

## **La simulación de la participación ciudadana en México, un análisis y una comparación en la normativa a nivel sub nacional; el caso del Estado de Hidalgo.**

*Mtro. Joaquín García Hernández*

### **Participación Ciudadana**

El presente ensayo no pretende hacer un estudio profundo del concepto de “participación ciudadana” ya que se puede abordar de diferentes perspectivas, dependiendo las causas, factores y fenómenos del contexto social y político, pues no solamente se ha comenzado a utilizar en discursos, estudios o que sea un tema de moda, sino más bien su utilización en la actualidad deriva en que el Estado ha comenzado a impulsar diversos instrumentos que permiten incluir a los ciudadanos en los temas públicos y es desde esta perspectiva como trataremos de enfocar este tema.

Sin embargo, resulta importante tratar de hacer una breve explicación de algunos significados y enfoques que se tienen de la participación ciudadana. Mauricio Merino en los cuadernos de divulgación sobre cultura democrática editados por el Instituto Nacional Electoral de México hace un estudio, el cual señala que hablar de la participación ciudadana es demasiado amplio y complejo, participar, en principio, significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social. Sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas, sus sinónimos son coadyuvar, compartir, comulgar y se buscan propósitos compartidos (Merino, 2015).

Así mismo refiere que 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, puede estimular o inhibir la participación ciudadana en circunstancias distintas, como por las razones estrictamente personales - psicológicas o físicas- que empujan a un individuo a la decisión de participar. La participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal, dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad (Merino, 2015).

La modalidad de participación, más destacada, tradicional y organizada es la electoral. Su estructura extendida en la mayoría de los países del mundo, la convierte en el instrumento clave para la renovación de los poderes públicos y sean elegidos los representantes. Son los procesos electorales quienes han formado el núcleo básico del régimen democrático, que como ya es por demás conocido ha atravesado por una serie de acontecimientos, como la formación de partidos políticos, las ideas de soberanía y legitimidad, la evolución del Estado y las formas de gobierno que costaron importantes conflictos a la humanidad y una historia larga y compleja.

Actualmente los sistemas democráticos han garantizado el derecho al voto, las elecciones periódicas, la estructura de partidos, los organismos electorales, en fin, la suma de instituciones y actores que soportan la forma más ordenada de participación política, pero por otro lado, hay masas de individuos con otras preferencias y anhelos que no encuentran en la participación electoral la satisfacción total de sus demandas, y requieren la apertura de otros mecanismos de contacto permanente para ser incluidos en los asuntos públicos.

En base a lo anterior, la participación se vuelve un camino de doble sentido: primero, sirve para elegir a los órganos de gobierno, pero también es utilizada para influir en ellos. En otras palabras: la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio para hacerse presente en la toma de decisiones.

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?

Norberto Bobbio, por ejemplo, ha escrito que la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado y ha culpado a los partidos políticos de haberse convertido en una de las causas principales de esa desviación lo cual ha originado nuevas dudas sobre el verdadero papel de los partidos como conductores eficaces de las múltiples formas de participación ciudadana, mas bien

parecería que en los últimos años están adoptando una tendencia a la exclusión (Bobbio, 1986: 16-26).

Los partidos políticos son organizaciones diseñadas con el propósito explícito de obtener el poder y para cumplir ese propósito, han sacrificado los ideales de la participación democrática por sus propios intereses para conservar el mando político y están lejos de ofrecer suficiente información sobre las políticas públicas que impulsarán, dando origen a que cada vez sea mas lejana la distancia entre los partidos y los ciudadanos.

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 ya que en nuestros días hay nuevos mecanismo de participación ciudadana para intentar influir en las decisiones políticas dentro del estado de derecho.

### **Mecanismos de Participación Ciudadana**

Para ir delimitando la finalidad de este ensayo se entiende por mecanismo de participación ciudadana como; “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos” (Verba et al., 1978:46).

Vemos como la palabra participación ha ido cobrando nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días ya que por un lado los ciudadanos exigen ahora no sólo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes a sus gobernantes, sino 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 la participación como principios fundamentales (Iglesias, 2006).

Sin embargo, hay que aclarar que la participación ciudadana no significa que el gobierno comparta todas sus acciones hacia los grupos sociales organizados. Lo que significa es 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 gobierno y las administraciones públicas de todos los niveles: locales, regionales y nacionales de cada país a través de mecanismos de participación efectivos.

Ante tal escenario, algunos países han optado por ir reformando sus leyes para incluir mecanismos de democracia directa, como los plebiscitos, referendos, 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.

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: (Prud'homme, 2015).

- 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 parecen pertinentes.
- Estados Unidos: tiene gran número de los estados de la federación, utilizan 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, el cual fue un referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.

- Suiza contiene 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 como en países con democracias avanzadas ya venían existiendo desde tiempo atrás algunos mecanismos de participación ciudadana como una forma de funcionamiento real dentro de los sistemas políticos existentes.

En nuestros días, la mayor parte de los especialistas clasifica a los mecanismos más conocidos como: el referéndum; el plebiscito; la iniciativa popular y la revocación de mandato. Dichos mecanismos también son conocidos comúnmente como instrumentos de democracia directa. Como el mismo Sartori 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 (Sartori, 1988).

Butler y Ranney comentan 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 (Butler y Ranney, 1978).

La revocación de mandato, que es la menos utilizada, es una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo), se somete 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. Y la iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado (Prud'homme, 2015).

Por su parte Thomas Cronin propone una clasificación similar de los mecanismos de la democracia directa. La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular

peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público (Cronin, 1989).

De las definiciones mencionadas anteriormente por los especialistas, creemos que hay muchas similitudes en el significado. El plebiscito se relaciona entre dos posibles alternativas de decisión aunque no es exclusivo del proceso legislativo. Caso contrario el referéndum va 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. Finalmente 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.

Resulta interesante analizar lo que refieren Butler y Ranney que establecen la siguiente tipología: (Butler y Ranney, 1978).

- a) El referéndum controlado por el gobierno: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.
  
- b) El referéndum exigido por la Constitución: En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no a la Constitución.

- c) El referéndum por vía de petición popular: En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.
  
- d) La iniciativa popular: Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.

Un aspecto muy importante que podemos observar en cada tipo de referéndum, 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.

Es relevante mencionar, que las condiciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana varían de un país a otro dependiendo de la inclusión del gobierno, la intervención de los partidarios, los diferentes temas que no pueden ser objeto de consulta, las condiciones de financiamiento para llevarlos a cabo, el acceso a los medios de comunicación, la duración de la actividad proselitista, los requisitos de inscripción de los votantes, son algunos elementos que habría que considerar.

### **Mecanismos de Participación Ciudadana en México.**

En México, hay pocos avances en el tema de participación ciudadana directa, a pesar de que existen algunos antecedentes, como en el año 2000 con la idea discursiva de la participación para establecer el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Mas adelante a fines de 2003 se aprueba una Ley de Desarrollo Social que permitió a algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ser vigilantes de la aplicación de la política

social. Se impulsó también la visibilización y la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social. Asimismo, a principios de 2004 se aprobó la Ley Federal de Apoyo a las actividades realizadas por las OSC, la cual pretendía ser una herramienta de transparencia y de mayor institucionalización en la participación de las políticas públicas (Serrano, 2011). Sin embargo, no se llegó a consolidar este tema con verdaderos mecanismos efectivos para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, por lo que era necesario 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 empezó a institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana como; la consulta e iniciativa popular, como un derecho de los ciudadanos ya que el artículo 35 fracciones VII y VIII respectivamente, refiere que los ciudadanos podrán iniciar leyes y votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las cuales se llevaran a cabo el día de la jornada electoral.<sup>1</sup> Dicha reforma dio origen a que en marzo de es mismo año bajo 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, originando que a la fecha no se haya tenido ningún ejercicio de participación ciudadana a nivel nacional. Estas limitantes en primer lugar fue haber restringido temas de la consulta popular en materia de: derechos humanos; materia electoral; ingresos y gastos del Estado; seguridad nacional, y de organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente<sup>2</sup>. Así mismo, cuando surja una controversia en la materia, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien tiene 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, que se convierta obligatoriamente en ley, norma o en

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> Artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular.



política pública, cuando la participación total de la consulta popular haya sido al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores<sup>3</sup>.

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, todavía permanece en un estado de aletargamiento, pues a la fecha existe una nula experiencia nacional sobre consulta popular o en su caso iniciativas ciudadanas. Siguen siendo los partidos políticos quienes para legitimar sus propuestas son lo únicos que han intentado a través del respaldo ciudadano llevar algunos temas a la consulta popular.

Prueba de ello, fue que en el año 2015 recién publicada la ley, algunos partidos políticos quisieron impulsar temas de trascendencia nacional para llevarlos a una consulta popular. Así fue el caso del PRD, MORENA, PAN y PRI. Los dos primeros estuvieron relacionados con la reforma energética. El tema impulsado por el PAN versó sobre el salario mínimo. Y finalmente el PRI proponía la eliminación de 100 de las 200 diputaciones federales y 32 senadurías ambas bajo el principio de representación proporcional (Ugalde y Preisser, 2014).

De las anteriores propuestas es importante recalcar que solo la del PAN fue vista como constitucional, ya que la pregunta no versa 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 al salario mínimo. Las restantes se consideraron inconstitucionales por que 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 (Ugalde y Preisser, 2014).

Esto nos muestra, como México a nivel nacional, está muy lejos de realizar ejercicios de participación ciudadana eficaces en comparación con otros países de democracias más solidas ya mencionados anteriormente. Ante este escenario, ha sido una mera simulación de democracia directa y es fuertemente criticado debido a que la figura de consulta popular es restrictiva porque prohíbe diversas materias y porque impide enmiendas

---

<sup>3</sup> Artículo 64 de la Ley Federal de Consulta Popular.

constitucionales. Por otra parte, han sido las estructuras partidarias, más que la movilización independiente de la sociedad civil, la que ha dado sustento a estos primeros ejercicios. Son los partidos usando una figura “ciudadana” para promover sus agendas electorales lo que ha llevado también a la politización del tema.

### **Comparativa de Mecanismos de Participación Ciudadana a Nivel Sub Nacional**

Si bien pudimos observar que en México a nivel nacional la participación ciudadana a través de los diferentes mecanismos ya regulados es nula, donde la participación corre con más suerte, es en las entidades federativas del Estado Mexicano, ya que en los últimos años se ha incluido en la mayoría de los estados de la República Mexicana, mecanismos para incorporar la participación ciudadana. Dichos mecanismos en muchos estados han representando una alternativa de acción y coparticipación con las autoridades públicas.

A continuación se describen en el siguiente cuadro, como se encuentran las Entidades Federativas en México en cuanto a leyes de participación ciudadana, pero más allá de eso, que tipo de mecanismos contemplan y además si se han realizado algunos ejercicios en los estados que permitan una verdadera incidencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

<b>Cuadro 1: Análisis compartido de las legislaciones a nivel local, en materia de participación ciudadana</b>				
<b>Entidad Federativa</b>	<b>Normatividad</b>	<b>Fecha de publicación</b>	<b>Mecanismos de participación ciudadana</b>	<b>Nivel de Gobierno</b>
Ags.	Ley de participación ciudadana del Estado de Ags.	26 de noviembre de 2001	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Iniciativa Popular	Estatal
B.C.	Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California	16 de febrero de 2001	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa Ciudadana	Estatal
			IV. Consulta Popular	Estatal
B.C.S.	Ley de	10 de julio de	I. Referéndum	Estatal

Campeche	participación ciudadana del Estado de Baja California Sur.	2000	II. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa Ciudadana	Estatal
Campeche	Hasta el momento no cuenta con una ley de participación ciudadana.			
Chiapas	Código de elecciones y participación ciudadana.(Libro VIII de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana)	30 de junio de 2014	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Iniciativa Popular	Estatal
			IV. Consulta ciudadana	Municipal/ Estatal
			V. Audiencia pública	Estatal
Chihuahua	Se encuentra en proceso legislativo ya que se envió al Congreso del Estado la iniciativa de Ley de participación Ciudadana el día 5 de abril de 2017.			
Ciudad de México	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Ciudad de México)	17 de mayo de 2004	I. Plebiscito	Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			III. Iniciativa Popular	Estatal
			IV. Consulta Ciudadana	Estatal
			V. Colaboración Ciudadana	Delegacional
			VI. Rendición de Cuentas	Estatal/ Delegacional
			VII. Difusión Pública	Delegacional
			VIII. Red de Contralorías Ciudadanas	Estatal
			IX. Audiencia Pública	Estatal/ Delegacional
			X. Recorridos del Jefe Delegacional	Delegacional
			XI. Asamblea Ciudadana	Unidad Territorial
Coahuila	Ley de participación ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	16 de noviembre de 2001	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	I. Iniciativa popular	Municipal/ Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			III. Referéndum	Municipal/ Estatal
Durango	Ley de participación ciudadana para el estado de Durango	20 DE SEPTIEMBRE DE 2012	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.	04 DE JULIO DE 2008	I. Plebiscito	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	Demarcación territorial <sup>2</sup>

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
Jalisco	Ley de participación ciudadana para el Estado de Jalisco	7 de marzo de 1998	I. Referéndum	Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
Edo. Méx.	Ha tenido dos iniciativas de la ley de participación ciudadana, la última emitida el día 15 de abril de 2016, sin embargo hasta la fecha dicha ley no ha sido aprobada.			
Michoacán	Ley de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	El 24 de enero de 2012	I. Referéndum	Municipal/ Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
Morelos	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	5 de marzo de 2014	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/ Estatal
			IV. Revocación de mandato	Municipal/ Estatal
			V. Rendición de cuentas	Municipal/ Estatal
Nayarit	Ley de participación ciudadana del Estado de Nayarit	22 de diciembre de 2012	I. Referéndum	Municipal/ Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
N.L.	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 ciudadanos	Municipal/ Estatal
Puebla	Cuenta únicamente con una iniciativa de ley, pero hasta la fecha no se ha sido aprobada.			
Querétaro	Ley de participación ciudadana del Estado de Querétaro	17 de agosto de 2012	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa ciudadana	Municipal/ Estatal
			IV. Consulta vecinal	Municipal/ Estatal
			V. Obra pública con participación ciudadana	Municipal/ Estatal
Q. Roo	Ley de participación ciudadana del Estado de Quintana Roo	14 de marzo de 2005	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
S.L.P.	Se presentó una iniciativa de ley el 16 de junio de 2016. Pero no ha sido aprobada			
Sinaloa	Ley de participación ciudadana del Estado de Sonora	1 de julio del 2011	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
			IV. Consulta vecinal	Municipal
			V. Consulta popular	Estatal
			VI. Presupuesto participativo	Municipal/ Estatal
			VII. Agencias de desarrollo local	Municipal
			VIII. Comités de participación ciudadana	Municipal

			IX. Los demás que establezcan otras disposiciones aplicables o las autoridades estatales y municipales, en los ámbitos de sus respectivas competencias.	Municipal/ Estatal
Sonora	Ley de participación ciudadana del Estado de Sonora	1 de julio del 2011	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/ Estatal
			IV. Consulta vecinal	Municipal
			V. Consulta popular	Estatal
			VI. Presupuesto participativo	Municipal/ Estatal
			VII. Agencias de desarrollo local	Municipal
			VIII. Comités de participación ciudadana	Municipal
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tab.	2 de enero del 2007	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/ Estatal
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas	06 de junio del 2001	I. Plebiscito	Estatal
			II. Referéndum	Estatal
			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 popular	19 de octubre de 2000	I. Referéndum	Municipal/ Estatal
			II. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Estatal
Yucatán	plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatan	22 de enero de 2007	I. Plebiscito	Municipal/ Estatal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/ Estatal
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	08 de Septiembre de 2001	I. Plebiscito	Estatal/Municipal
			II. Referéndum	Municipal/ Estatal
			III. Iniciativa popular	Municipal/ Estatal
Fuente: Elaboración propia de las bibliotecas legislativas de los congresos locales en sus diferentes paginas web.				

El cuadro anterior refleja demasiadas disparidades en las distintas legislaciones locales, mientras algunos estados cuentan con mecanismos bien definidos, originando múltiples formas de participar en los asuntos públicos, algunos otros tienen una legislación bastante limitada, pues incluyen escasos mecanismos de participación, como por ejemplo; el Estado de Hidalgo. Pero a pesar de todas las transformaciones que han tenido los regímenes democráticos, todavía hay estados que carecen de un marco jurídico que regule la injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo cual acentúa las carencias competitivas de esas entidades federativas.



A continuación describimos un concentrado de este análisis comparado, donde podemos observar de mejor manera las cifras de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, y sobre todo su ámbito de competencia, pues desde nuestra opinión creemos que la participación puede funcionar de mejor manera a nivel local, como un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía y se pueden definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.

<b>Cuadro 2: Concentrado del número de mecanismos de participación ciudadana (PC) de las Entidades Federativas en México</b>				
Entidades Federativas con legislación en PC	27	Entidades Federativas sin legislación en PC	5	
		<b>Nivel de Gobierno</b>		
Mecanismos de participación Ciudadana	Número de Estados	Estatal	Municipal	Ambos (M./E.)
Consulta Popular o Ciudadana	13	6		7
Referéndum	25	9		16
Plebiscito	25	4		21
Iniciativa Popular o ciudadana	26	14		12
Audiencia Pública	8	1	2	5
Revocación de Mandato	3	1		2
Otros (colaboración comunitaria, red de contralorías ciudadanas, asambleas ciudadana, presupuesto participativo, consulta vecinal etc.)	15	1	17	12
Fuente: Elaboración propia de las bibliotecas legislativas digitales de los congresos locales.				

De lo anterior resulta evidente que los mecanismos más utilizados en las legislaciones estatales son: la iniciativa popular (25 estados), en la cual, 14 estados la tienen a nivel estatal y en los 12 restantes, a nivel estatal y municipal; el referéndum (25 estados), en donde 9 estados únicamente se aplica a nivel estatal y en 16 se aplican ambos niveles y; el plebiscito (25 estados), aquí, solo en 4 estados se aplica a nivel estatal y en los 21 restantes es competencia del estado y de los municipios.

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 contempla 3 estados; Oaxaca, únicamente a nivel estatal; Morelos y Nuevo León, en el ámbito tanto estatal como municipal.

Pero más allá de los mecanismos que se tengan dentro de las legislaciones estatales, lo interesante es conocer, que estados realmente han implementado alguno de estos mecanismos. Por tal motivo, se elaboró el siguiente cuadro, bajo una búsqueda exhaustiva en medios electrónicos a través de diferentes páginas web y pudimos observar que algunas entidades federativas ya tienen registrados determinados ejercicios en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

<b>Cuadro 3: Entidades Federativas que han realizado ejercicios de participación ciudadana</b>		
<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>Cumplimiento o incumplimiento</b>	
Aguascalientes	No	
Baja California	No	
Baja California Sur	No	
Campeche	Sin ley	
Chiapas	No	
Chihuahua	Sin ley	
Ciudad de México	Sí (iniciativa popular)	2004
Coahuila de Zaragoza	Sí (iniciativa popular)	2001
Colima	Sí (iniciativa popular)	2000
Durango	Sí (consulta popular)	2012
Guanajuato	No	
Guerrero	No	
Hidalgo	No	
Jalisco	Sí (Iniciativa popular)	1998
México	Sin ley	
Michoacán de Ocampo	No	

Morelos	No	
Nayarit	No	
Nuevo León	No	
Oaxaca	No	
Puebla	Sin ley	
Querétaro	No	
Quintana Roo	No	
San Luís Potosí	Sin ley	
Sinaloa	Sí (Consulta popular)	2011
Sonora	Sí (Consulta popular)	2011
Tabasco	No	
Tamaulipas	No	
Tlaxcala	No	
Veracruz	No	
Yucatán	Sí (Iniciativa popular)	2007
Zacatecas	No	
Fuente: Elaboración propia de diferentes paginas web de los Estados y de sus órganos electorales locales, 2017.		

Del cuadro anterior podemos señalar, que a pesar de los 27 estados que cuentan con un marco jurídico, solo 8 han llevado a la práctica por lo menos un ejercicio de participación ciudadana y 6 de estos estados, cuentan con leyes con mas de 10 años de existencia, lo que podría suponer que son los mas avanzados en la materia.

Esto da muestra, de que a pesar de tener ciertos avances en la parte legislativa en la mayoría de los estados, no es más que una simulación y cumplimiento únicamente formal, lo que representa un gran atraso en materia de participación ciudadana, ya que a la fecha no se tiene visiblemente registrado ningún ejercicio realizado, dentro del contexto estatal y municipal.

Finalmente, estos nuevos mecanismos que son innovadores para algunas entidades federativas, sin duda fortalecen la democracia directa y están estrechamente ligados a la participación para la inclusión de los asuntos públicos, pero lo importante es que sean aplicarlos realmente.

### **Ley de participación ciudadana en el Estado de Hidalgo.**

En el estado de Hidalgo, la ley de participación ciudadana fue publicada el 16 de febrero de 2015, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, contemplando 3

mecanismos de participación (Iniciativa ciudadana, Consulta popular y Audiencia pública). Para su construcción, el Estado de Hidalgo siguió bases de Estados antecesores que ya contaban con esta, es decir que antes de la publicación ya se tenían 25 Estados con Ley de Participación Ciudadana, como podemos ver en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 4: Años de la Publicación de los Mecanismos de Participación Ciudadana</b>													
<b>1998 (1)</b>	<b>2000 (3)</b>	<b>2001 (5)</b>	<b>2002 (1)</b>	<b>2004 (1)</b>	<b>2005 (1)</b>	<b>2007 (2)</b>	<b>2008 (1)</b>	<b>2009 (1)</b>	<b>2011 (2)</b>	<b>2012 (5)</b>	<b>2014 (2)</b>	<b>2015 (1)</b>	<b>2016 (1)</b>
Jal.	Col.	BC	Gto.	CDMX	Q.R.	Tab.	Gro.	Tlax.	Sin.	Mich.	Mor.	Hgo.	N.L.
	BCS	Tam.				Yuc.			Son.	Oax.	Chih.		
	Ver.	Zac.								Qro.			
		Coah								Dur.			
		Ags.								Nay.			
Fuente: Elaboración propia de las bibliotecas legislativas digitales de los congresos locales.													

Lo anterior muestra, que de las 27 leyes publicadas hasta la fecha, el Estado de Hidalgo se encuentra posicionado en el penúltimo lugar, lo que marca que durante años los gobernantes tuvieron un marcado desinterés en el tema. Fue hasta el 26 de junio del 2014 que se presentó el proyecto de decreto de “la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo y sus Municipios”, a cargo del Diputado Guillermo Bernardo Gallan Guerrero, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional<sup>4</sup>. Sin embargo, para el proceso de construcción de esta ley, no se realizó ningún foro de consulta y opinión previa con la ciudadanía, como ocurrió en otros estados<sup>5</sup>, por lo que únicamente el congreso local a través de los representantes fueron quienes determinaron cuáles serían los mecanismos que contemplara la ley.

<sup>4</sup> Ley de Consulta Popular del Estado de Hidalgo.

<sup>5</sup> En el libro de Bonilla Alguera, Gerardo. 2015. Participación Deliberativa, Procesos Legislativos y Legitimidad Democrática Ed. Fontanar. Donde se puede observar todo el proceso legislativo en el cual la inclusión de la participación ciudadana para la elaboración del marco legal fue determinante.

Estos mecanismos de participación ciudadana son los siguientes<sup>6</sup>:

- a) Iniciativa ciudadana: los ciudadanos del Estado de Hidalgo, podrán presentar iniciativas de leyes con por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores del Estado,
- b) Consulta Popular: los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido, expresando su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal.
- c) Audiencia pública: los ciudadanos hidalguenses podrán proponer y presentar al titular del Poder Ejecutivo, Dependencias de la Administración Pública, Ayuntamientos y a los Organismos Públicos Autónomos, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos. Así como, las peticiones, propuestas o quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo; y evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

De los tres mecanismos mencionados anteriormente, también cabría comentar, que en los dos primeros su aplicación es a nivel estatal, y solamente la audiencia pública es aplicable a nivel municipal. Por lo que si seguimos con la idea, de que la mejor forma de implementar mecanismos de participación ciudadana es a nivel local por la cercanía de la ciudadanía con los gobernantes, sin duda en Hidalgo de nada sirve la legislación existente si no contempla verdaderos mecanismos de participación.

En este sentido, vemos una ley muy limitada, fantasiosa y mediocre, ya que los mecanismos existentes de participación ciudadana, resultan insuficientes, si consideramos las demás legislaciones de las entidades federativas en la materia, por ejemplo: en Estados como Guerrero, la Ciudad de México, y Sinaloa, cuentan con más del doble de mecanismos, podremos decir entonces que el congreso del Estado de Hidalgo ha sido ineficiente en cuanto a los mecanismos legislados para la inclusión de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, la ley hidalguense carece de la figura de revocación de mandato, plebiscito y referéndum entre otros, en consecuencia, resultaría ilógico hablar de una mayor participación ciudadana, si existe una notable falta de instrumentación jurídica

---

<sup>6</sup> Ley de Consulta Popular del Estado de Hidalgo.

en el tema, pero más allá de eso, una falta de voluntad política para crear verdaderos mecanismos de participación eficaces que generen en el ciudadano una mayor confianza y la plena certeza de formar parte de los asuntos públicos.

### **Conclusiones.**

El tema de los mecanismos para la participación ciudadana, no solo ha comenzado a tener un mayor auge a nivel mundial, sino también ha venido impactando a nivel sub nacional, en virtud de ello, varios especialistas en el tema, refieren una serie de ventajas para que la participación ciudadana vaya encaminada al fortalecimiento de los sistemas democráticos, como: la supervisión de nuestros gobernantes impedimos a que tomen decisiones en función de sus intereses; moderar y controlar el poder de los políticos; hacerse escuchar en la toma de decisiones y manifestarse directamente en los procesos legislativos; legitimar la toma de decisiones públicas; favorecer un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía; obligar a los representantes a responder las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales; etc., Pero para poder lograrlo, habría que considerar que los verdaderos cambios no están solamente en las leyes, sino también en la conciencia de todos los ciudadanos.

En México, parecería que estamos lejos de alcanzar este escenario, pues como lo pudimos ver en apartados anteriores, los escasos mecanismos que actualmente se tienen, pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses partidistas, poniendo en peligro los derechos de las minorías llevando a la adopción de decisiones forzadas, Además, los periodos de espera son muy largos para realizar una consulta, ya que solo puede darse al momento de ejercer el sufragio, sin olvidar también los recursos económicos que esto generaría.

Aunado a lo anterior, la falta de confianza hacia las instituciones, han hecho que existan bajos índices de participación ciudadana. Las personas no quieren formar parte en los asuntos públicos, en primer lugar, porque no cuentan con la información suficiente para evaluar a los gobiernos o para involucrarse en la realización de programas y políticas públicas, en suma, el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

Esto no podría ser considerado de menor importancia, pues la sociedad en su mayoría está desencantada de la vida política y de las autoridades públicas. Es necesario que las mismas autoridades incentiven la participación abriéndose a la inspección pública y generar verdaderos canales de participación ciudadana. Y aunque se han proporcionado herramientas institucionales básicas para que la ciudadanía participe, esto no se cumple.

En nuestra opinión, las formas para ir construyendo una participación real de la ciudadanía en la acción pública, podría ser en dos vías:

1.- Ante los escasos mecanismos de participación en el sistema democrático mexicano, debido a intereses, tiempos de espera, costos etc., y ante la creciente sociedad red, basada en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se abre la oportunidad para construir nuevas relaciones entre el gobierno y ciudadanos, para consolidar mecanismos que permitan la incidencia directa de estos en la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no sea con largos periodos de espera para poder realizar la consulta y tan fantástica como lo es actualmente.

2.- A pesar de que en algunas entidades federativas como el estado de Hidalgo, ya existe una legislación, la participación es casi nula. Se deben de crear o reformar los marcos legales e institucionales que contemplen medios de participación a nivel local como por ejemplo; la organización de cabildos abiertos –para el caso del gobierno municipal–, para mantener los estrechos conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, permanentemente abiertos.

## **Bibliografía**

- Bobbio, Norberto. 1986. *“El futuro de la democracia”*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Butley, David y Austin Ranney. 1978. *“Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory”* (eds).

- Bonilla Alguera, Gerardo. 2015. Participación Deliberativa, “*Procesos Legislativos y Legitimidad Democrática*” Ed. Fontanar.
- Cronin, Thomas E. 1989. “*Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*”, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Iglesias Alonso, Ángel. 2006, “*Gobernanza e Innovación de la gestión pública*”, INAP, Ayuntamiento de Alcobendas, Madrid, España.
- Merino, Mauricio. 2015. “*La participación ciudadana en la democracia*”. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. INE.
- Prud’homme, Jean-Francois. 2015. “*Consulta popular y Democracia directa*”. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. INE.
- Sartori, Geovanni. 1988. “*Teoría de la democracia*”, Alianza Editorial, México.
- Serrano Rodríguez, Azusena. 2011. “*La Participación Ciudadana en México*” Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos.
- Ugalde Carlos y Presser Dante. 2014 “animal político” .com/blogueros-blog-invitado/2014/10/29/la-consulta-popular-llega-la-suprema-corte/.
- Verba Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kin. 1978. “*Participation and Political Equality*”. A Seven Nation Comparison, University of Chicago Press.

## **Legislación**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017.
- Ley Federal de consulta Popular
- Ley de Consulta Popular del Estado de Hidalgo.