja California	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
Baja California Sur	1	0	1	1	0	1	1	5	70%

Campeche	1	0	1	0	0	1	0	3	42%
Ciudad de México	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
Coahuila	1	0	1	1	0	1	1	5	70%
Colima	1	1	1	0	0	1	1	5	70%
Chiapas	1	1	1	1	0	1	1	6	84%
Chihuahua	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
Durango	1	0	1	1	0	1	1	5	70%
Guanajuato	1	0	1	0	0	1	1	4	56%
Guerrero	1	0	1	1	1	1	1	6	84%
Hidalgo	1	0	0	1	0	0	1	3	42%
Jalisco	1	1	1	1	1	1	1	7	100%
México	1	0	1	1	0	0	0	3	42%
Michoacán	1	1	1	1	0	1	1	6	84%
Morelos	1	1	1	0	1	1	1	6	84%
Nayarit	1	0	1	0	0	1	1	4	56%
Nuevo León	1	1	0	1	1	0	1	5	70%
Oaxaca	0	0	1	0	1	1	1	4	56%
Puebla	1	0	1	0	0	1	0	3	42%
Querétaro	1	0	1	0	0	1	1	4	56%
Quintana Roo	1	1	1	1	0	1	1	6	84%
San Luis Potosí	1	0	1	1	0	1	1	5	70%
Sinaloa	1	0	1	0	0	1	1	4	56%
Sonora	1	1	1	1	0	1	1	6	84%
Tabasco	1	0	0	1	0	1	1	4	56%
Tamaulipas	1	0	1	1	0	1	1	5	70%
Tlaxcala	1	0	1	1	0	1	1	5	70%
Veracruz	1	0	1	1	0	1	1	5	70%
Yucatán	1	0	1	0	1	1	1	5	70%
Zacatecas	1	0	1	0	1	1	1	5	70%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, en 91% de los Estados que integran México no se tiene una regulación total de los instrumentos de participación

ciudadana contemplados en las normas estatales mexicanas. Por lo que en ellos no se permite, al menos desde la ley, la plena participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Para esto, además de promover las reformas en la materia que permitan no sólo la legalización y reglamentación de la participación ciudadana a través de los instrumentos ciudadanos, sino también en medidas que se traduzcan en una plena participación social y que se traduzcan en democracias cada vez más incluyentes, participativas, accesibles y abiertas. Para ello, es necesario reformas a las normas estatales para que garanticen, al menos, el piso mínimo legal de la participación ciudadana, a través de las recomendaciones que a continuación expongo.

En principio, legislar en los Congresos locales en materia de instrumentos de participación ciudadana para incluir, en todos los Estados, al menos los siete instrumentos de participación ciudadana que contemplamos en este documento: *a) Iniciativa ciudadana; b) Presupuesto participativo; c) Referéndum; d) Consulta popular; e) Revocación de mandato; f) Plebiscito, y g) Audiencias públicas.*

Así como promover adecuaciones legales para reglamentar en lo local, por ejemplo, métricas de medición del servicio público (administrativo y legislativo), planeación participativa, contralorías ciudadanas, colaboración ciudadana, organización ciudadana en comités, observatorios de la ciudadanía, asambleas ciudadanas, ratificación de mandato, debate ciudadano, difusión pública, consultas y recorridos vecinales, silla ciudadana, espacios de rendición de cuentas, entre otros. Lo anterior se puede consolidar a través de la homologación con la legislación federal, o el impulso de otros instrumentos de participación que haya dejado la experiencia internacional.

Además, es necesario identificar el proceso de apertura y participación local para cada uno de los Estados, ya que la experiencia local, al no estar homologada ni legal, ni socialmente, debe ser entendida por el legislativo local, como un ente individual y ajeno a su conjunto, por lo que deberá analizarse de acuerdo a sus necesidades especiales.

En el mismo tenor, desarrollar mecanismos de interacción directa que involucren en la participación ciudadana a las y a los tomadores de decisiones en lo individual y a las distintas Instituciones y dependen-

cias gubernamentales, ya sean del Poder Ejecutivo, como del Legislativo. Además de construir y fomentar la voluntad política entre el Poder Legislativo local, sus representantes, las Organizaciones de la Sociedad Civil, los partidos políticos estatales, la ciudadanía no organizada, la academia y la iniciativa privada, para generar acercamientos para sentar las bases que permitan cumplir las prioridades ciudadanas.

Será bueno también diseñar una o varias áreas cuyo objetivo sea lograr la participación abierta y activa de la ciudadanía, que coordine los trabajos de participación ciudadana en los órganos del Estado, que conduzca las labores relativas a la coordinación de los distintos actores, que oriente, capacite y abra las puertas a la sociedad, pero también a las y a los tomadores de decisiones.

Además de garantizar que en las 32 entidades de la República se amplíen cada vez más los instrumentos de participación que permiten a la ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones del Estado con una visión incluyente, progresiva, abierta y participativa. Por último, monitorear y evaluar el avance y los resultados del grado de participación ciudadana, a través de los mecanismos legales existentes y de los de reciente creación.

Conclusiones

- Existen instrumentos de participación ciudadana tales como: 1) Iniciativa ciudadana; 2) Presupuesto participativo; 3) Referéndum; 4) Consulta popular; 5) Revocación de mandato; 6) Plebiscito, y 7) Audiencias públicas, que permiten materializar el acercamiento de ciudadanías con el Estado.
- En México, únicamente 9% de las entidades federativas prevén la efectiva participación ciudadana en su legislación local.
- Guanajuato y Sinaloa no contemplan la participación ciudadana ni como reconocimiento u obligación de los Poderes públicos, ni como derecho o prerrogativa ciudadana.
- Los Estados de Campeche, Estado de México y Puebla son los únicos tres sin una ley especial que regule la participación ciudadana o algunos de los instrumentos que permiten a la ciudadanía participar con las autoridades.

- Respecto a los instrumentos específicos, en 31 Estados se contempla normativamente la posibilidad de que la ciudadanía pueda promover iniciativas ante el Legislativo estatal; 12 entidades incorporan la colaboración de la ciudadanía en el presupuesto participativo; en 29 se prevé el referéndum; en 21 se puede promover la consulta popular; en once, la revocación de mandato; en 29 el plebiscito; y, por último, en 29 están legisladas las audiencias públicas.
- Falta homologar la legislación local para que la ciudadanía pueda promover y participar en los procesos de participación ciudadana de iniciativas legislativas, referéndum, consulta popular, revocación de mandato, plebiscito, y audiencias públicas a nivel local.
- Es necesario legislar en materia de participación ciudadana, pues, en caso de no reconocerse la participación ciudadana, se estará negando el derecho de las ciudadanías a participar activamente en las decisiones de los Poderes del Estado. En manera que no se reconozca en la ley, se estará imposibilitando el accionar de los instrumentos que lo permiten.
- Después de revisar el marco jurídico de las 32 entidades federativas de México, podemos concluir que no hay una armonización total que facilite el intercambio entre representantes y ciudadanía. Sin embargo, aunque hoy la participación ciudadana no se encuentra plenamente garantizada en todos los Estados mexicanos, el tener un buen diagnóstico y una hoja de ruta nos acercará, cada vez más, a la anhelada concepción de una democracia participativa real en nuestro país.
- Por último, hay que decir que al garantizar el piso básico de la legislación nacional en materia de participación ciudadana, se abre una ventana de oportunidad en la elaboración de los procesos legales que permitan el ejercicio de la participación ciudadana; así, dependiendo de cada instrumento, se deberá trabajar en las vértices que caractericen a cada uno, de esta forma, se extenderá en próximas entregas los estudios de los instrumentos a nivel nacional.

Fuentes consultadas

- Alacio, R. (2021). Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 4, pp. 231-254. Disponible en: <https://journals.umcs.pl/al/article/view/5434>
- Ayala, A. (2014) *Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades*. Recuperado el 7 de septiembre de 2021 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/8.pdf>
- Baylon, F. (s.f.). *Los instrumentos de democracia directa. El plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato*. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/estudios/T-22.htm>
- Berlín, F. (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Cámara de Diputados.
- Bloj, C. (2019) “*El «presupuesto participativo» y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LCl3123_es.pdf;jsessionid=54FEB933CF145C61B9326
- Bobbio, N. (1988). *Diccionario de Política* (1a. ed.). México: Siglo XXI.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N., Mateucci, N. y Pasquino, G. (2015). *Diccionario de política*. Siglo XXI.
- Cámara de Diputados. *Libro Blanco en materia de parlamento abierto, acciones estratégicas*. (2021). Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/agosto-21/Materia-%20Parlamento-Abierto.pdf>
- Del Tronco, J. (2021). *Democracia participativa*. UNAM. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/democracia-participativa/>
- Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. México: Ariel.
- Duverger, M. (2012). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- García, A. (2005). La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico. *Quid Iuris*, 1, pp. 25-40. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/es/revista/quid-iuris-chihuahua/articulo/la-revocacion-del-mandato-un-breve-acercamiento-teorico>

- Hernández, R. (2002). De la democracia representativa a la democracia participativa. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (6), pp. 199-220. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1975578>
- Instituto Electoral Ciudad de México (2019). “*Plataforma Digital. Audiencia pública*”. Instituto Electoral Ciudad de México.
- Morales, D. (2019). *Métrica parlamentaria: Instrumento de control democrático*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Morales, D. (et al.) (2021). “La oscuridad de la Ley Federal de ¿Revocación? de Mandato y la luz de las experiencias locales”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. X. N. 2. Julio-diciembre 2021. México: Universidad de Guanajuato.
- Palazuelos, I. (2020). *Revocación de Mandato*. Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4939>
- Ramírez, A. (2014). Los Retos De La Democracia: La Democracia Participativa como complemento de la Democracia Representativa. *Estudios De Deusto* 61 (1), 271-94. Disponible en: <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/204>
- Rendón, A. (2000). La democracia semidirecta. Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. Iztapalapa. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, enero-junio del 2000, pp. 303-328. Disponible en: <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/584>
- Rivera, A. J. O. (s. f.). “*Democracia participativa: Las bases conceptuales*”. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana. 10. Disponible en: <https://www.iepac.mx/public/dossier-de-la-democracia/DOSSIER-DE-LA-DEMOCRACIA-DEMOCRACIA-PARTICIPATIVA-LAS-BASES-CONCEPTUALES.pdf>
- Rodríguez, K., y Guajardo, M. (2021). El Presupuesto Participativo como mecanismo de participación ciudadana presente en los Estados de México. *Justicia*, 26(39), 91-106. Disponible en: <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/4613>
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza editorial.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Patria.
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34),93-116. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42643955004>
-

Sistema de Información Legislativa (2022). Gobierno de México. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx>

Téllez, R. (2021). Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato de México: análisis de perspectiva del “cambio democrático”. *Ius Comitalis*, 4(8). Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/137/1372935005/>

Vázquez, J. (2010). Iniciativas ciudadanas. En Pérez, F. y Ramírez, L. (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1811/libro_reforma_politica.pdf?sequence=1&isAllowed=y