



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES

**“MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO
MEDIOS PARA LA GESTIÓN Y VIGILANCIA DE
RECURSOS PÚBLICOS A NIVEL SUBNACIONAL:
LIMITANTES LEGALES E INSTITUCIONALES”**

TESIS

Para obtener el grado de

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)

Presenta: Abigail Reyes Castañeda

Matrícula: 2223802802

Correo electrónico: recabi97@gmail.com

Director: Dr. Enrique Cuna Pérez

Jurado:

PRESIDENTE: Dr. Alfonso León Pérez

SECRETARIO: Dr. Enrique Cuna Pérez

VOCAL: Dr. Ernesto Morua Ramírez

Iztapalapa, Ciudad de México, a 02 de octubre de 2024.

Contenido

Introducción.....	3
1. Participación Ciudadana: Una reconstrucción desde la democracia y la ciudadanía.....	8
1.1 Democracia	9
1.1.1 Enfoques conceptuales de la democracia.....	10
1.1.2 Formas de la democracia.....	13
1.2 Ciudadanía.....	22
1.3 Participación.....	29
1.4 Participación ciudadana en las democracias actuales	34
1.5 Reflexiones finales del capítulo	50
2. Contexto y evolución histórica de la participación en México	53
2.1 La Constitución de 1917.....	54
2.2 De la Revolución a las primeras resistencias: fundamentos y consolidación del Régimen de Partido Hegemónico.....	55
2.3 Agotamiento del régimen	63
2.4 Transformaciones que posibilitaron la participación	68
2.4.1 Cambios en las condiciones socioeconómicas y culturales	69
2.4.2 Cambios en el ámbito electoral y de partidos	74
2.4.3 Cambios en el federalismo.....	77
2.5 Los nuevos espacios para la participación	82
2.6 La participación ciudadana en México.....	90
2.7 La participación como derecho y su protección.....	95
2.8 Reflexiones finales del capítulo	100
3. Mecanismos de participación	103
3.1 Panorama e importancia de los mecanismos de participación en América Latina.....	104
3.2 Panorama en e importancia de los mecanismos de participación en México	109

3.2.1 Panorama en las entidades federativas.....	111
3.2.2 Mecanismos de participación relacionados con la gestión y vigilancia de los recursos públicos a nivel local.....	123
3.3 Evolución de los mecanismos de participación.....	129
3.4 Desafíos institucionales y legales para la participación.....	131
3.4.1 Limitantes institucionales: acceso a la información y desconfianza.....	135
3.4.2 Limitantes legales: requisitos y propiedad vinculatoria.....	140
3.5 Reflexiones finales del capítulo.....	150
4. Audiencias públicas y ciudadanas en perspectiva comparada: Chihuahua y Estado de México.....	152
4.1 Selección de casos.....	153
4.1.1 Chihuahua.....	154
4.1.2 Estado de México.....	171
4.1.3 Audiencias públicas y ciudadanas.....	179
4.2 Acceso a la información.....	183
4.3 Confianza.....	196
4.4 Requisitos.....	206
4.5 Vinculatoriedad.....	212
4.6 Reflexiones finales del capítulo.....	216
Conclusiones.....	218
Anexo 1. Leyes y mecanismos de participación por entidad federativa.....	230
Fuentes consultadas.....	240

Introducción

En las últimas décadas, México ha experimentado un notable y constante avance democrático expresado en la variedad e incremento de formas en que los ciudadanos pueden participar y se han institucionalizado diversas formas de democracia participativa que anteriormente no existían.

Otro avance importante ha sido el reconocimiento y fortalecimiento de la protección de derechos y libertades necesarias para la participación.

Sin embargo, a pesar de los avances antes mencionados la participación ciudadana, en la práctica, no se ha desarrollado en la misma proporción ni sentido dado que persisten desafíos significativos que la limitan. Ante la imposibilidad de abordar todos los aspectos que pueden interferir, este trabajo se encuentra guiado por la pregunta ¿Cómo los factores legales y de desempeño institucional limitan la participación ciudadana en los mecanismos relativos a la gestión y vigilancia de recursos públicos a nivel local?

En específico, se propone explorar únicamente un par de variables de los factores legales e institucionales, se eligieron el acceso a la información, la confianza, los requisitos y la propiedad vinculatoria porque se consideraron como aspectos que representan algunas de las problemáticas principales para la efectividad y accesibilidad de los mecanismos participativos.

El acceso a la información es crucial para que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas, conozcan los medios que tienen a su disposición para participar y supervisar adecuadamente la gestión de los gobiernos y el uso de los recursos públicos. La confianza en las instituciones, en el proceso participativo y en los demás ciudadanos, es esencial para fomentar el compromiso cívico y la asociación. Los requisitos y la propiedad vinculante determinan la facilidad con la que los ciudadanos pueden involucrarse y el grado en el que sus aportaciones son consideradas y aplicadas en la toma de decisiones. Por lo que analizar estos

factores permite identificar áreas de mejora para fortalecer la participación ciudadana.

Esta selección también se encuentra asociada con la hipótesis del trabajo, en la que se plantea que la estructura y desempeño de las instituciones, así como la claridad y accesibilidad de la legislación que regula los mecanismos de participación ciudadana, influyen directamente en la disposición y posibilidad de los ciudadanos a involucrarse efectivamente en asuntos públicos. En el contexto mexicano, a pesar de los avances en democratización, como la mejora en la transparencia, el fortalecimiento de la protección de derechos y libertades y el desarrollo de herramientas institucionales para la participación ciudadana, el modelo de participación sigue predominantemente enfocado en la democracia electoral y no ha evolucionado, en la práctica, hacia un modelo sostenido de democracia participativa. Esto se debe, en parte, a factores legales restrictivos y el deficiente desempeño institucional que limitan la participación ciudadana en los mecanismos formales, al imponer barreras administrativas y legales que también pueden generar desconfianza en las instituciones.

En ese sentido, este trabajo tiene como principal objetivo identificar cómo los factores legales y de desempeño institucional que se seleccionaron limitan la participación ciudadana en los mecanismos susceptibles de convertirse en herramientas para la gestión y vigilancia de recursos públicos a nivel subnacional. Así como analizar la evolución de la participación en México y explorar los diversos mecanismos de participación ciudadana que existen en las entidades federativas.

La determinación de orientarse al estudio de los mecanismos de participación relacionados a los recursos públicos, diferentes al presupuesto participativo, deviene por un lado, de la importancia de incorporar a la ciudadanía en las decisiones de recursos que en última instancia pertenecen precisamente a los ciudadanos, y por lo tanto, pueden decidir y supervisar su uso pues la ampliación

de la agenda así como de las formas y acuerdos para llevarla a cabo deriva, en buena parte, de la participación y presión ejercida por la ciudadanía para que sus demandas, aspiraciones y necesidades sean tomadas en cuenta.

Por otro lado, abundan los trabajos que se han centrado en el estudio de mecanismos consultivos (como el plebiscito y el referéndum) y en el presupuesto participativo; no obstante, en el ámbito local mexicano existe una diversidad importante de mecanismos participativos creativos y particulares que no se han abordado con suficiencia por lo que su estudio resulta valioso.

Una de las principales técnicas utilizadas durante la investigación fue el análisis documental de textos como leyes, reglamentos, diarios de debate, aquellos publicados por medios de comunicación así como información proveniente de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y de los mismos gobiernos locales. El propósito de esta revisión fue examinar las acciones de las instituciones cuyo desempeño puede afectar la confianza o el acceso a la información que tienen los ciudadanos, así como analizar el marco legal que regula la participación y los recursos públicos a nivel local para identificar la forma en que estos elementos pueden representar barreras para la participación.

Dada la diversidad de mecanismos encontrados en el panorama de las entidades, se seleccionaron dos casos para realizar un ejercicio comparativo a partir del que se puedan observar los efectos de los factores legales e institucionales en la participación.

Durante todo el trabajo se analizó la evolución de la participación para observar el avance, cambio y enriquecimiento de la ley, las instituciones y la democracia para tratar de esbozar a partir de ello los factores que han impedido que los avances se extiendan, en la práctica, también a la participación.

Adicionalmente, para recopilar información sobre las audiencias ciudadanas implementadas en el Estado de México se tuvo oportunidad de acudir a la sede

del gobierno mexiquense para conversar con el titular de la Coordinación de Atención Ciudadana de la entidad para tratar de resolver algunas dudas sobre el mecanismo. Aunque el recibimiento fue amable y se mostró disposición para responder a las preguntas planteadas, la mayoría de la información aportada no fue mensurable ni verificable.

El primer capítulo de este trabajo presenta un recorrido teórico que proporciona el marco conceptual necesario para entender los términos clave y contexto del trabajo. Se desarrolla principalmente en torno a los conceptos de democracia, ciudadanía y participación e incluye un esbozo de cómo en la práctica se entrelazan en las sociedades actuales.

El segundo capítulo se dedica a la evolución histórica y los factores que posibilitaron la participación en México, desde los antecedentes constitucionales hasta las reformas más recientes que han buscado fortalecer y llevar a la realidad este derecho fundamental.

El tercer capítulo presenta el panorama y la importancia de los mecanismos de participación, tanto en América Latina como en México. Posteriormente se proporcionan los resultados de una revisión de la legislación de las entidades en materia de participación ciudadana para identificar los diferentes tipos de mecanismos disponibles. Asimismo, en él se describen los principales retos del panorama nacional hallados durante la revisión de las leyes, la evolución de estos mecanismos y se identifican de manera general los desafíos institucionales y legales que pueden limitar la participación.

El cuarto capítulo ofrece una perspectiva comparada de audiencias públicas y ciudadanas en dos estados: Chihuahua y el Estado de México. Se analizarán los casos para comprender cómo se implementan y funcionan estos mecanismos en diferentes contextos y en relación a aspectos clave como el acceso a la

información, la confianza, los requisitos de participación y la vinculatoriedad de las decisiones.

Aunque cada capítulo cierra con algunas reflexiones finales, se presenta también una sección de conclusiones generales después del cuarto capítulo.

1. Participación Ciudadana: Una reconstrucción desde la democracia y la ciudadanía

El concepto de participación ciudadana ha evolucionado de manera significativa a lo largo del tiempo intrínsecamente vinculado a nociones fundamentales como la democracia y la ciudadanía, por eso es importante reconocer cómo estos elementos se entrelazan y afectan mutuamente, para comprender cómo han moldeado la práctica y la comprensión de la participación ciudadana en diferentes contextos. Este capítulo explorará las bases teóricas y metodológicas que sustentan precisamente el concepto de participación ciudadana con el objetivo de proporcionar el contexto que permita no sólo entender el estado actual de la participación ciudadana, sino también reflexionar sobre su trayectoria histórica y su relevancia en el marco de los principios democráticos y los derechos de ciudadanía.

El primer apartado de este capítulo está centrado en la discusión acerca del concepto de democracia a través del repaso de los principales enfoques conceptuales desde los que se aborda actualmente, las formas que adquiere de acuerdo a sus características y orientaciones particulares, los distintos tamaños y propósitos que pueden tener y su clasificación a partir del origen de las decisiones. También se mencionan algunas de las razones por las que la democracia actualmente es el sistema de gobierno más extendido en el mundo así como cuáles son algunas de sus limitantes y las alternativas teóricas y procedimentales surgidas al respecto.

Posteriormente, durante la revisión del concepto de ciudadanía se ofrece una recopilación de las concepciones y características que comúnmente se asocian a este concepto. Se expone una clasificación de la ciudadanía que permite identificar el alcance y profundidad del involucramiento que las personas tienen en los asuntos públicos, así mismo para comprender mejor este concepto se

incluye un breve recorrido histórico acerca de los cambios en la concepción de la ciudadanía a través de las grandes épocas de la historia humana.

El tercer apartado se dedica a la participación, algunas de sus concepciones, las formas principales en que se puede clasificar y estudiar así como las diferencias y vínculos que hay entre esas formas.

Posteriormente, se intenta describir la manera en que los conceptos antes revisados se entretajan en la práctica, presentando cuáles son los obstáculos principales que enfrenta la participación y el ejercicio de la ciudadanía en las democracias actuales y cómo han evolucionado las formas que tienen para hacerlo, atravesando por los cambios y desafíos como el uso de herramientas digitales, medios de comunicación masivos, y problemas de dimensiones globales. Aunque es importante mencionar que las observaciones hechas son aplicables esencialmente al contexto mexicano y latinoamericano.

Por último se presentan algunas reflexiones finales sobre este capítulo.

1.1 Democracia

La democracia es uno de los conceptos que continúa sin tener un único y claro significado, en esencia se refiere a los sistemas de gobierno en los que la autoridad política surge legítimamente del pueblo. Sus orígenes se remontan a la Grecia Antigua donde los ciudadanos, hombres mayores de edad, intervenían en la toma directa de decisiones en asambleas mediante el voto sobre asuntos cruciales para la polis, que era como se llamaba a la “comunidad cívica que se gobernaba a sí misma, cuyas principales relaciones políticas no eran entre gobernantes y súbditos sino entre ciudadanos”.¹

El origen de la palabra democracia proviene de las raíces “demos (pueblo) y kratos (autoridad), para significar gobierno del pueblo. Este vocablo tuvo en un principio un sentido por lo general peyorativo, y se reservaba para calificar a una

¹ Meiksins Wood, Ellen (2011), De ciudadanos a señores feudales, España: Paidós, p. 33.

forma de gobierno popular descontrolada, arbitraria y veleidosa”.² La democracia moderna comenzó a tomar forma con las ideas de la Ilustración que sentaron las bases de la democracia liberal fundamentada en la protección de los derechos individuales y la limitación del poder del Estado a través de mecanismos como la separación de poderes y la supremacía de las leyes.

Actualmente, el término democracia tiene una connotación teórica positiva, y normativamente es el sistema de gobierno más extendido en el mundo, generalmente asociado con la elección pacífica de gobernantes, y con un conjunto de valores que promueven la igualdad, la libertad, la justicia y la protección de derechos civiles, sociales y políticos. Esta acepción deriva de las experiencias y transformaciones históricas así como del acumulado de los diferentes modelos y características propuestos por diversos autores, reflejando las diferentes perspectivas teóricas y prácticas que han existido en torno a este sistema de gobierno.

1.1.1 Enfoques conceptuales de la democracia

Se pueden considerar cuatro principales enfoques conceptuales de la democracia: constitucional, procedimental, sustantiva, y procesal.³

El enfoque constitucional está centrado en las leyes relativas a la actividad política dentro de los regímenes democráticos, siendo posible distinguir entre monarquías constitucionales, sistemas presidenciales y sistemas parlamentarios, así como variaciones estructurales como el federalismo y el unitarismo.⁴

El enfoque procedimental se refiere al conjunto de normas que permiten la participación directa o indirecta de los ciudadanos en los procesos de decisiones públicas.⁵ Se considera que un régimen es democrático cuando las reglas y

² Emmerich, Gustavo Ernesto y Favela Gavia, Alejandro (2007), "Democracia vs. Autoritarismo" en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (Coords.) Tratado de Ciencia Política, España: Anthropos, UAM Iztapalapa, p. 112.

³ Tilly, Charles (2007), *Democracy*, Estados Unidos de América: Cambridge, p. 7.

⁴ *Loc. Cit.*

⁵ Bovero, Michelangelo (2002), *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, España: Trotta, p. 44.

procedimientos que se siguen se apegan a los principios como elecciones competitivas, participación de un gran número de ciudadanos y la producción de cambios regulares y pacíficos en la política y en quien ejerce el gobierno.⁶

En contraposición al enfoque anterior, la democracia sustancial es más amplia y deriva del principio de que el ejercicio del poder político debe promover una sociedad más justa, equitativa que contribuya a proveer condiciones para el bienestar social. Si es así, podría llamarse democrático a esos regímenes independientemente de lo que establezca su constitución.⁷

Puede entenderse entonces que el concepto de democracia procedimental se utiliza para referirse a los modos y formas de distribución así como de ejercicio del poder político; mientras que el de democracia sustancial hace referencia al contenido, a la finalidad y a las metas sociales a partir de los principios con los que se toman las decisiones políticas.⁸

Por último, el enfoque procesal se centra en análisis de los procesos de toma de decisiones y las condiciones que permiten a los ciudadanos tener la oportunidad de participar, informarse y expresar sus opiniones. Se trata de determinar si un régimen es o no democrático en función de sus prácticas y procesos, principalmente en las elecciones, pero también puede aplicarse a otros procedimientos como consultas, referendos, revocaciones, peticiones e incluso encuestas de opinión.⁹

Cada enfoque revisado en este apartado aborda distintos aspectos del sistema político, si bien algunos comparten preocupaciones y objetivos, cada uno ofrece una perspectiva única que contribuye al estudio y comprensión integral de la democracia.

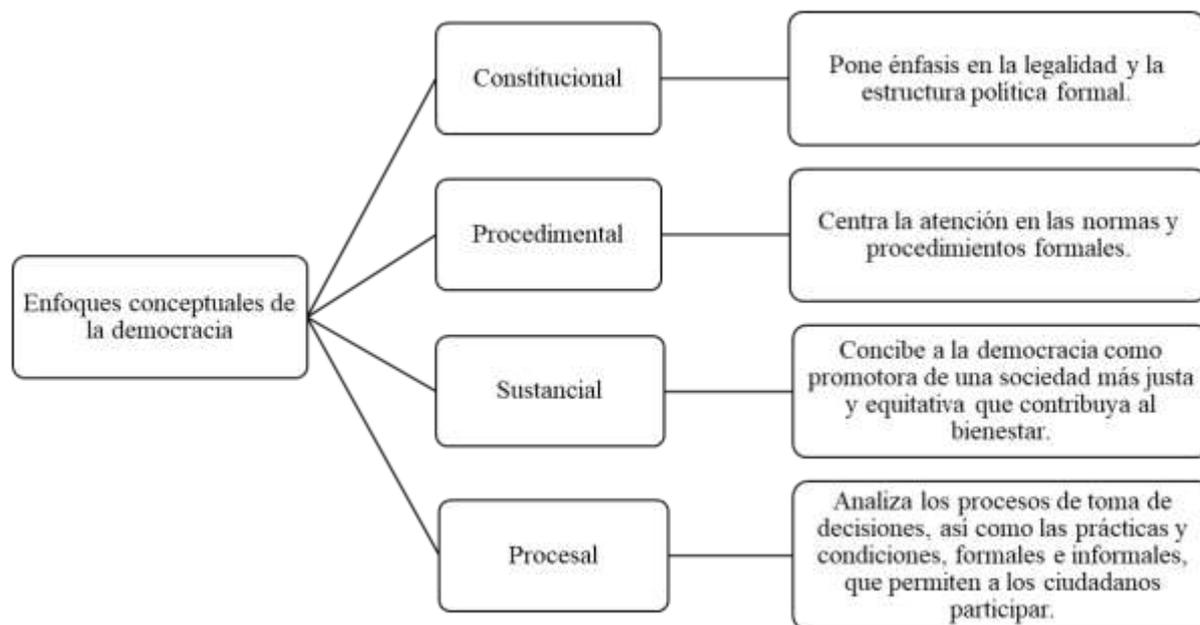
⁶ Tilly, Charles (2007), *Op. Cit.*, p. 7.

⁷ *Loc. Cit.*

⁸ Bovero, Michelangelo (2002), *Op. Cit.*, p. 45.

⁹ Tilly, Charles (2007), *Op. Cit.*, p. 8.

Figura 1. Enfoques conceptuales de la democracia



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los enfoques conceptuales de la democracia propuestos por Tilly, Charles (2007), *Op. Cit.*, pp. 7-8.

Derivado del análisis de estos enfoques conceptuales es pertinente establecer algunas precisiones como que los enfoques, constitucional y procedimental, están intrínsecamente vinculados a la legalidad y la estructura política formal, mientras que los enfoques sustancial y procesal no necesariamente. Es decir, pueden estar vinculados también al plano informal considerando prácticas y procesos efectivos.

En la amplitud y alcance del análisis también son distintas. En el sentido más limitado se encuentra el enfoque constitucional que únicamente toma en cuenta la ley máxima de un país y la estructura política general; el enfoque procedimental es más amplio porque adiciona el estudio de las normas que rigen los procesos electorales y de participación ciudadana; el enfoque procedimental también comparte la preocupación por los los procesos, pero lo hace más allá de los recursos normativos o formales. En el extremo más amplio se encuentra el

enfoque sustancial que ve a la democracia y su impacto en ámbitos que no se restringen a los asuntos políticos y públicos.

1.1.2 Formas de la democracia

Además de los enfoques conceptuales recién revisados, existen distintas formas de democracia, cada una con sus propias características, principios y orientaciones en la toma de decisiones y en el papel que los ciudadanos desarrollan.

Uno de los calificativos más comunes que se asigna a la democracia es liberal, la democracia en tanto forma de gobierno puede considerarse antigua por sus antecedentes griegos, pero el componente liberal es una de las características de su versión moderna.¹⁰ Se denomina liberal dado que tiene como base los principios de protección de los derechos del hombre reconocidos por el pensamiento iusnaturalista.¹¹ El iusnaturalismo hace referencia a las leyes que no son una creación humana sino que son anteriores a la formación de cualquier grupo social y sirven para poner límites al poder y a las funciones del Estado, por lo tanto, el objetivo de los gobiernos liberales es la conservación de los derechos naturales del hombre.¹²

Por otro lado, la visión social de la democracia se enfoca en la igualdad, la justicia distributiva y el papel activo del Estado en la protección del bienestar social. Alude a una sociedad cuya esencia requiere que sus miembros se valoren y se traten socialmente como iguales.¹³ En este caso la democracia social compone la infraestructura de las microdemocracias, es decir, aquellas democracias primarias como pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas que

¹⁰ Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, p. 32.

¹¹ *Ibidem*, p. 11.

¹² *Ibidem*, p. 12.

¹³ Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la democracia?*, México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, p. 5.

construyen y fortalecen a la democracia de gran dimensión desde la base, a partir de la sociedad civil.¹⁴

Cada una de estas visiones refleja valores que forman parte de la esencia de la democracia. Por un lado, se complementan pues la igualdad en la libertad y el estatus jurídico para poder ejercer los derechos individuales es muy importante para las democracias, por otro lado, la democracia liberal, en su afán por salvaguardar los derechos individuales puede descuidar el alcance de la efectiva igualdad en todos los ámbitos. Desde la perspectiva liberal lo principal es el desarrollo de la personalidad individual, mientras desde la igualitaria el fin principal es el desarrollo de la comunidad.¹⁵

También existe la democracia económica que proyecta suprimir los extremos de pobreza y riqueza en aras de una mejor redistribución que favorezca el bienestar generalizado.¹⁶ Una subespecie de esta clasificación es la democracia industrial cuyo espacio es el lugar de trabajo y consistiría en democratizar la organización y la gestión del trabajo; de modo que para este caso, los trabajadores, miembros de una comunidad económica equivalen a los miembros de la ciudad política constituyendo también una forma de microdemocracia.¹⁷

En su forma acabada, la democracia industrial se representa, entonces, como el autogobierno del trabajador en la propia sede del trabajo, del obrero en la propia fábrica; un autogobierno local que debería estar integrado a nivel nacional por una democracia funcional, es decir, por un sistema político fundado sobre criterios de representación funcional, de representación del trabajo y la competencia.¹⁸

Cuando el término democracia se encuentra solo, sin adjetivos, se refiere a la democracia a gran escala o también llamada de tipo política.¹⁹ Este tipo de democracia es una condición necesaria para la existencia de los otros tipos pues

¹⁴ Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la democracia?*, México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, p. 5.

¹⁵ Bobbio, Norberto (1989), *Op. Cit.*, p. 41.

¹⁶ Sartori, Giovanni (1993), *Op. Cit.*, p. 6.

¹⁷ *Loc. Cit.*

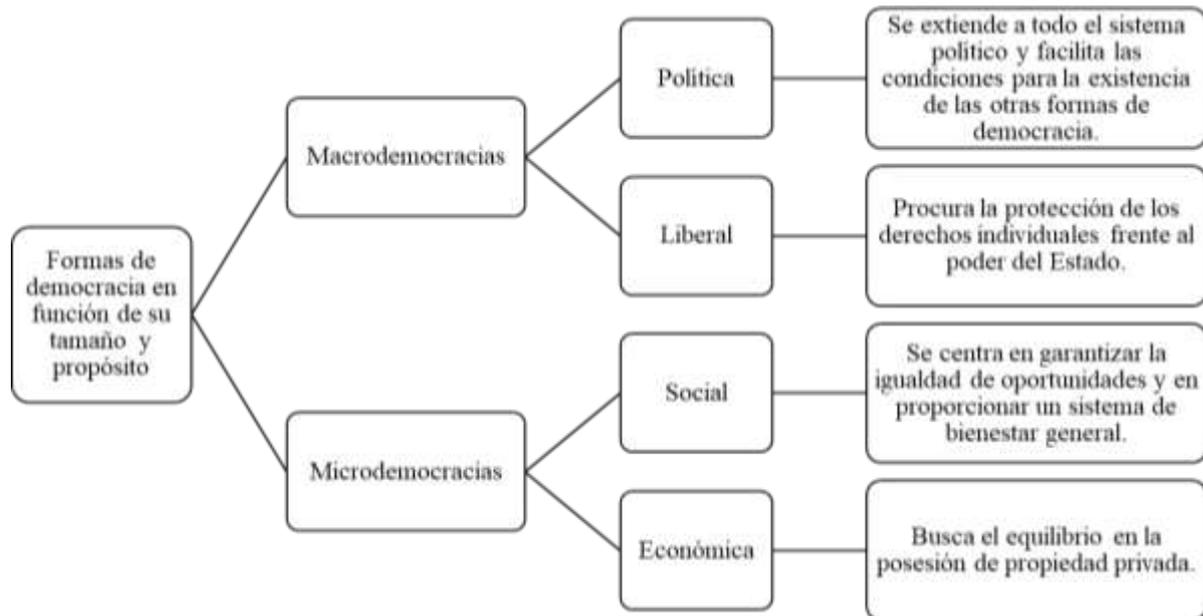
¹⁸ *Ibidem*, pp. 6-7.

¹⁹ *Ibidem*, p. 8.

si se carece de democracia en gran dimensión se dificultan las condiciones para las democracias menores.²⁰ Además, las democracias social y económica complementan la democracia en sentido político ya que se convierten en su base.

21

Figura 2. Formas de democracia en función de su tamaño y propósito



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las formas de democracia en función de su tamaño y propósito a partir de Sartori, Giovanni (1993), *Op. Cit.*, pp. 5-8 y Bobbio, Norberto (1989), *Op. Cit.*, pp. 11-12, 32 y 41.

La democracia directa, hace referencia a aquella que permite a los ciudadanos participar sin intermediarios en la toma de decisiones, es decir, “aquella en la que los ciudadanos votan para determinar, ellos mismos, el contenido de las decisiones colectivas, como en la democracia de los antiguos griegos”.²²

Por otro lado, la democracia representativa es una forma indirecta de dirigir, en la que el pueblo no gobierna, pero escoge representantes que lo gobierne, por ende, esta forma comprende la categoría de democracia electoral.²³ Está

²⁰ Sartori, Giovanni (1993), *Op. Cit.*, p. 8.

²¹ *Loc. Cit.*

²² Bovero, Michelangelo (2020), *Los adjetivos de la democracia*, México: Instituto Nacional Electoral, pp. 16-17.

²³ Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, España: Alianza editorial, p. 150.

legitimada en el principio de mayoría y la delegación del poder a los representantes, de modo que “nació también de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares”.²⁴ Actualmente es uno de los conceptos y prácticas predominantes de la democracia y en muchas ocasiones se entiende como su única acepción.

La principal diferencia entre ambas formas de democracia recalca en el poder decisonal inicial, aunque en los dos casos se encuentra distribuido de manera igual entre los ciudadanos se distingue por la distancia que los separa de la decisión última, ya que en la democracia directa la toma de decisiones se halla equidistante de todos los ciudadanos, mientras en la democracia representativa esta capacidad se desplazó de forma vertical hacia arriba de manera que sólo algunos ciudadanos se colocan a corta distancia.²⁵

Finalmente, la democracia deliberativa propone que las decisiones políticas deben tomarse a partir de un debate justo, razonable y ciudadano²⁶ en “grupos relativamente pequeños (pero representativos) de personas, ya que es difícil realizar una deliberación a fondo en grupos mucho más nutridos”.²⁷ La deliberación se basa en la reflexividad social organizada, que implica un examen completo y minucioso de los temas o problemas públicos, a partir de la información más amplia disponible; también implica la inclusión y la consideración de varias opciones para lograr un consenso a fin de identificar posibles soluciones alternativas a los problemas públicos.²⁸

²⁴ Bobbio, Norberto (1989), *Op. Cit.*, p. 36.

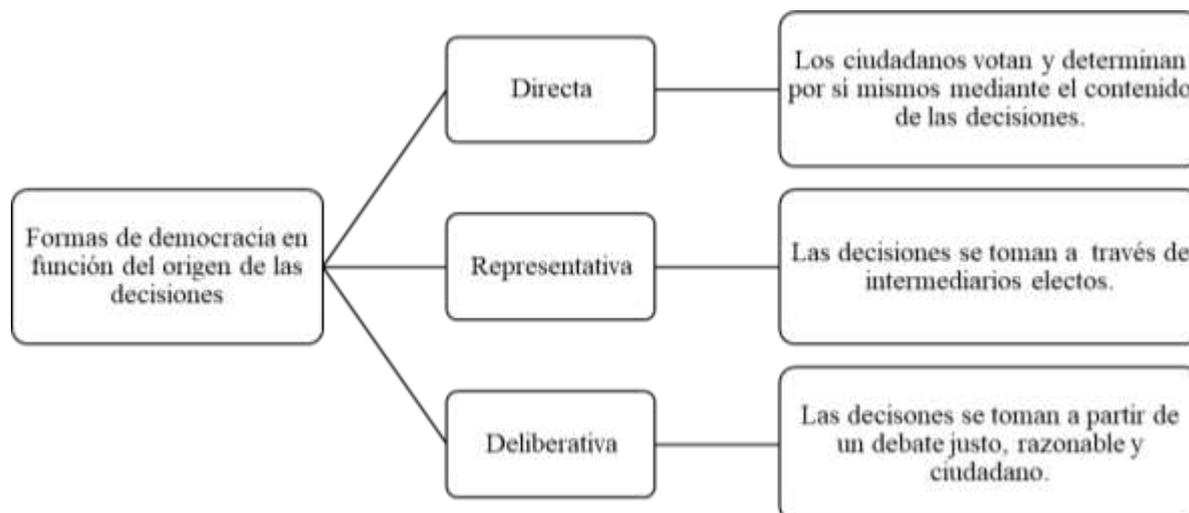
²⁵ Bovero, Michelangelo (2002), *Op. Cit.*, p. 33.

²⁶ Instituto Nacional Electoral (2023), *Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas. La ola deliberativa*, México: INE, p. 23.

²⁷ *Ibidem*, p. 24.

²⁸ *Ibidem*, p. 6.

Figura 3. Formas de democracia en función del origen de las decisiones



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las formas de democracia descritas por Bovero, Michelangelo (2020), *Op. Cit.*, pp. 16-17, Sartori, Giovanni *Op. Cit.*, p. 150 e Instituto Nacional Electoral (2023), *Op. Cit.*, pp. 6, 23-24.

La democracia en sus diferentes variantes o combinaciones paulatinamente se fue colocando como la orientación preferible que debían tener los gobiernos. Cuando el siglo XX comenzó sólo había once democracias en el mundo y al finalizar existían cerca de 80.²⁹ Los movimientos para la extensión de derechos civiles y políticos, así como por el sufragio universal y los efectos de conflictos como las Guerras Mundiales y la Guerra Fría contribuyeron a la promoción de sistemas democráticos frente a regímenes autoritarios. La democratización a partir de la década de 1960 está relacionada de manera más específica con los siguientes procesos:³⁰

- La legitimidad de los sistemas autoritarios se deterioró debido a la aceptación de valores democráticos y a su desempeño socavado por los problemas económicos a causa de las derrotas militares y las crisis petroleras de 1973-1974 y 1978-1979.

²⁹ Corporación Latinobarómetro (2023), *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*, recuperado en diciembre de 2023 de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, p. 12.

³⁰ Huntington citado en Gamas Torruco, José (2011) "Democracia, transiciones y consolidaciones" en Diego Valadés, José Gamas Torruco y Julien-Laferrière, Francois (coords.), *Ideas e Instituciones constitucionales en el siglo XX*, México: UNAM-Siglo XXI, pp. 236-237.

- El crecimiento económico mundial en la década de 1960 condujo a una mejor calidad de vida, mayor educación y a la expansión de la clase media que comenzó a pedir reformas democráticas y oportunidades para participar.
- La transformación de las iglesias nacionales de defensoras del orden existente a opositoras del autoritarismo e impulsoras del cambio social, económico y político; este hecho tuvo lugar principalmente en América Latina.
- Los cambios en las políticas y los actores internacionales, por ejemplo, la Comunidad Europea condicionó la extensión de su membresía a organizaciones políticas democráticas y Gorbachov hizo cambios significativos a fines de la década de 1980 al liberalizar la política y economía de la Unión Soviética.
- El efecto “bola de nieve” que junto con los medios internacionales impulsó las transiciones tempranas al proporcionar ejemplos de cambios de régimen en otras naciones.

Así la prevalencia de la democracia como el sistema de gobierno más extendido en el mundo actualmente se debe a una combinación de factores históricos, ideológicos y prácticos; así como a una serie de expectativas relacionadas con el éxito económico y social observado en las democracias percibidas como consolidadas, y por su aparente capacidad para fomentar la estabilidad política y reducir la probabilidad de conflictos violentos ya que proporciona medios institucionalizados para expresar el descontento e intervenir en la toma de decisiones públicas y renovar los liderazgos.

Sin embargo, la democracia no funcionó como se esperaba, es una cosa en la teoría y otra en la práctica, “tiene, en primer lugar, una definición normativa; pero

de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática”.³¹

Es por lo anterior que, tanto conceptual como procedimentalmente, se han hecho intentos que buscan complementar y corregir las deficiencias de las democracias actuales. Por ejemplo, una visión alternativa es la propuesta de Dahl que considera a la democracia como un sistema hipotético,³² en tanto no existe en la realidad ningún régimen que se encuentre totalmente democratizado, prefiere asignar el nombre de poliarquías a los sistemas actuales que pueden categorizarse como relativamente democráticos, pero no por completo. Estas poliarquías son sistemas altamente liberalizados, muy representativos y abiertos al debate público,³³ caracterizados por su robusta capacidad para responder a las preferencias de sus ciudadanos y por la existencia de diferentes grupos que compiten efectivamente por el poder político.

En cuanto a los procedimientos, se han planteado dos posibilidades de reforma, la primera es ajustar las instituciones representativas y la segunda es adoptar nuevas formas de participación ciudadana, estas formas se presentan en dos grupos: las que corresponden a la democracia directa y las que procuran foros participativos.³⁴

El florecimiento de la promoción de la participación ciudadana tiene sustento en la necesidad de «superar la crisis que afecta al sistema de representación y mejorar el proceso de formación democrática mediante prácticas y mecanismos que amplíen la manifestación de la diversidad social que actualmente subsiste en nuestras comunidades».³⁵

³¹ Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la democracia?*, México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, p. 4.

³² Dahl, Robert (2009), *La poliarquía. Participación y oposición*. España: Tecnos, p. 13.

³³ *Ibidem*, p. 18.

³⁴ Altman, David (2022), *Ciudadanía en expansión, orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*, México: Siglo XXI, Instituto Nacional Electoral, p. 18.

³⁵ Álvarez Enríquez, Lucía (2008) "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México, Alcances y desafíos", *Controversia*, p. 108.

A partir de la experiencia empírica, las formas directa y representativa de la democracia han adquirido ciertos matices de los que derivan prácticas denominadas de democracia semidirecta y democracia participativa.

La democracia semidirecta complementa a la democracia representativa con mecanismos de decisión popular como el plebiscito o referéndum para refrendar o derogar leyes o decisiones gubernamentales, la iniciativa popular en materia legislativa, y la revocatoria de mandatos por votación popular. Siguiendo en la misma línea, la democracia participativa es una modalidad en construcción, que permite una mayor y permanente participación de la ciudadanía tanto en las grandes decisiones (vía, p. ej., el plebiscito o referéndum) como en las más cercanas a sus vidas cotidianas (vía, p. ej., la creación de instancias de control ciudadano en todos los niveles de gobierno y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales).³⁶

La democracia participativa se basa en la generación de acuerdos a partir de la reivindicación de los derechos de los ciudadanos principalmente mediante la deliberación³⁷ e “implica la intervención de los ciudadanos (considerados en forma individual u organizada) en los procesos de toma de decisión de la gestión pública (puede ser con el objetivo de “hacerse oír” como es el caso de la audiencia pública, influir en la agenda del gobierno local o decidir sobre la forma de distribuir el presupuesto en una ciudad)”.³⁸

Su propósito es aumentar las capacidades de los ciudadanos para participar, lo cual requiere reformar las instituciones democráticas para que la participación sea más considerable³⁹ y permita la incidencia del mayor número de personas posible, idealmente todos quienes sean los afectados por una determinada decisión.⁴⁰

Una de las diferencias más relevantes entre los instrumentos y mecanismos de democracia directa y participativa radica en que si bien la implementación de los primeros puede ser iniciada por los ciudadanos, esencialmente implica consultar a las personas, quienes mediante el voto pueden solo aprobar o rechazar una

³⁶ Emmerich, Gustavo Ernesto y Favela Gavia, Alejandro (2007), *Op. Cit.*, pp. 120-121.

³⁷ Canto Chac, Manuel (2003), “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local”, recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/267419525>, pp. 3-4

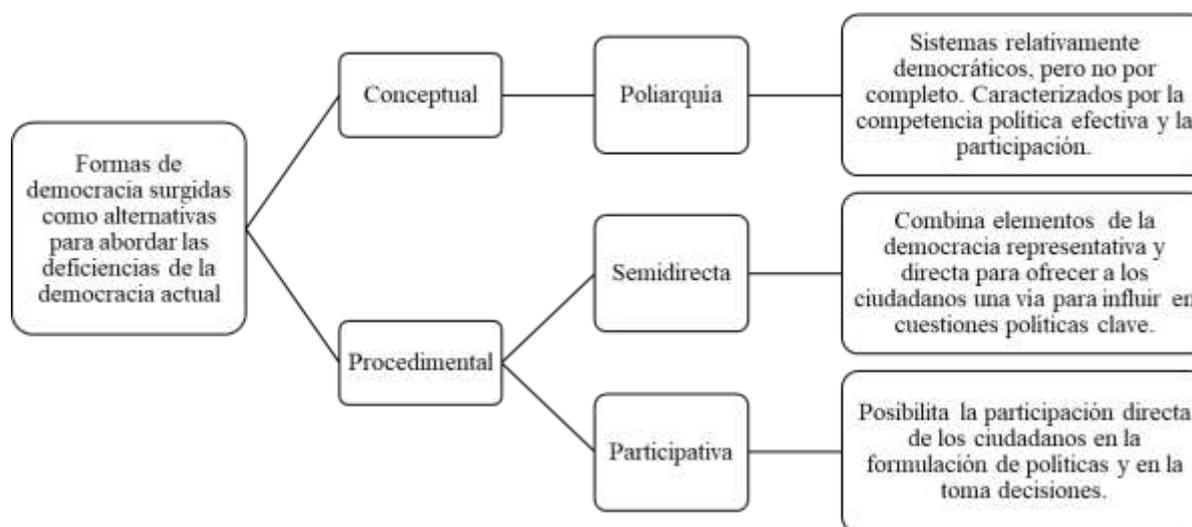
³⁸ Lissidini, Alicia (2011), *Democracia directa en América Latina entre la participación y la delegación*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 17.

³⁹ Pateman citada en Instituto Nacional Electoral (2023), *Op. Cit.*, p. 23.

⁴⁰ Instituto Nacional Electoral (2023), *Op. Cit.*, p. 24.

propuesta sin admitir soluciones intermedias, se está en contra o a favor.⁴¹ En cambio, dado que la democracia participativa utiliza la deliberación y negociación como algunas de sus bases permite en la mayoría de los casos tener propuestas y resultados más abiertos⁴² derivados de la creatividad y necesidades o demandas particulares de los ciudadanos. “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”.⁴³

Figura 4. Formas de democracia surgidas como alternativas para abordar las deficiencias de la democracia actual



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las formas de democracia descritas por Dahl, Robert (2009), *Op. Cit.*, pp. 13 y 18; Altman, David (2022), *Op. Cit.*, p. 18, Álvarez Enríquez, Lucía (2008), *Op. Cit.*, p. 108, Emmerich, Gustavo Ernesto y Favela Gavia, Alejandro (2007), *Op. Cit.*, pp. 120-121, Canto Chac, Manuel (2003), *Op. Cit.*, pp. 3-4, Lissidini, Alicia (2011), *Op. Cit.*, p. 17, Instituto Nacional Electoral (2023), *Op. Cit.*, pp. 23-24 y Danitza Morales Gómez (2023), *Op. Cit.*, p. 26.

El significado del concepto democracia ha evolucionado de acuerdo con las transformaciones ideológicas y los cambios en la forma en que las sociedades

⁴¹ Lissidini, Alicia (2011), *Op. Cit.*, p. 17.

⁴² *Loc. Cit.*

⁴³ Danitza Morales Gómez (2023), La legislación nacional sobre la participación ciudadana en México, *De jure*, Núm. 15, pp. 26.

conciben la participación política y la toma de decisiones colectivas mostrando así su resiliencia y capacidad de adaptación a distintos tiempos y contextos. Esta flexibilidad resalta la naturaleza dinámica del concepto democracia y por qué sigue siendo el sistema de gobierno al que se orientan la enorme diversidad de Estados que hay en el panorama político global.

1.2 Ciudadanía

De manera simple se concibe a la ciudadanía como un atributo natural que determina la inserción y pertenencia de los individuos a determinados grupos étnicos o culturales,⁴⁴ pero en el sentido político se considera ciudadanía al grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que en conjunto configuran el sujeto de la vida pública y de la legitimación del poder, dado que el origen primario y último del poder reside en la voluntad del pueblo, o sea, de la ciudadanía.⁴⁵

También se llama ciudadanía al “conjunto efectivo de derechos y deberes que se ejerce en modo muy variado y siempre en relación con el tipo de democracia y con el grado de calidad que ese régimen tiene en contextos específicos”⁴⁶ y puede abordarse desde las perspectivas formal y real, la primera está basada en los derechos establecidos de manera oficial, mientras la segunda se asienta en la práctica efectiva en los ámbitos social y político. Ambos enfoques se complementan pues los derechos formales son fundamentales para su existencia en la realidad, mientras que la práctica, su ejercicio permite entender los verdaderos alcances sociales y políticos de las normas.⁴⁷

⁴⁴ Pérez Luño, Antonio Enrique (2002), "Ciudadanía y definiciones", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Núm. 25, p. 179.

⁴⁵ Peschard, Jacqueline (2020), *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 02. La cultura política democrática*, México: Instituto Nacional Electoral, p. 41.

⁴⁶ Somuano Ventura, Fernanda (2010), “Ciudadanía y participación política en México” en Juan José Russo (Coord.) *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*, México: Instituto Nacional Electoral, Conacyt, p. 263.

⁴⁷ Olvera, Alberto (2020), *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 27. Ciudadanía y democracia*, México: Instituto Nacional Electoral, pp. 53-54.

Otra clasificación de la ciudadanía es la siguiente, a partir del alcance de las prácticas que implica.

Figura 5. Tipos de ciudadanía

Minimalista	Intermedia	Maximalista
La ciudadanía es sólo un estatus jurídico.	La ciudadanía es una concepción que trasciende el enfoque legalista.	La ciudadanía es un estatus político, pero también es una identidad cívico política.
Su misión política se limita a elegir a sus representantes.	No se restringe a la participación en los procesos electorales.	Las personas se involucran sistemáticamente en la esfera pública.
Requiere apearse a la legalidad, respetar la autoridad y tener conocimiento esencial sobre el funcionamiento de las instituciones y las obligaciones ciudadanas.	Requiere reconocer y respetar los derechos de los demás, tener sentido de la responsabilidad, capacidad de participar en el debate público y la toma de decisiones así como evaluar y exigir a quienes desempeñan los cargos públicos.	Debe contar con las habilidades que requiere la ciudadanía intermedia, adicionalmente necesita saber no solamente cómo funciona el sistema, sino cómo puede insertarse y participar en él.
La participación ciudadana es casi inexistente o de muy poco alcance. Las élites políticas no tienen contrapeso y operan conforme a su propia lógica e intereses. Propicia el ejercicio autoritario del poder público.	No ignora las satisfacciones que la gente tiene de la vida privada, considere que a la vez que le dé satisfacción la participación de forma continua en el espacio público	Implica amplias exigencias a los ciudadanos, pues plantea que éstos estarán interesados permanentemente en lo político.

Fuente: Elaboración propia con información de Conde (2006), pp. 145-146.

El paso de la ciudadanía minimalista a su ejercicio de forma maximalista refleja cambios en la percepción de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en relación con el Estado, con las decisiones públicas y con otros ciudadanos, para que sea posible ese paso y llegar a tener una sociedad que se considere ciudadana se requieren, entre otros, los siguiente elementos:

- Doble reconocimiento de derechos y libertades, por un lado, de parte de un marco legal que permita y facilite a las personas participar y por otro lado,

de los propios ciudadanos, que deben reconocerse como sujetos con el derecho y capacidad de participar e influir en la toma de decisiones.

- Las oportunidades de participación establecidas en la ley para garantizar, bajo el principio de igualdad ante la ley, todos los ciudadanos tengan estén en posibilidad de acceder a las vías y mecanismos institucionales que permiten influir en las decisiones de manera regulada y estructurada, lo que ayuda a evitar conflictos.
- El acceso a la información libre y plural permite a los ciudadanos estar informados sobre los asuntos que afectan sus vidas y utilizar esa información como insumo para participar y tomar decisiones sociales, políticas y de cualquier otro ámbito. Además es esencial para asegurar que cualquier ciudadano cuente con la oportunidad de obtener información pública y para el ejercicio de la libertad de expresión. Este elemento no sólo es vital para la ciudadanía sino para la construcción de la democracia y para la participación debido a que permite la formación de opinión y que las personas sepan en primer lugar que pueden participar, en qué ámbitos pueden participar y mediante qué vías pueden hacerlo.
- Cultura y educación cívica, como complemento del acceso a la información, este elemento se centra en orientar, difundir y promover las actitudes, conocimientos y habilidades relacionados con la participación, implica el desarrollo de valores como la tolerancia hacia la diversidad de opiniones y el compromiso con el bien común. También prepara a las personas para prácticas como votar, involucrarse en organizaciones de la sociedad civil, comprender los procesos políticos, así como ejercer derechos y responsabilidades.

El concepto de ciudadano recoge y engloba la tradición liberal, republicana y democrática.⁴⁸ Es liberal, a partir del conjunto de derechos y responsabilidades

⁴⁸ Peschard, Jacqueline (2020), *Op. Cit.*, p. 41.

que protegen las libertades fundamentales para la participación como la libertad de opinión, imprenta, expresión y asociación. Además se considera prioritario favorecer el desarrollo de las facultades morales y de plan de vida elegido por el ciudadano, así como educarlo bajo los principios de justicia, equidad, cultura política pública y unión social.⁴⁹

El componente republicano reconoce la necesidad de que el ciudadano se involucre en la comunidad política y de que aprenda virtudes cívicas como la solidaridad y la responsabilidad de actuar en aras del bien común.⁵⁰

Por último el elemento democrático refiere al atributo de la soberanía popular que recae en los ciudadanos así como en la promoción de la igualdad política, el pluralismo y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder y la participación.

La ciudadanía también puede entenderse como una configuración tripartita a partir de elementos de tipo civil, político y social.⁵¹ Anteriormente se entremezclaban, pero con el desarrollo del Estado se requirió una distinción funcional, por lo que estos elementos se separaron constituyendo tres vertientes que se formaron y fortalecieron en tres períodos distintos: los derechos civiles en el siglo XVIII, los políticos en el siglo XIX y los sociales en el siglo XX.⁵²

El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual — libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia— (...) Con el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo (...) Con el elemento social me refiero a todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad al derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares corrientes en la sociedad.⁵³

⁴⁹ Somuano Ventura, Fernanda (2010), *Op. Cit.*, p. 272.

⁵⁰ Somuano, Fernanda; Nieto, Fernando y Zaremberg, Gisela (2015), *Ciudadanía en México. La importancia del contexto*, México: El Colegio de México, INE, p. 15.

⁵¹ Marshall, Thomas Humphrey (2009), “Ciudadanía y clase social”, *Reis*, núm. 79, p. 302.

⁵² *Ibidem*, p. 308.

⁵³ Marshall, Thomas Humphrey (2009), *Op. Cit.*, p. 302-303.

Históricamente, el concepto ciudadanía ha estado vinculado a la pertenencia a una comunidad política determinada y a la participación en ella; sin embargo, lo que ha cambiado de una época a otra es el establecimiento de quiénes pertenecen a esa comunidad política, qué rol desempeñan, así como qué obligaciones y derechos poseen, por ende, quién es y quién no es considerado un ciudadano.⁵⁴

En la antigüedad, la polis era gobernada por ciudadanos que, aunque eran diferentes en función de sus posesiones privadas y lugar en la sociedad que ocupaban de acuerdo con ello, conformaban una comunidad política unificada a partir de su identidad cívica⁵⁵ y de la posesión de derechos políticos.⁵⁶ Sin embargo, a diferencia de como ocurre en la actualidad, en aquel momento, sólo se reconocía como ciudadano a los sujetos de sexo masculino que fueran libres por nacimiento.⁵⁷

Durante la Edad Media, la categoría de ciudadanía estaba estrechamente ligada a la pertenencia a determinada clase social, privilegios otorgados por el señor feudal o la participación en ciertas instituciones, como los gremios o el clero, es decir, la relación entre política y propiedad no era independiente como en la antigüedad. La organización feudal implicaba un vínculo de dependencia de los individuos con un señor feudal que fungía como una figura de que poseía la propiedad y tenía poder político y militar dentro de un ámbito limitado.⁵⁸ No existían conjuntos uniformes de derechos y obligaciones con los que todos los hombres, estuviesen dotados en virtud de su pertenencia a la sociedad⁵⁹, por lo que más que ciudadanos, los vasallos y campesinos eran súbditos carentes tanto de propiedad como de derechos políticos.

⁵⁴ Aragón Rivera, Álvaro (2015), *Ciudadanía. La lucha por la inclusión y los derechos*. México: UACM, Gedisa, p. 18.

⁵⁵ Meiksins Wood, Ellen (2011), *Op. Cit.*, p. 49.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 62.

⁵⁷ Bovero, Michelangelo (2002), *Op. Cit.*, p. 28.

⁵⁸ Meiksins Wood, Ellen (2011), *Op. Cit.*, p. 41.

⁵⁹ Marshall, Thomas Humphrey (2009), *Op. Cit.*, p. 303.

Posteriormente, las ideas del Renacimiento y la Ilustración produjeron el resurgimiento de principios y prácticas democráticas replanteando la idea de ciudadanía. En paralelo, el advenimiento del capitalismo produjo nuevas ideas sobre la propiedad y el Estado, nuevas concepciones de lo público y lo privado, lo político y lo económico, así como la resurrección de la democracia, no en su antigua forma griega, sino en un nuevo sentido que no representaba ya un desafío al poder de las clases dominantes.⁶⁰ A partir de este período la ciudadanía se ha vinculado con la noción de derechos individuales, propiedad privada, capacidad de participar en la economía a través del trabajo asalariado, el consumo, la acumulación de riqueza y la participación en la esfera pública a través de mecanismos como la representación. Si el ciudadano ya era libre para trabajar y ganar dinero también obtenía su libertad para participar en los asuntos públicos, o al menos para elegir o ser electo.⁶¹

Para el pensamiento moderno la referencia de la comunidad política dejó de ser la ciudad, como lo había sido anteriormente, y pasó a ser el Estado.⁶² Este cambio implicó diferencias epistemológicas y antropológicas respecto a las construcciones antiguas sobre la ciudadanía.⁶³

La Revolución Francesa representó un hecho crucial, proclamando la igualdad, la libertad y la fraternidad como principios fundamentales de la ciudadanía. Aunque nuevamente de manera inicial esta categoría fue limitada a ciertos grupos, estas ideas sentaron las bases para la expansión gradual de la ciudadanía a lo largo del tiempo hasta llegar a nuestros días en que la ciudadanía se ha extendido a mujeres y a minorías.

Un par de diferencias importantes entre la concepción antigua y moderna de la ciudadanía son, en primer lugar, que incluso cuando lo que define al ciudadano

⁶⁰ Meiksins Wood, Ellen (2011), *Op. Cit.*, p. 42.

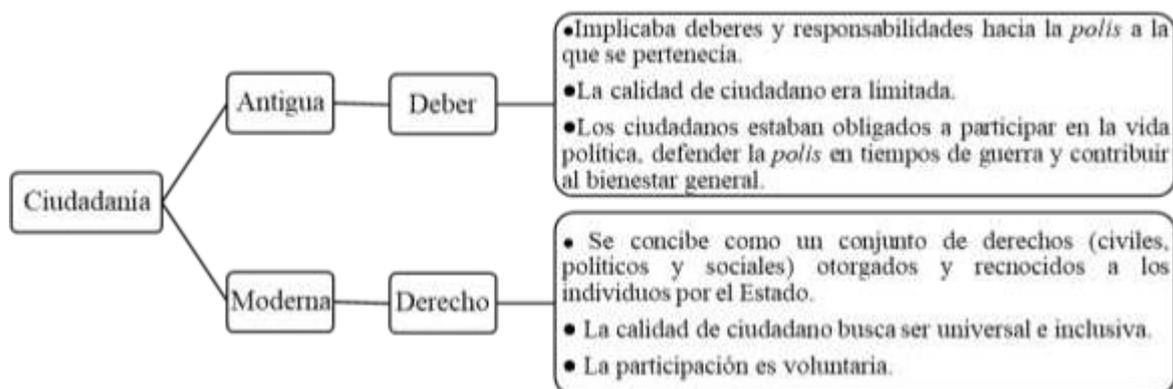
⁶¹ Nun, José (2002), *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, España: Siglo XXI, p. 52.

⁶² Aragón Rivera, Álvaro (2015), *Op. Cit.*, p. 61.

⁶³ *Ibidem*, p. 62.

es la participación, no significa que los ciudadanos pasivos, es decir, los que no participan, no tengan derechos en la modernidad, pues la libertad y la igualdad son irrenunciables. Sin embargo, es cierto que la idea del ciudadano pasivo no coincide con el ideal o el referente antiguo. En segundo lugar, puede considerarse entonces que en la época moderna la ciudadanía es un derecho, mientras que para los pensadores y prácticas antiguas era un deber.⁶⁴

Figura 6. Dimensiones antigua y moderna de la ciudadanía.



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de lo descrito por Aragón Rivera, Álvaro (2015), *Op. Cit.*, pp. 98-99.

En la actualidad, la preponderancia del neoliberalismo se ha extendido más allá de lo económico hacia los ámbitos social y cultural fomentando una visión del ciudadano como corresponsable de su desarrollo⁶⁵ así como que el papel del Estado debe ser limitado para permitir el libre mercado y la competencia.

De acuerdo con la perspectiva neoliberal, “el ciudadano ideal es pensado como activo y responsable, en contraposición al ciudadano pasivo del Estado benefactor”,⁶⁶ entonces se espera que los ciudadanos tomen medidas para mejorar sus propias vidas, asumiendo la responsabilidad de su bienestar en lugar de depender del Estado, lo que tiende a exacerbar las desigualdades sociales al poner

⁶⁴ Aragón Rivera, Álvaro (2015), *Op. Cit.*, pp. 98-99.

⁶⁵ Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), “El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal”, *Sociológica*, Núm. 83, p. 189.

⁶⁶ Leal Martínez, Alejandra (2016b). “La ciudadanía neoliberal y la racialización de los sectores populares en la renovación urbana de la ciudad de México”. *Revista Colombiana de Antropología*, Núm 52, p. 227.

una carga desproporcionada en los individuos para lograr su bienestar, sin tener en cuenta las barreras estructurales que pueden limitar las oportunidades de desarrollo, de participación y de acceso a una vida digna para ciertos grupos.

Por otro lado, en décadas recientes también se ha desarrollado la noción de ciudadanía cosmopolita que considera que la ciudadanía puede tener un alcance más allá de las fronteras territoriales de los Estados⁶⁷ como respuesta a problemas actuales caracterizados por requerir de soluciones que exigen realizar acciones no sólo en el ámbito local, sino más allá.⁶⁸

La evolución del concepto de ciudadanía refleja la interacción entre las estructuras políticas, sociales y culturales a lo largo del tiempo, desde sus inicios en la antigua Grecia hasta la actualidad, la ciudadanía ha pasado por transformaciones continuas, adaptándose a los desafíos y pensamiento de cada época.

1.3 Participación

El significado simple de participar es «tomar parte»: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. También significa «compartir» (...) De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo”.⁶⁹ Con mayor precisión, la participación actualmente se refiere a “la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y, en algunos casos, en la gestión de recursos.”⁷⁰

Dado que es un término muy amplio, puede referirse a diversas prácticas sociales orientadas al logro de diferentes objetivos lo que le confiere múltiples

⁶⁷ Aragón Rivera, Álvaro (2015), *Op. Cit.*, p. 149.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 148.

⁶⁹ Merino, Mauricio (2020a), *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 4. La participación ciudadana en la democracia*, México: Instituto Nacional Electoral, p. 20.

⁷⁰ Bolos, Silvia, (2003), *Participación y espacio público*, México: Universidad de la Ciudad de México, p. 7.

significados,⁷¹ por ello suele ir acompañado de algún adjetivo que le da un sentido más acotado. Una primera clasificación contempla las siguientes: participación comunitaria, participación social, participación ciudadana y participación política.

Figura 7. Formas de participación

Comunitaria	<p>Suele referirse a las acciones organizadas de autoayuda social^a y ocurre generalmente fuera de los canales institucionales.^b</p> <p>Su propósito es el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; generalmente se asocia con la beneficencia^d, y se apoya en acciones solidarias para solucionar problemas.^b</p> <p>Se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal.^c Sin embargo, aunque el interlocutor principal no es el Estado, en algunos casos lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.^d</p> <p>Otra de las características distintivas es que está vinculada al desarrollo territorial y busca el mejoramiento de las condiciones de vida del mismo^e, e intervienen sólo los grupos y organizaciones representativas de la población de ese territorio específico.^f</p>
Social	<p>Abarca un espacio más amplio que la participación comunitaria: la sociedad. Esta forma de participación se asocia con la “intervención de personas, familias, grupos, organizaciones sociales y comunitarias, instituciones públicas, privadas o solidarias y otros sectores en procesos económicos, sociales, culturales o políticos que afectan sus vidas”.^f</p> <p>El interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales^d y pretende la satisfacción de necesidades públicas a través de las actividades de la sociedad bajo el principio de la solidaridad y el ejercicio de la autonomía social; además contribuye a la construcción de ciudadanía.^a</p> <p>En su forma institucional, la participación social se caracteriza por la producción</p>
Ciudadana	<p>Es aquella en la que los ciudadanos se involucran a través de “prácticas políticas y sociales que pretenden incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público”.^g</p> <p>Está esencialmente vinculada a las actividades de los ciudadanos en tanto portadores de intereses y a su intervención en las decisiones estatales.^a</p> <p>Remite a la relación que existe entre los individuos y el Estado, tiene un componente político, que no es necesariamente partidario^h, y no reemplaza a la participación política sino que tiene objetivos y acciones diferentes que le dan un sentido pleno al concepto de ciudadanía^c, debido a que amplían la concepción de lo político y del espacio público como espacio también de ciudadanos.^d</p> <p>Las actividades de participación ciudadana también incluyen formas mediante las cuales se ejerce control sobre el gobierno por ejemplo mediante la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades e instituciones.^b</p>
Política	<p>Comprende las actividades que realizan los ciudadanos en las organizaciones políticas formales y en el sistema político^h; ejemplo de ello son la militancia en partidos, el voto, manifestaciones, participación en campañas electorales, discusión de sucesos políticos, contacto con autoridades gubernamentales y difusión de información política, entre otras.^{b i}</p>

⁷¹ Bolos, Silvia, (2003), *Op. Cit.*, p. 7.

	<p>Por un lado provee mecanismos por los que los ciudadanos pueden comunicar sus preferencias y generar presión para obtener respuestas de parte de quienes los gobiernan^j, pero por otro lado se encuentra asociada a la búsqueda de acceso al control del Estado y no sólo a incidir en él.</p> <p>La igualdad, el pluralismo político y la deliberación pública constituyen el marco para la existencia y ejercicio de la participación política.^a</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de ^a Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pp. 21, 74, 97 y 157; ^b Instituto Nacional Electoral (2015), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México: INE/Colegio de México, p. 25 y 69; ^c Ziccardi, A. (2009), "Las ciudades y la cuestión social" en Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Argentina: CLACSO, p. 113; ^d Villarreal, M. T. (2010), "Participación ciudadana y políticas públicas" en Comisión Estatal Electoral Nuevo León, *Décimo Certamen de Ensayo Político*, México, CEENL, p. 32; ^e Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019), *Bases para la participación ciudadana*, México: IECM, p. 51; ^f Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017), *Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada contra el hambre. Primera Fase*, México: CONEVAL, p. 4; ^g Parés, M. y Castilla, C. (2009), "Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos", en Parés (coord.), *Participación ciudadana y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, España: Ariel, p. 17; ^h Ramírez, J. M. (2013), *La participación política en la democracia*, México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, p. 11; ⁱ García, R. (2000), "La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas", *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 100, p. 218 y ^j Verba citado por Arzaluz, S. (2004), "Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León" en Ziccardi (Coord.) *Participación Ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México: UNAM/Indesol, p. 168.

Las formas de participación no se presentan de manera jerarquizada ni aislada, es posible que se relacionen o que en las expresiones participativas se pueda observar más de una forma a la vez.

Si bien, de alguna manera todas las formas de participación coinciden en el objetivo de atender necesidades sociales y contribuir al desarrollo para el bienestar de las personas, son diferentes en varios aspectos, como los siguientes:

- Naturaleza y alcance: la participación comunitaria se origina y desarrolla en y para la autoayuda social dentro de una comunidad territorialmente definida y por lo general fuera de canales institucionales. La participación social y ciudadana tienen un alcance más amplio no necesariamente condicionado por el territorio, además pueden darse tanto dentro como fuera de los canales institucionales. El objetivo principal de la participación social es asumir funciones que anteriormente eran resueltas por el Estado, mientras el objetivo de la participación ciudadana, es incidir y vigilar las decisiones públicas y actividades del Estado. Por último, la participación política se concentra en actividades formales dentro de organizaciones que

pueden llegar a abarcar todo un sistema político determinado que tienen el fin no sólo de incidir en el Estado sino de controlarlo.

- **Interlocutores principales:** en la participación comunitaria las interacciones se dan esencialmente entre los miembros de la propia comunidad, en la participación social la concertación suele ocurrir entre instituciones, grupos y organizaciones sociales. Por otro lado, en la participación ciudadana y política las relaciones típicas son entre los ciudadanos, de manera individual o colectiva, y el Estado.
- **Vínculo con el Estado y los asuntos públicos:** en la participación comunitaria es la que más se aleja por considerarse que se asocia con la beneficencia y que lo que se espera del Estado es apoyo asistencial; la participación social contribuye a la construcción de ciudadanía y es mediante esta forma que la sociedad ha asumido algunas de las funciones que anteriormente eran satisfechas por el Estado; la participación ciudadana es utilizada para tratar de vigilar e incidir en las acciones y decisiones del Estado, mientras la esencia de la participación política es la búsqueda de acceso al control del propio Estado.
- **Vigilancia, control y rendición de cuentas:** este aspecto puede observarse en la participación ciudadana dado que incluye formas de ejercicio de control, como la exigencia de rendición de cuentas, y en la participación política que provee mecanismos para que los ciudadanos comuniquen preferencias y generen presión para obtener respuestas de quienes gobiernan.

La participación también puede ser entendida y abordada por un lado, como medio o instrumento para lograr un objetivo más amplio que puede ser la toma de decisiones, dar legitimidad a los gobernantes, influir en políticas públicas o abogar por cambios legislativos, este enfoque requiere que la ciudadanía se

involucre en los procesos como las elecciones, consultas ciudadanas, asambleas u otros medios a disposición que le permitan incidir en la vida pública. En cambio, como fin en sí misma, la participación tiene valor como un componente fundamental de la democracia y de la ciudadanía, implica que el acto de involucrarse o expresarse es valioso independientemente del logro de objetivos. Ambos enfoques coexisten y se complementan.

Otro de los criterios que puede ayudar a distinguir las diferentes formas de participación es la institucionalización. Se dice que la participación es institucionalizada cuando ocurre dentro de las estructuras e instrumentos formales, en este sentido, el término puede quedar restringido a los casos que ejemplifican una reacción, ya sea individual o colectiva, desde el ámbito social como respuesta a una convocatoria emitida por autoridades gubernamentales en espacios institucionales designados o establecidos con el objetivo de involucrar a diferentes segmentos de la población en actividades particulares dentro de la categoría de los asuntos públicos.⁷²

Por otro lado, la participación no institucionalizada, se refiere a las acciones que se organizan y ejecutan al margen de las instancias formales; su regulación, estrategias, estructura y formas de movilización derivan de la organización autónoma de la sociedad.⁷³ “En este sentido, la participación ciudadana que emana desde la sociedad civil representa en muchos casos un contrapeso a las prácticas institucionalizadas, al poner en entredicho la integración a las lógicas sistémicas, abriendo nuevos canales de comunicación y de intervención”.⁷⁴

En cualquier caso la participación ciudadana, sin importar si se encuentra o no institucionalizada, facilita en cierta medida la capacidad de las personas para

⁷² Bolos, Silvia, (2003), *Op. Cit.*, p. 7.

⁷³ Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019), *Bases para la participación ciudadana*, México: IECM, p. 50.

⁷⁴ Álvarez Enríquez, Lucía y Sánchez Mejorada, Cristina (2012). "Dos dimensiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México", *Revista Centro de Estudios Políticos*, No. 7, p. 148.

tomar decisiones relacionadas con las políticas públicas, la gestión de los gobiernos⁷⁵ y la vida pública en general, así como la construcción de redes sociales y comunitarias, y el desarrollo de habilidades como negociación y colaboración.

Es importante destacar que muchos de los espacios y medios que los ciudadanos tienen a disposición actualmente para involucrarse en los asuntos públicos derivan precisamente de las demandas y luchas que distintos grupos sociales han impulsado durante años,⁷⁶ y es que mediante la participación, “el ciudadano deja de ser objeto del poder para convertirse en sujeto del mismo, lo crea y recrea de manera constante, le indica el rumbo que debe tomar y lo mantiene en él hasta que decide cambiarlo”.⁷⁷

1.4 Participación ciudadana en las democracias actuales

La participación ciudadana es una de las expresiones más palpables, precisamente, de la ciudadanía. Además revela la posesión de libertades, un estatus jurídico, el acceso a información, y la voluntad de emplear los medios disponibles para influir en las decisiones y ejercer vigilancia y control sobre gobiernos, autoridades e instituciones.

Por definición, en las democracias, el pueblo o los ciudadanos tienen el papel central. Aunque en la realidad no suele cumplirse esta característica, es justamente por eso que resulta importante para este trabajo abordar el estudio de la participación ciudadana ya que permite comprender cómo se ejerce el papel de ciudadano, qué factores influyen y cómo se fortalece o debilita la base misma de la democracia. Asimismo hace posible analizar las dinámicas de poder y control dentro de la sociedad revelando quiénes tienen acceso a los procesos de decisión

⁷⁵ Olvera, Alberto (2008), “Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia”, *Controversia*, no. 191, p. 74.

⁷⁶ Bolos, Silvia, (2003), *Op. Cit.*, p. 8.

⁷⁷ Rabasa Gamboa, Emilio (1994), *De súbditos a ciudadanos. Sentido y razón de la participación política*, México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM, p. 10-11.

y quiénes no, comprender esto es indispensable para ocuparse de las desigualdades e intentar garantizar una participación más equitativa y amplia.

Tanto la ciudadanía como sus diversas manifestaciones participativas se entrelazan en procesos políticos e históricos, dado que la evolución de ambas “puede observarse como una lucha constante por la inclusión de grupos de personas que quedan excluidas de la participación política y del disfrute de derechos”.⁷⁸

El ejercicio de la ciudadanía y de la participación depende de ciertas condiciones y de la calidad de éstas para que sea efectiva y significativa. En primer lugar, se requiere el reconocimiento y establecimiento legal de las formas y canales para ejercer la participación. Si bien esta parte es necesaria, se requiere más que la parte normativa pues ésta únicamente abre la posibilidad de la participación institucionalizada por quedar establecida, pero no la garantiza.

De manera ideal, además se requiere que existan condiciones como la deliberación pública, interacción social, aceptación de la diversidad ideológica, compromisos entre las partes involucradas,⁷⁹ respeto de las garantías individuales, marcos jurídicos, información y confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.⁸⁰ Sin embargo, en la realidad si esas condiciones existieran la participación no sería necesaria ni exigida.

La demanda de mayores espacios de participación deriva del descontento y de la percepción de que la prioridad de los gobernantes no es el bienestar colectivo sino el particular y partidario. De acuerdo con los datos que presenta la Corporación Latinobarómetro en su informe de 2020 sólo el 22% de las personas entrevistadas en 18 países de América Latina consideran que se gobierna para el bien de todo

⁷⁸ Aragón Rivera, Álvaro (2015), *Op. Cit.*, p. 19.

⁷⁹ Ziccardi, Alicia (2009), *Op. Cit.*, p. 114.

⁸⁰ Serrano Rodríguez, Azucena (2015). “La participación ciudadana en México”, *Estudios políticos*, Núm. 34, p. 97.

el pueblo. Este dato contrasta con el 73% que en 2020 considera que se gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio.⁸¹

Aun cuando existieran las condiciones jurídicas, institucionales y políticas que se han mencionado antes, es necesario reconocer que su mera existencia es insuficiente para que los ciudadanos participen porque, aunque por un lado, impera el optimismo discursivo sobre los alcances e importancia de la participación; por el otro, existe una escasa intervención auténtica y efectiva de la ciudadanía, derivada probablemente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano.⁸² El término ciudadanía de baja intensidad refiere lo siguiente:

Todos tenemos, al menos en principio, los derechos políticos y las libertades que corresponden al régimen democrático, y sin embargo, a muchos se les niega derechos sociales básicos, como bien lo sugiere la pobreza y desigualdad ampliamente extendida (...). A estas personas también se les niega derechos civiles básicos: no disfrutan de protección contra la violencia policial y varias formas de violencia privada, se les niega acceso igualitario a las agencias del estado y los juzgados, sus domicilios pueden ser invadidos arbitrariamente, y, en general, están forzados a vivir una vida no sólo de pobreza sino también de humillación recurrente y de miedo a la violencia, muchas veces perpetrada por las "fuerzas de seguridad" que supuestamente deberían protegerlos.⁸³

Es decir, también se requieren condiciones sociales que permitan a las personas cubrir sus necesidades más inmediatas como salud, alimentación, seguridad, vivienda y empleo para que los ciudadanos puedan asumir su papel como tales y dedicar realmente esfuerzos, tiempo, preocupaciones e intereses al ámbito de la vida pública y no sólo a la supervivencia cotidiana.

En América Latina la democracia y sus prácticas actualmente tienen niveles más bajos de apoyo que los que alcanzó antes del año 2000, al inicio de las transiciones

⁸¹ Corporación Latinobarómetro (2021), *Informe 2021. Adiós a Macondo*, recuperado de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, p. 43.

⁸² Canto Chac, Manuel (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y cultura*, Núm. 30, p. 11.

⁸³ O'Donnell, Guillermo (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina" en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, pp. 11-82. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 49.

en aproximadamente la mitad de los países de la región.⁸⁴ Entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia decreció de 63% a 48%, y en 2020 se encontró en 49%.⁸⁵

En esta región la pobreza y la desigualdad ya no pueden considerarse sólo como crisis sino como condiciones características desde la llegada de Cristóbal Colón al continente.⁸⁶ Estas condiciones se han visto exacerbadas por las constantes crisis políticas y económicas, la violencia, los efectos de fenómenos naturales y otras dificultades menos comunes como la pandemia por el virus SARS-CoV-2.

Ante este complicado panorama, es entendible que las personas afectadas por la pobreza y las desigualdades al tener que elegir entre ejercer libertades y derechos políticos o satisfacer necesidades económicas, prefieran lo segundo.⁸⁷

Lo relevante además de si los individuos eligen participar en el marco de prácticas democráticas son las razones que tienen para elegir hacerlo o no. En 2020, después de aproximadamente 30 años del comienzo de las transiciones a la democracia en América Latina, el 13% de la población aún prefiere un gobierno autoritario a uno democrático en algunas circunstancias.⁸⁸

No obstante, la conexión entre las libertades políticas y la comprensión y satisfacción de las necesidades económicas es esencial en los contextos democráticos, es decir, por sí misma, la democracia, especialmente cuando es sólo formal, no resolverá o mejorará las condiciones económicas. Sin embargo, la comprensión de las necesidades económicas depende en gran medida de debates públicos abiertos, para los que se requieren garantías de libertades políticas y derechos humanos fundamentales.⁸⁹

⁸⁴ Corporación Latinobarómetro (2021), *Op. Cit.*, p. 24.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 5.

⁸⁷ Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Argentina: Planeta, p. 185.

⁸⁸ Corporación Latinobarómetro (2021), *Op. Cit.*, p. 26.

⁸⁹ Sen, Amartya (2000), *Op. Cit.*, p. 185.

En este sentido, tres consideraciones subrayan la importancia de los derechos políticos básicos: en primer lugar, su rol en la vida humana en sociedad relacionado con la capacidad básica de la participación; en segundo lugar, su papel como instrumento que posibilita a los individuos para expresar y defender sus demandas, incluidas las que satisfagan sus necesidades económicas; en tercer lugar, su función en la conceptualización de las necesidades económicas.⁹⁰

La participación aunque es esencialmente un acto colectivo también es, en última instancia, una determinación individual que depende del entorno, historia y valores personales, así como de las posibilidades reales de participar. Es importante resaltar que la participación de carácter ciudadano también debe estar caracterizada por ser voluntaria, “porque si se obliga a la gente a participar a la fuerza eso es movilización desde arriba y no participación desde abajo”.⁹¹

Para profundizar en la comprensión del acto participativo se deben tomar en cuenta dos componentes interdependientes: la influencia de la sociedad en el individuo y, principalmente, la voluntad del individuo de ejercer influencia en la sociedad.⁹² Estos elementos son los que en última instancia configuran el vínculo del ciudadano con la participación y la voluntad colectiva de participar.

De manera que en las acciones participativas influyen factores de dos principales orígenes: los que dependen del grado de democratización del régimen político y los relativos a la democratización extrarégimen.⁹³ Entre los del primer tipo se encuentran el ejercicio autoritario del poder, la falta de transparencia y rendición de cuentas, fallas en sistema judicial (parcialidad, lentitud, inequidad), Poder Legislativo capturado por intereses de los partidos, mecanismos de consulta y participación ausentes, insuficientes, y/o sin efecto vinculatorio así como

⁹⁰ *Loc. Cit.*

⁹¹ Sartori, Giovanni (2015), *Democracia en 30 lecciones*, México: Debolsillo, p. 35.

⁹² Merino, Mauricio (2020a), *Op. Cit.*, p. 22.

⁹³ Villarreal Martínez, María Teresa (2010), “Participación ciudadana y políticas públicas” en Comisión Estatal Electoral Nuevo León, *Décimo Certamen de Ensayo Político*, México, CEENL, p. 43.

elecciones cuestionadas y criminalización de formas de participación no institucionalizada como movilizaciones y protestas sociales.⁹⁴ En la segunda categoría, es decir, en aquellos factores fuera del régimen que limitan la participación pueden colocarse la desconfianza hacia leyes, instituciones y los demás ciudadanos, la intolerancia hacia la diferencia de ideas, creencias e identidades, las prácticas autoritarias al interior de familias, escuelas, empresas; la ausencia de medios de comunicación independientes y plurales así como la apropiación y mercantilización de espacios y bienes públicos por grupos de poder tanto político como económico.⁹⁵

Estos factores se combinan creando un contexto complejo, dinámico y particular con efectos diferentes para cada caso pues las condiciones adversas pueden tanto motivar como obstaculizar la participación, dependiendo en última instancia, del contexto, la percepción y la capacidad de acción de los individuos y grupos sociales, sin que esto implique necesariamente una contradicción. Más bien esta ambivalencia acerca a la comprensión de los motivos para participar en su interrelación con otros fenómenos.

Por ejemplo, la falta de transparencia y rendición de cuentas así como la captura del Poder Legislativo por intereses partidistas pueden contribuir a la percepción de que la participación ciudadana no tendrá impacto real en las decisiones gubernamentales y de que los legisladores no representan los intereses genuinos de la ciudadanía, debilitando así la voluntad de los individuos para involucrarse en asuntos públicos e incluso en las elecciones y generando una crisis de representación. Mientras la intolerancia y las prácticas autoritarias en familias, escuelas y lugares de trabajo, pueden afectar la disposición de los individuos a expresar sus opiniones y a participar públicamente.

⁹⁴ Villarreal Martínez, María Teresa (2010), *Op. Cit.*, p. 44.

⁹⁵ *Loc. Cit.*

A nivel de cada individuo, los factores de grandes dimensiones mencionados anteriormente se entretajan con otros de menores dimensiones, los personales y particulares que motivan a las personas a participar, algunos ejemplos pueden ser experiencias como haber enfrentado injusticias o haber experimentado situaciones que inspiran un deseo de cambio; el compromiso con causas específicas, como derechos civiles, medio ambiente, salud o igualdad de género; el sentido de pertenencia a una comunidad y el deseo de interactuar y colaborar con otros ciudadanos; la identificación con valores políticos y la adhesión a ciertas ideologías; la inspiración derivada de líderes carismáticos, movimientos sociales o figuras públicas; el descontento con la situación actual y la necesidad de actuar para transformarla; y la búsqueda de sentido y propósito en la vida. Estos elementos personales, diversos e interconectados entre sí combinados con factores de mayor dimensión complejizan los motivos que influyen en la participación de las personas en la esfera pública.

Como anteriormente se mencionó, la desigualdad y la insatisfacción de las condiciones básicas de subsistencia pueden afectar la disposición de las personas para participar. A esos factores, se pueden añadir la desconfianza, la violencia, el individualismo, la corrupción, la desinformación e información falsa, la percepción de no estar siendo representados, entre otros.

La confianza es un elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la participación, en tanto acto colectivo, y de la democracia, por su calidad representativa. La confianza tiene tres componentes centrales: los afectivos que remiten a los sentimientos como la serenidad y la empatía; los cognitivos que refieren a la seguridad y predictibilidad de la expectativa sobre las acciones de los otros; por último, disposiciones que implica la capacidad de aportar algo benéfico en la relación con el otro.⁹⁶

⁹⁶ Flores Dávila, Julia Isabel y Somuano, Ma. Fernanda (2022), *La socialización política de los niños en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Colegio de México, p. 210.

Pueden identificarse dos vertientes de la confianza que representan desafíos que enfrenta la participación: interpersonal e institucional. La primera tiene su base en la experiencia y la formación del individuo desde temprana edad, y se ve afectada por factores como la desigualdad social, la violencia y las experiencias colectivas. Por otro lado, el segundo tipo se relaciona con la capacidad de las instituciones para cumplir los objetivos para los que fueron diseñadas y la percepción acerca de si actúan bajo lo previsto en la ley.

En el plano interpersonal “cuanto mayor es la confianza que se tiene en la gente, tanto más dispuesto se está a creer que se puede trabajar con sus conciudadanos al tratar de influir sobre el gobierno”.⁹⁷ Asimismo, cuando las personas confían en las instituciones, están más dispuestas a participar en la toma de decisiones colectivas ya que necesitan creer que sus contribuciones tendrán un impacto efectivo en las decisiones públicas que se tomen, si las instituciones cumplen con sus funciones los ciudadanos “terminan desarrollando un sentido de la justicia y unos sentimientos refrendadores de esas instituciones”.⁹⁸ En cambio si las personas perciben que los funcionarios públicos están involucrados en actos de corrupción, es más probable que pierdan la fe en el sistema y crezca su desánimo respecto a las actividades de participación, e incluso, cuando los esfuerzos para combatir la corrupción son insuficientes, pueden resignarse a aceptarla como una parte inevitable de la vida política.

La participación actualmente se concibe como una parte y una práctica importante de la democracia, este sistema de gobierno se oferta como la forma coherente de satisfacer demandas como mayor participación en la toma de decisiones, una voz en los asuntos públicos y establecimiento de espacios y mecanismos que permitan a los ciudadanos involucrarse.

⁹⁷ Almond y Verba en Hernández, María Aidé (2008), “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios”, *Revista mexicana de sociología*, Núm. 70, p. 269.

⁹⁸ Nussbaum, Martha (2014), *Emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia?.* España: Grupo Planeta. p. 267.

Es esencial que la posibilidad de participar se perciba de manera universal⁹⁹ y que estos actos vayan más allá de la simulación. Esto implica que las opiniones de los ciudadanos no solo sean escuchadas sino que también se reflejen de manera concreta en las decisiones públicas, generando un impacto verdadero. No obstante, la realidad muestra que la participación, aunque fundamental como parte del ejercicio de la ciudadanía en la democracia, se ve con frecuencia limitada y no logra alcanzar su efectividad.

Es importante tener en cuenta que el resurgimiento de la democracia, o más bien, el surgimiento de la democracia moderna está asociado al surgimiento del Estado-nación. Hoy estas dos entidades se encuentran en crisis, por ello no sorprende que algunos de sus elementos característicos como la ciudadanía, la representación y la participación se encuentren afectados también.

Una mayoría de ciudadanos del mundo no confía en sus gobiernos ni en sus parlamentos y un grupo aún mayor de ciudadanos desprecia a los políticos y a los partidos y cree que su gobierno no representa la voluntad popular. ¿Por qué ocurre esto? Los datos de las encuestas indican que la percepción de la corrupción es el principal predictor de la desconfianza política. La falta de confianza hacia determinados representantes puede convertirse en desconfianza hacia distintas instituciones políticas y en última instancia hacia todo el sistema político.¹⁰⁰

Uno de los fundamentos del poder político, público y del Estado es el mantenimiento del orden, la paz y la vida digna. La capacidad de garantizar tales elementos estaba respaldada en la soberanía estatal, es decir, un poder que estaba por encima de otros poderes particulares, indivisible e intransferible originado por la cesión del derecho de los individuos a usar su fuerza para afirmar y garantizar la protección de derechos. Actualmente esa soberanía se encuentra en riesgo debido a la intervención de otras fuentes de poder, principalmente financiero.

⁹⁹ Corporación Latinobarómetro (2021), *Op. Cit.*, p. 55.

¹⁰⁰ Castells, Manuel (2009), *Comunicación y Poder*, España: Alianza, p. 376.

Esta situación se ha acentuado con la adopción del modelo económico y administrativo neoliberal con el que el Estado ha ido perdiendo su capacidad de tomar decisiones, ésta se ha desplazado hacia otras entidades no estatales, dificultando llevar a cabo los programas y políticas para beneficio público derivando en una crisis del Estado que termina por afectar a la democracia de nuestros días, predominantemente representativa, que se encuentra limitada por la ausencia de condiciones estructurales propicias para alcanzar los resultados y beneficios esperados.

Esta crisis existe en tres dimensiones: la primera está vinculada al papel del Estado como burocracia incapaz de cumplir con sus obligaciones de manera eficiente; la segunda, se relaciona con la eficacia de la ley; y por último, ha sido afectada la credibilidad del argumento de que las instituciones estatales existen y se guían por la concepción del bien común.¹⁰¹

El Estado se encuentra en una posición de impotencia frente al poder financiero, que opera sin restricciones territoriales, mientras que los representantes, ya sea que persigan intereses personales o el bien común, se ven igualmente limitados por otros poderes, como la delincuencia organizada y el propio Estado.

La violencia generalizada de todo tipo ha afectado negativamente la realización de diversas actividades cotidianas, las relativas a la participación ciudadana no son la excepción. La violencia socava la seguridad personal, la confianza en las instituciones, la capacidad de los ciudadanos para expresar sus opiniones libremente y la participación en actividades cívicas y políticas, todo esto debilita el tejido social y limita las oportunidades para el diálogo. Al igual que pasa con la insatisfacción de condiciones sociales y económicas básicas, actualmente hay contextos en donde la seguridad personal se encuentra permanentemente amenazada, entonces la prioridad de los individuos tiende a ser la supervivencia

¹⁰¹ O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, Democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, Núm. 128, p. 67.

y la protección en lugar de participar en actividades cívicas y políticas. Incluso en climas de extrema violencia, ésta puede dar lugar a desplazamientos masivos de población, desaparición de los poderes políticos y restricción de los derechos y libertades civiles.

Fijémonos en los actos terroristas o en todo caso violentos que se emiten sin cesar en televisión, echemos un vistazo a la cartelera de los cines de nuestras ciudades, o a la lista de los libros más vendidos en los últimos meses, y comprobaremos hasta qué punto estamos expuestos a diario al espectáculo de una violencia aleatoria, gratuita, injustificada: la violencia por la violencia, sin ninguna otra finalidad. El mal se ha trivializado de forma real y plena, y lo más importante, entre las consecuencias, está que nos hemos vuelto insensibles, o pronto lo seremos, a su presencia y a sus manifestaciones. Hacer el mal ya no exige motivaciones.¹⁰²

Esta incapacidad para preservar las condiciones de bienestar y garantía de derechos que en teoría presupone la existencia del Estado y la democracia sustancial genera la percepción de que las instituciones y la democracia no funcionan y de que ejercer la ciudadanía o participar no vale el esfuerzo. Del mismo modo, cuando los ciudadanos perciben que las autoridades no pueden garantizar su seguridad o que están involucradas en actos de impunidad que permiten o alientan la violencia, es probable que se sientan desmotivados para participar en la vida pública y prefieran desplazar la participación y la confianza a círculos más pequeños, comunitarios o no gubernamentales.

En el espacio comunitario los mexicanos parecen encontrar la confianza y la eficacia que no tienen en las organizaciones sociales y las instituciones del Estado. En lo que se ha denominado individualización, los círculos de confianza-eficacia que conforman la familia, los amigos, el vecindario muestran un grado de relativa coherencia, por lo que se asumen como centrales en la articulación social percibida del país, aunque conlleven la tendencia a encerrarse con los suyos.¹⁰³

La ciudadanía y la participación derivada de la influencia neoliberal está asociada con la autogestión y la corresponsabilidad. El primero de estos términos es

¹⁰² Bauman, Zygmunt y Leoncini, Thomas (2018), *Generación líquida, transformaciones en la era 3.0*, España: Paidós.

¹⁰³ Flores y Somuano, (2022), *Op. Cit.*, p. 214.

utilizado para justificar el retiro del Estado en relación con las ideas de responsabilidad social, justicia social, etcétera, implica la capacidad de resolver problemas, procurarse opciones de desarrollo, pero sin alterar los márgenes y la jerarquía del poder o de la toma de decisiones políticas de los gobiernos.¹⁰⁴ La corresponsabilidad, se refiere al “compromiso compartido entre el gobierno y la sociedad de participar en los asuntos públicos y acatar las decisiones y los acuerdos mutuamente convenidos en las distintas materias involucradas”.¹⁰⁵ En este marco la participación ciudadana puede entenderse como la cooperación para abordar los vacíos que se crean producto de la ausencia de intervención del Estado.¹⁰⁶

El Estado se encuentra enfocado en su papel de facilitador de condiciones para el libre mercado, dejando de lado la garantía de los derechos para los ciudadanos¹⁰⁷ y promoviendo precisamente al mercado como la arena principal donde se expresa la ciudadanía, cuando esto ocurre se crean y agudizan desigualdades estructurales que obstaculizan la participación equitativa.

La autogestión coloca sobre los individuos la responsabilidad de su propio desarrollo y la superación de las desigualdades económicas y sociales, a pesar de las condiciones y limitantes estructurales predominantes. La mayoría de las personas se encuentra tan inmersa en el esfuerzo por mejorar sus capacidades individuales que no dispone de tiempo para el ejercicio de lo social y político, en este contexto, prevalecen los valores de competitividad, dando lugar a situaciones de rivalidad y desvinculación entre las personas.¹⁰⁸ Orientarse hacia actividades

¹⁰⁴ Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), *Op. Cit.*, p. 173.

¹⁰⁵ Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019), *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁰⁶ Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), *Op. Cit.*, p. 179.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 192.

¹⁰⁸ Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), *Op. Cit.*, p. 186.

centradas en sí mismos dificulta la búsqueda de respuestas organizadas y sostenidas ante la pérdida de derechos de toda índole.¹⁰⁹

La participación forma parte de la esencia democrática: darle al pueblo, a los ciudadanos, voz y voto en la toma de decisiones políticas, ya sea directamente o a través de representantes. Sin participación, la democracia se debilita o no podría seguir considerándose como tal. Los cambios y expansión que la democracia ha atravesado durante las últimas décadas conlleva la diversificación de formas de participar tanto institucionalizadas como no institucionalizadas que evolucionan y se enfrentan con desafíos cruciales, como los aquí presentados, las sociedades modernas enfrentan una amplia gama de desafíos y demandas, desde cuestiones ambientales y de seguridad hasta derechos humanos y justicia social, que demandan una evolución y adaptación continuas.

Comprender estos problemas y cómo afectan a las personas puede motivar a los ciudadanos a buscar nuevas formas de participación para abordar problemas específicos que no están adecuadamente representados en los procesos políticos tradicionales. Además, la creciente interconexión entre las sociedades a nivel global ha generado una mayor conciencia sobre problemas compartidos y ha facilitado la colaboración entre individuos y grupos en diferentes partes del mundo generando formas de participación que trascienden las fronteras nacionales. De modo que es imperativo reevaluar la interconexión entre lo local y lo global, que permitan encontrar formas que contribuyan a transformar la participación ciudadana de un simple ideal a una realidad tangible.

Una de las alternativas que se han adoptado para reflejar los cambios y mejorar la conexión entre los ciudadanos y sus representantes políticos son los mecanismos de participación ciudadana que constituyen un elemento esencial para la vida en democracia y demuestran que existen posibilidades para participar

¹⁰⁹ Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), *Op. Cit.*, p. 185.

en la vida pública, sin formar parte de un partido político y más allá del voto. Son también un medio para la progresiva ampliación de derechos político-electorales y la construcción de ciudadanía en el marco de los valores democráticos.

Actualmente no existe un consenso acerca de la clasificación de los mecanismos de participación, algunas propuestas se presentan a continuación:

- En el Reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México se hace distinción entre los mecanismos consultivos, democracia directa, democracia deliberativa, atención ciudadana.¹¹⁰
- Luis Téllez establece la existencia de mecanismos de organización territorial y temática, de democracia directa, de consulta e información y de democracia participativa.¹¹¹
- Enrique Bravo hace diferencia únicamente entre mecanismos para la conformación de órganos de gobierno y para procesos de toma de decisión.¹¹²
- Martha Schteingart y Emilio Duhau hacen diferencia entre 3 tipos: los que implican el ejercicio de derechos ciudadanos básicos (petición o queja), los que permiten la participación en la gestión municipal pero no, en principio, en el gobierno (cooperación vecinal, supervisión del ejercicio de gobierno u obra pública) y los que tienen que ver con las decisiones y la conformación de órganos (participación en distintas formas de consulta

¹¹⁰ Participando por México (2016), “Reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México”.

¹¹¹ Téllez, Luis (2021) “Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos” en Moisés Pérez (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, (pp. 125-158), México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, p. 132.

¹¹² Bravo Escobar, Enrique (2014), “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada” en Luis Ugalde y Gustavo Rivera (Coords.) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, (pp. 279- 319), México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 282.

pública, discusión y elaboración de los planes y programas de gobierno).¹¹³

Estos medios poseen una ambivalencia inherente, ya que en ocasiones pueden utilizarse para legitimar decisiones o gobiernos autoritarios o personalistas que desean dar otra apariencia.¹¹⁴

En distintas dimensiones las formas de participación se han transformado, por lo general en sentido positivo si se considera el factor cuantitativo o legal; sin embargo, en la práctica no se han alcanzado los mismos estándares, por lo que el efectivo empoderamiento y la influencia significativa de los ciudadanos en la toma de decisiones es todavía en muchos contextos una aspiración.

Otra de las características particulares de la adaptación de la participación en la actualidad es el uso de herramientas digitales, redes sociales y medios electrónicos que han permitido mayor interacción entre los ciudadanos, o bien, entre éstos y sus representantes, asimismo han facilitado la expresión y consulta de información acerca de temas públicos y la exigencia de responsabilidad a los gobernantes e instituciones.

En muchos países el uso de tecnología desempeña un papel fundamental en el desarrollo de procesos electorales, participativos o de democracia directa debido a que proporciona beneficios que mejoran aspectos como la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad.

No obstante, un aspecto que puede ser adverso del uso de medios digitales es que se ha facilitado la difusión masiva de información, los medios de comunicación por su alcance contribuyen a formar opiniones. Si hay sesgos o falta de diversidad en la cobertura mediática, esto puede limitar la perspectiva del público y afectar negativamente su participación, por ejemplo, una cobertura negativa enfocada a

¹¹³ Sánchez Mejorada Fernández, Cristina (2010), “La participación ciudadana”, en Gustavo Garza y Martha Scheingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional. T-II*, (pp. 617-657), México: El Colegio de México, pp. 622-623.

¹¹⁴ Olvera, Alberto (2008), “Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia”, *Controversia*, no. 191, p. 74.

los escándalos políticos y la corrupción, conduce a los ciudadanos a caer en lo que se ha denominado malestar mediático aumentando los sentimientos de ineficacia, cinismo y aislamiento que terminan por desalentar la voluntad de participar.¹¹⁵ Por el contrario, si los medios de comunicación proporcionan una cobertura equilibrada e imparcial, se puede fomentar una participación informada y comprometida.

Además ha surgido la preocupación sobre la desigualdad en el acceso y uso de la tecnología entre diferentes grupos sociales, y regiones del mundo de modo que quienes carecen de conocimiento y habilidades digitales, no tienen acceso a internet o a dispositivos tecnológicos enfrentan dificultades para participar plenamente en la sociedad actual.

Inevitablemente, se debe reconocer que la lucha contra las desigualdades económicas y sociales, así como contra la violencia, debe integrarse de manera inherente para el avance de la participación efectiva y el buen funcionamiento de la democracia.

Ante este escenario adverso hay quienes prefieren no participar. Uno de los riesgos que esto conlleva es que puede generar un ciclo vicioso: de manera que cuando los ciudadanos no participan en la vida pública y social, se reduce su capacidad para influir en las decisiones o de ejercer presión y vigilancia sobre quienes toman las decisiones. Esto a su vez puede llevar a una mayor concentración de poder en manos de un determinado grupo y a una mayor alienación de los ciudadanos reforzando todavía más la desconfianza en las instituciones. “La ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en

¹¹⁵ Castells, Manuel (2009), *Op. Cit.*, p. 381.

absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre”.¹¹⁶

No obstante, también hay quienes abogan por enfoques más participativos y directos de la democracia, destacando la importancia de la toma de decisiones descentralizada, de que los ciudadanos legitimen las acciones del gobierno y que la ciudadanía participe en la formulación de políticas, vigilancia sobre los gobiernos para obtener y mantener la porción de poder de decisión e intervención que históricamente se ha disputado la ciudadanía ante los partidos políticos y el gobierno.

1.5 Reflexiones finales del capítulo

La participación ciudadana es mucho más que un acto de involucramiento en la vida pública. Se trata de un compromiso sostenido y consciente de los ciudadanos con su entorno social y político, donde tienen la oportunidad de influir, opinar y contribuir al desarrollo de los lugares en donde realizan sus actividades cotidianas.

Tanto como concepto como práctica la participación, al igual que la ciudadanía y la democracia, se encuentran en constante cambio, en proceso de construcción y reconstrucción en función de los desafíos y oportunidades que caracterizan la sociedad contemporánea.

La importancia de la existencia de diversidad y evolución de formas de participación reside en que son el reflejo del reconocimiento de las diferentes preferencias y capacidades de los ciudadanos para involucrarse en la vida pública, da cuenta también de la creatividad y libertad que la democracia posibilita para encontrar nuevas formas de participar que se adapten a contextos actuales y en ocasiones específicos.

¹¹⁶ Merino, Mauricio, (2020a), *Op. Cit.*, p. 20.

Dada esa diversidad, resulta importante estudiar y comprender mecanismos específicos de participación ciudadana más allá de los más conocidos como las elecciones, las consultas y las iniciativas ciudadana para entender y fomentar la participación ciudadana como un concepto bastante amplio, que incluye formas tanto institucionalizadas como no institucionalizadas.

Desde la protesta en las calles hasta la colaboración o supervisión de proyectos municipales, la participación ciudadana se manifiesta de múltiples formas y en diversos ámbitos, enriqueciendo el tejido social. Es un recordatorio de que los ciudadanos tienen derecho a ser escuchados y pueden aportar al proceso democrático, independientemente de su posición social, económica o la manera en que decidan ejercer su ciudadanía.

Es posible que ningún Estado alcance plenamente el ideal democrático, y que muchos modelos o tipologías se limiten a ser meras herramientas de clasificación o estudio, siendo difícilmente observables en la realidad. Lo mismo sucede con la ciudadanía y la participación; no existen ciudadanos ideales y la participación enfrenta numerosos obstáculos, tanto internos como externos al individuo, sobre los cuales no se puede tener control directo.

Los ideales y la teoría desempeñan un papel crucial como formas de organizar y analizar el mundo, así como aspiraciones que guían las acciones con miras a aproximarse a lo ideal. A lo largo de estas páginas, se ha destacado la flexibilidad de los conceptos para adaptarse y evolucionar a lo largo del tiempo y la geografía sin perder su esencia. Esta evolución continuará siempre y cuando la creatividad humana encuentre nuevas formas de apropiarse y ajustar los modelos e ideales existentes a su realidad. A su vez, la teoría deberá evolucionar para estudiar e incorporar en la discusión las nuevas prácticas y pensamientos que surjan.

Observar los cambios que ha tenido la participación en la historia permite reconocer los avances y valorar el panorama, el lugar que ocupa en este momento, y el trayecto que resta para aproximarse a cumplir la aspiración.

2. Contexto y evolución histórica de la participación en México

La evolución de la participación es un reflejo de los profundos cambios, tanto internos como externos, que la han hecho posible y que han moldeado el panorama sociopolítico del país.

El objetivo de este capítulo es repasar y analizar los procesos de cambio y las diversas etapas, sobre todo del siglo XX en el contexto mexicano, que impulsaron y posibilitaron la existencia de formas, significados y temas cada vez más plurales de participación.

En principio se abordan los aspectos establecidos en la constitución de 1917 que se convirtieron en los fundamentos que hicieron posible desde entonces, al menos en lo jurídico, la participación en distintas formas.

En la segunda y tercera parte de este capítulo se describe cómo se formó y consolidó el régimen de partido hegemónico que, aunque inicialmente funcionó como un modelo para equilibrar las demandas sociales derivadas de la revolución y generar la estabilidad política, paulatinamente surgieron resistencias y cuestionamientos así como demandas de representatividad y democracia generando tensiones. Que aunadas a las crisis económicas y cambios internacionales, terminaron por desafiar el poder político ejercido por el PRI y llevaron a la alternancia en el orden federal al inicio de este siglo.

El cuarto apartado está centrado en los profundos cambios y en las transformaciones que fueron catalizadoras para la transición democrática y acepciones de participación. Los cambios abordados corresponden principalmente a los ámbitos electoral, social, económico, legislativo, político, cultural, internacional y del federalismo que sentaron las bases para la emergencia, fortalecimiento y ampliación de movimientos sociales derechos humanos y ciudadanos así como para el pluralismo tanto social como político.

La quinta parte explora la diversificación de formas de participación así como los factores y contexto que han configurado estas nuevas oportunidades, esbozando

cómo aspectos como la legislación, la movilización social o la tecnología han contribuido a expandir el ejercicio de la ciudadanía.

Luego, se relatan algunas experiencias vinculadas específicamente con la participación de tipo ciudadana que ayudan a ilustrar cómo las acciones de los ciudadanos redefinieron y fortalecieron el proceso de democratización abordando también su relevancia y sus obstáculos.

Posteriormente se recopilan algunas nociones y experiencias acerca de la participación como un derecho que se debe proteger para poder ejercerlo de manera efectiva.

Por último se presentan algunas reflexiones a partir del recorrido elaborado en este capítulo.

2.1 La Constitución de 1917

Al término de la lucha armada que tuvo lugar durante las primeras dos décadas del siglo XX para determinar qué caudillo poseía el poder, y una vez exhibido el desastre que dejó a lo largo del país, en 1917 fue promulgada la Constitución política que, aunque bastante reformada, continúa vigente en México.

Si bien en aquel momento la participación ciudadana no era un concepto o materia relevante en los términos en que sí lo es ahora, en este documento se incluyeron garantías individuales y libertades amplias. Por ejemplo, el artículo 6 consagró el derecho a la libertad de expresión, salvo en casos de incitación al delito o perturbación del orden público. El artículo 7 garantizó la libertad de escribir y publicar sobre cualquier tema, dentro de los límites del respeto a la vida privada, la moral y la paz pública. Asimismo, el artículo 8 reconoció el derecho de petición, siempre que fuera presentado por escrito y de manera pacífica y respetuosa, y el artículo 9 estableció el derecho de asociación y reunión pacífica con cualquier fin lícito, aunque el ejercicio de estos últimos dos derechos mencionados, cuando se refieren a asuntos políticos, quedaron reservados únicamente a los ciudadanos mexicanos.

Dentro de las garantías individuales, no sólo se encontraban aquellas de tipo político sino también social como protección a la propiedad privada (art. 16), la libertad de profesión u oficio (art. 4) y el acceso a la educación (art. 3). Estas garantías contribuyeron a fortalecer el desarrollo económico, principalmente de las clases medias urbanas, permitiendo una participación gradualmente más activa en la vida política y económica del país.

Adicionalmente y de manera indirecta, la participación en general también se vio sostenida formalmente gracias a cierto empoderamiento que se le confirió a sectores como el obrero y campesino. Incluyó el reconocimiento de derechos laborales (Título sexto) como la jornada máxima de trabajo, el salario mínimo, los descansos por maternidad, el derecho a la sindicalización y a la huelga, y la regulación de las condiciones laborales en general y también estableció la base para la reforma agraria en México (art. 27) reconociendo el derecho de los campesinos a la tierra y la creación de ejidos permitiendo la redistribución de la tierra y que diera a las personas acceso a recursos productivos que anteriormente estaban concentrados en pocos propietarios.

El conjunto de estas garantías fueron cruciales para dar sentido y asentar bases sobre las que décadas después se desarrollaría paulatinamente la participación ya que, al menos formalmente, abrieron desde ese momento la posibilidad de intercambiar perspectivas, tener acceso a información libre y plural para tomar decisiones y permitían legalmente a la ciudadanía organizarse.

2.2 De la Revolución a las primeras resistencias: fundamentos y consolidación del Régimen de Partido Hegemónico

En términos prácticos se consideró que era necesario formar un partido político para institucionalizar la Revolución. Ese partido fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, a partir de entonces y hasta el año 2000, México estuvo gobernado por este mismo partido político. Aunque tuvo

diferentes nombres: en 1938 fue reconfigurado bajo la denominación de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 se le dio el nombre que conocemos hoy día, Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El partido se convertiría, junto con la figura presidencial, en pilar del sistema político y de un régimen de partido hegemónico.¹¹⁷ En el caso de México se caracterizó por un partido muy fuerte, el PRI, rodeado de partidos muy débiles; reglas y procedimientos, formales e informales, convenientes para el partido en el poder; una presencia social del partido hegemónico suficientemente amplia para ganar prácticamente todas las elecciones sin necesidad de fraudes; y una fuerte disciplina partidaria que durante décadas fue fundamental para la aceptación de decisiones verticales en la selección de los candidatos así como para evitar fraccionamientos y escisiones.¹¹⁸

Dentro del partido, persistieron la centralización del poder y la escasez de procedimientos democráticos, reflejo de la forma en que operaba el gobierno del país. Estas circunstancias se aceptaron porque se consideraron necesarias para garantizar los resultados obtenidos en los años posteriores a la revolución, como el logro de la paz civil, y sobre todo, el crecimiento económico.

Desde la década de 1930 comenzó a afianzarse una forma de organización política y económica en la que el gobierno buscó intervenir en la economía con el fin de promover el desarrollo económico, reducir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población. A esta etapa se le conoce como Estado benefactor e incluyó acciones como la nacionalización de industrias estratégicas

¹¹⁷ Giovanni Sartori desarrolló una tipología de sistemas de partidos dentro de los no competitivos se encuentran dos clases: los de partido único y los de partido hegemónico, esta segunda clase se refiere a la existencia de un partido que domina las estructuras del poder, “no permite una competencia oficial por el poder ni una competencia de *facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite compartir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo no se produce de hecho, la alternación no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no” (Sartori, 1976, p. 282).

¹¹⁸ Leonardo Valdés Zurita (2004). “El fin del sistema de partido hegemónico en México”, *Revista mexicana de estudios electorales*, núm.3, enero-junio, p. 14.

como el petróleo y la electricidad, redistribución de la riqueza a través de programas de reforma agraria, de asistencia y de seguridad social, así como el desarrollo de infraestructura básica, principalmente carreteras, ferrocarriles, escuelas y hospitales.

Luego, entre las décadas de 1940 y 1970 lo característico fue el rápido crecimiento económico y estabilidad, derivados de lo que se conoce como el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador. El desarrollo estabilizador fue el modelo económico implementado por el gobierno mexicano caracterizado por políticas como la estabilización de precios y el control de la inflación, el fomento a la industrialización y la protección de la industria nacional a través de aranceles y subsidios. Mientras que el milagro mexicano refiere al período de rápido crecimiento económico que acompañó al desarrollo estabilizador. Durante este tiempo, el país se convirtió en uno de los líderes económicos de América Latina.

El Estado benefactor y el desarrollo estabilizador implicaron un fuerte control por parte del gobierno federal sobre la economía y las políticas públicas, limitando la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para tomar decisiones autónomas.

Aunque en lo formal se concibió a México como un país federal y en 1917 Venustiano Carranza argumentó ante el Congreso Constituyente que la organización municipal debería descansar en que no existiera ninguna autoridad intermedia entre éstos y el gobierno estatal; que tuvieran independencia y libertad para la formación de su hacienda; y que tuvieran personalidad jurídica para todos los efectos legales;¹¹⁹ se dio un proceso de centralización.

Esta centralización se manifestó a través de la supresión de competencias a los municipios en cuanto a la administración, la imposición fiscal y la explotación de recursos productivos en sus territorios. Además el gobierno federal ejerció control

¹¹⁹ Hurtado, Javier y Macedonio, Omar (2012), "Los ayuntamientos y la integración de la representación política en los municipios de México", *Acta republicana. Política y sociedad*, Año 11, p. 16.

sobre la asignación de recursos financieros a los estados y municipios a través del presupuesto nacional.

A pesar de la forma en que fue concebido, en la etapa entre 1917 y 1950 la mayoría de los municipios continuaban sin tener la capacidad para cumplir con los deberes propios de la administración local, proveer servicios, o atender las demandas de su población, por lo que deliberadamente fueron cediendo atribuciones y el manejo de sus recursos mediante la aceptación de la injerencia del gobierno federal a cambio de recibir apoyos con el fin de cubrir las nuevas necesidades que exigía la modernización del país.¹²⁰ De esta manera, las políticas y programas que se desarrollaron en el ámbito local respondieron a las necesidades específicas del gobierno central, y por ende del PRI, más que a las de los gobiernos estatales y municipales o de la población.

Para consolidar el predominio político e ideológico del Estado se recurrieron a algunas estrategias de control social, mediático y sobre las instituciones políticas que limitaron considerablemente la participación durante el régimen de partido hegemónico.

Se crearon organizaciones corporativas que representaban a diferentes sectores de la sociedad, como trabajadores de distintos ámbitos, campesinos, empresarios, entre otros. La función de estas organizaciones era canalizar las demandas y necesidades de sus respectivos sectores hacia el Estado para la determinación de las políticas a implementar.

De esta manera la participación ciudadana autónoma, es decir, el ejercicio de derechos y deberes cívicos y políticos de forma independiente o fuera del control directo del Estado o partidos políticos, era escasa. Además los gobiernos locales, estatales o municipales tenían poca influencia en las decisiones dado que el poder

¹²⁰ Mendoza García, Jesús Edgar (2016), *Agua y tierra: en San Gabriel Chilac, Puebla, y San Juan Teotihuacán, Estado de México. El impacto de la reforma agraria sobre el gobierno local, 1917-1950*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, p. 20.

estaba concentrado en el Presidente de la República en turno que también fungía como líder del partido en el gobierno.

A algunos sectores de la sociedad se les otorgaron un trato diferente por parte del gobierno según se necesitara encaminarlo a un fin específico o anular su peso en el sistema político; así mismo, se utilizaron como un medio de movilizar al electorado, y de ubicar a los representantes de los grupos más activos en la formulación de demandas para seleccionarlos como candidatos del partido a puestos de elección popular. Así se evitaba que esos grupos se sintieran desatendidos o sin lugar en el gobierno y que configuraran una competencia política real para el régimen.¹²¹

Por ejemplo, al sector campesino, se le confirieron beneficios como subsidios y acceso a recursos para desarrollar sus actividades a cambio de mantener su respaldo al partido. Con el sector empresarial se establecían relaciones estrechas mediante el otorgamiento de contratos gubernamentales, incentivos fiscales y protección contra la competencia extranjera a cambio de su apoyo; mientras que en algunos casos, se cooptaba a los líderes de grupos disidentes para canalizar sus peticiones a través de instituciones controladas por el partido hegemónico.

En el ámbito electoral, además de movilizar el voto de los integrantes de las diferentes corporaciones, se utilizaron estrategias de clientelismo para mantener una base de apoyo entre la población a la que le proporcionaron beneficios materiales y servicios a cambio de lealtad política. El PRI también se encargó de monopolizar la postulación de cargos de elección no solo a nivel federal, sino también en los estados y municipios, de esta forma se aseguraba que los gobernadores y presidentes municipales se sujetaran a las directrices y políticas del partido, limitando así su capacidad para tomar decisiones independientes. Estas prácticas generaron en una parte de la población la percepción de que las

¹²¹ Pablo González Casanova (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era, pp. 183-184.

elecciones no eran competidas, libres y justas con lo que disminuyó el incentivo para que emitiera su voto.

También existió un fuerte control sobre los medios de comunicación, especialmente sobre los más grandes o aquellos de amplio alcance. El Presidente de la República tenía una autoridad casi total sobre el funcionamiento del sector de la radio y la televisión debido a que una de sus facultades constitucionales era otorgar las concesiones. Los empresarios de los medios aceptaron estas condiciones debido a la naturaleza lucrativa de la industria y a la ausencia de diferencias ideológicas o políticas con el régimen durante esa época.¹²²

Aunque oficialmente existía la libertad de prensa y durante todo el siglo XX existieron medios como periódicos, revistas y estaciones de radio que ofrecieron una perspectiva alternativa; en la realidad los periodistas enfrentaron presiones y censura por parte del gobierno.

El conjunto de estas prácticas limitaron la difusión de información crítica y alternativa así como la diversidad de opiniones afectando el acceso a la información adecuada para que los ciudadanos pudieran formar opiniones independientes.

A pesar de las estrategias del régimen, desde las primeras décadas de éste hubo movimientos sociales y resistencias que, como respuesta a diversas problemáticas sociales y políticas, desafiaron el control del partido.

Algunas experiencias fueron especialmente relevantes por su carácter de antecedente para desencadenar procesos de organización y participación ciudadana, apertura democrática, reformas electorales y de concientización política.

¹²² Valdés Vega, María Eugenia (2017), La evolución de los medios de comunicación en México, ponencia presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política ¿Democracias en recesión? de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, Uruguay, recuperado de <https://alacip.org/cong17/dem-70vega9c.pdf>, p. 4.

Sectores como el ferrocarrilero, minero y de los maestros desde finales de la década de 1930 protagonizaron huelgas y protestas. Aunque el carácter de estos acontecimientos fue esencialmente laboral, en respuesta a las condiciones injustas, de explotación, la falta de derechos laborales y para pedir mejoras salariales, también incluyeron demandas como la defensa de la soberanía nacional en el control de los ferrocarriles, educación más accesible y democracia sindical. Existieron otros movimientos que surgieron de la sociedad apoyados por partidos de izquierda, aunque generalmente fueron reprimidos por el gobierno.¹²³ Entre estos se encuentran movilizaciones cívicas en Guerrero y Tabasco, en los años de 1954 y 1955 respectivamente con las que se logró el cese de los gobernadores de esos estados.¹²⁴

La industrialización y urbanización derivadas del desarrollo económico, fueron fundamentales para la migración del campo a la ciudad, creación de infraestructura, políticas de acceso a la propiedad y a la vivienda, así como programas de salud y educación que permitieron que un número cada vez mayor de personas pudiera profesionalizarse. Estos factores representaron una transformación en la estructura social y económica del país por lo que tuvieron un papel importante en la formación de las clases medias.

El acceso a la educación y la profesionalización, dos de los principales rasgos que distinguen a las clases medias, son elementos asociados con las actividades laborales no manuales, dentro de las que se encuentran las categorías asalariadas y no asalariadas, en la primera de estas categorías se encuentran, por ejemplo, los empleados, los funcionarios, los maestros, médicos y algunos cuadros del

¹²³ León Pérez, Alfonso (2010). *Las organizaciones civiles de México su contribución en la democratización del espacio público*, México: UAM, pp. 107-108.

¹²⁴ *Loc. Cit.*

ejército, mientras que la categoría de los no asalariados se componen principalmente de pequeños comerciantes e industriales.¹²⁵

El acceso a la educación también permitió que las personas pudieran comprender mejor el contexto social y político, así como las dinámicas de poder y el contacto con ideas plurales pues las clases medias, por su posición en el espectro socioeconómico pueden ayudar a articular demandas de diferentes grupos de la sociedad.

Uno de los factores que ha generado cohesión en el comportamiento político de las clases medias ha sido la defensa de la participación económica o política, que es vista por este grupo como instrumento para flexibilizar la estructura social.¹²⁶

A partir de la década de 1960 se intensificaron los movimientos y acciones organizadas originadas en sectores con características propias de las clases medias.

Es en esta época en dónde comienza a poder distinguir la coexistencia de diversas formas de participación pues se empezó a observar una multiplicidad de movimientos sociales con agendas diversas y específicas que representaban intereses particulares y buscaba influir en las políticas públicas desde diferentes ángulos.

Entre 1964 y 1965 estudiantes de medicina, personal médico, de enfermería y del sector salud en general convocaron y mantuvieron el primer paro nacional del gremio.¹²⁷ Sus principales peticiones eran el cambio del tipo de contrato para poder establecer una relación laboral bien definida y con mejoras en el nivel económico, mayor seguridad en el empleo, participación en la elaboración de los

¹²⁵ Loeza, Soledad (2016), "El papel político de las clases medias en el México contemporáneo", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 45, No. 2, p. 410.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 415.

¹²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s.f.), "Movimiento de los médicos, primer paro nacional", recuperado en mayo de 2024 de https://www.cndh.org.mx/noticia/movimiento-de-los-medicos-primer-paro-nacional#_ftn3

programas de enseñanza y la solución satisfactoria a los problemas de cada hospital.¹²⁸

Algunos años más adelante, el sector estudiantil encabezó grandes movilizaciones y movimientos. Dos de los acontecimientos más representativos en este sentido fueron las protestas de 1968 y 1971 que culminaron con la muerte, desaparición y encarcelamiento, por órdenes del gobierno en turno, de una cifra desconocida de jóvenes; este hecho representó el comienzo de una ruptura en la historia mexicana, poniendo en cuestión el régimen de partido hegemónico y convirtiéndose en un antecedente para el impulso de los cambios políticos y sociales. Dejaron ver que el poder tenía que transformarse como resultado de la conciencia política que estaba despertando en una parte de la sociedad y que la sumisión ante el autoritarismo del gobierno ya no era la regla.¹²⁹ La principal demanda era abrir al Estado de manera que permitiera a la sociedad entrar en él de manera autónoma y no sólo mediante canales oficiales.¹³⁰

2.3 Agotamiento del régimen

Las fracturas y el agotamiento del régimen de partido hegemónico se hicieron más evidentes en las dos décadas siguientes como resultado de una combinación de factores políticos, económicos y sociales que socavaron su legitimidad y eficacia.

En el aspecto económico, aunque hubo un crecimiento notable, el desarrollo estabilizador no pudo abordar y dar soluciones de largo plazo a problemas estructurales como la desigualdad y la pobreza. Además se generó una creciente dependencia del petróleo y del endeudamiento externo para sostener al Estado.

¹²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s.f.), “Movimiento de los médicos, primer paro nacional”, recuperado en mayo de 2024 de https://www.cndh.org.mx/noticia/movimiento-de-los-medicos-primer-paro-nacional#_ftn3

¹²⁹ Cerón, Ahremi (2012). “El movimiento 68 en México: interpretaciones historiográficas 1988-2008”, *Andamios*, vol. 9, núm. 20, p. 253.

¹³⁰ Rabasa Gamboa, Emilio (1994), *De súbditos a ciudadanos. Sentido y razón de la participación política*, México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM, p. 13.

A partir de la década de 1970, se produjeron crisis económicas que exacerbaban las desigualdades sociales y el descontento de la población que cada vez más puso en cuestión la legitimidad del gobierno que además de ser autoritario no garantizaba bienestar a su población.

Otro de los aspectos que revelaron el agotamiento del régimen fue la evidente disminución en la capacidad para mantener el orden y la estabilidad, por lo que era frecuente que el gobierno recurriera a utilizar prácticas clientelistas, represivas y autoritarias para mantenerse en el poder. Lo que alimentó la percepción de un gobierno insensible y antidemocrático.

La educación de masas fue una política implementada por el gobierno para mejorar los niveles educativos y promover el desarrollo del país. Se orientó a expandir el acceso a la educación primaria y secundaria al mayor número de personas posible. Los efectos de esta estrategia configuraron otro de los factores de los que derivó el agotamiento del régimen dado que promovió la movilidad social, fomentó una conciencia crítica, el análisis y cuestionamiento de las prácticas del gobierno, y generó descontento social resultado del entendimiento de la existencia de desigualdades e injusticias en el país. Estos cambios impulsaron la demanda y expectativas de cambios profundos en el estado de las cosas.

En el ámbito internacional, los países latinoamericanos vivieron procesos de transición a la democracia, después de haber atravesado etapas de gobiernos militares, comenzaron con República Dominicana en 1978 y culminaron, con Paraguay, en 2008¹³¹ con lo que se comenzó a revitalizar la demanda, importancia e institucionalización de la participación en toda la región.

Adicionalmente, en todo el mundo la tendencia intervencionista del Estado en la economía empezó a ser cuestionada. En México esta crisis “aceleró la pérdida de

¹³¹ Corporación Latinobarómetro (2023), *Op. Cit.*, p. 13.

legitimidad del Estado posrevolucionario, que se sostenía en gran medida en el crecimiento económico”.¹³²

El fin de la Guerra Fría, también contribuyó dado que creó un entorno internacional que propiciaba la liberalización política, pues con el declive de la influencia de las superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) y la difusión de los ideales democráticos, aumentó la presión sobre los gobiernos del mundo, entre ellos el gobierno mexicano, para emprender reformas políticas con orientación pluralista y democrática.

Además, comenzó a instaurarse el neoliberalismo, basado en el orden espontáneo del mercado y en la disminución del gasto social, que comenzó a ser considerado negativo para poner las responsabilidades que le pertenecieron al Estado en el modelo de bienestar en manos de las esferas social y privada en adelante.¹³³

Aproximadamente desde 1982, las técnicas de intervención estatal, que principalmente eran la reserva de actividades y la nacionalización fueron desplazadas por las técnicas del nuevo modelo económico, a saber, eran la desregulación, la liberalización, y la privatización de empresas públicas,¹³⁴ eliminación del déficit presupuestal, flexibilización del comercio internacional y flexibilización laboral.¹³⁵

Un ejemplo de las decisiones tomadas dentro de esta orientación fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con el que se esperaba que se impulsara la modernización, la competitividad, la atracción de inversión extranjera, las exportaciones, la adopción de tecnología en la industria

¹³² Leal Martínez, Alejandra (2016a), “Neoliberalismo, Estado y ciudadanía. La crisis del "pacto revolucionario" en torno al sismo de 1985”. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Núm. 147, p. 52.

¹³³ Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), *Op. Cit.*, pp. 171.

¹³⁴ Arcudia Hernandez, Carlos Ernesto (2021), “Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982-2000”. *Nósis*, Núm. 29, p. 36.

¹³⁵ Blancas Martínez, Edgar Noé (2011). "Municipalización en México. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo" en Edgar Blancas (coord.) *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*. (pp. 21-77). México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, p. 35.

mexicana y el crecimiento económico que el país había perdido en las últimas décadas.

Aunque es importante recordar que, más allá del ámbito económico, el neoliberalismo es un proyecto que atraviesa todos los espacios de la vida social,¹³⁶ como un “proceso amplio que incluye nuevas técnicas de gobierno y nuevos vocabularios políticos que hoy se presentan como naturales.”¹³⁷

La disminución del Estado, que acompañó la instauración de este nuevo modelo económico y cultural, provocó un aumento en la intervención del llamado tercer sector.¹³⁸

Estos cambios fueron acompañados de manera paralela por la implementación de la nueva gestión pública cuya esencia en parte era, justamente, la minimización del Estado en “respuesta a la necesidad de eficiencia de lo que queda o debe quedar del Estado, ya que las propuestas contemplan su reducción y dar respuesta a los requerimientos de democratización para la gobernabilidad”¹³⁹

Estas modificaciones cada vez más desafiaron el dominio del PRI y promovieron reformas políticas y sociales, lo que inevitablemente llevó a los gobiernos a buscar maneras de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones, especialmente en áreas como la planificación y la implementación de políticas públicas.

Una de las formas en que se realizó fue mediante la incorporación de disposiciones legales y prácticas que permitieran a los ciudadanos participar.

¹³⁶ Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), *Op. Cit.*, pp. 166.

¹³⁷ Leal, Alejandra (2016a), *Op. Cit.*, p. 53.

¹³⁸ Es la denominación con la que se refiere el vastísimo conjunto de organizaciones que no son ni gubernamentales ni comerciales. Estas entidades, privadas y sin ánimo de lucro, persiguen objetivos sociales, públicos o colectivos, incluyen cooperativas, mutuas, asociaciones sin fines de lucro, ONGs, grupos de voluntarios y comunidades de base, entre otras. De Santos Sousa, Boaventura (2004), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Ecuador: Abya-Yala, pp. 59-60.

¹³⁹ Ochoa, Haydée (2004). "En la mira: La nueva gestión pública". *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 25, pp. 1-2.

Además, de la creación de instituciones especializadas encargadas de promover y coordinar la participación ciudadana.

En marzo de 1994, el candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado en Baja California; y en septiembre fue asesinado el entonces Secretario General del PRI y Diputado Federal, José Francisco Ruiz Massieu.

Luego, al final del año y recién comenzado el nuevo sexenio, encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, estalló una nueva crisis económica conocida como el error de diciembre, esta crisis tuvo un impacto social considerable, aumentando la pobreza y generando descontento. A nivel político, contribuyó al desprestigio del PRI, que había estado en el poder durante décadas.

Los sucesos de la primera mitad de la década de los 90 dejaban ver claramente que el régimen estaba agonizando. A partir de todos estos factores, el régimen de partido hegemónico se tornó insostenible y experimentó el fortalecimiento de la tendencia hacia apertura y la descentralización del poder político que implicó trasladar facultades y capacidades hacia ámbitos locales o instituciones autónomas.

Por ejemplo, mediante reformas al artículo 115 planificar el desarrollo urbano y administrar servicios básicos como agua potable, transporte y seguridad pública pasaron a ser asuntos de los municipios. Además se implementaron medidas para redistribuir los recursos fiscales entre el gobierno federal, estatal y municipal permitiéndoles a estos últimos también recaudar y administrar sus propios ingresos.

También se transfirieron responsabilidades y recursos en los sectores de educación, salud y judicial hacia los gobiernos estatales y municipales.

Otra de las maneras a través de las que gradualmente se transfirieron diversidad de materias de interés nacional son los órganos constitucionales autónomos (OCAs), definidos como instrumentos que “no se adscriben a los poderes

tradicionales del Estado, (...) actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”.¹⁴⁰

Por ejemplo, el primer órgano mexicano en alcanzar su autonomía en el rango constitucional fue el Banco de México, en el año de 1993, posteriormente, se incorporó el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) (desde 2014 denominado Instituto Nacional Electoral, INE) creado en 1990, pero dotado de autonomía hasta 1996. Hacia finales de la década, en 1999, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) obtuvo también el carácter de OCA, y ya en este siglo, se otorgó autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2008, El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) desde el año 2014, entre otros.

Estos procesos fueron complejos y paulatinos pero trajeron cambios significativos en la estructura política y administrativa de México, ampliando la autonomía y responsabilidad en la gestión pública a nivel local y creando espacios para la participación ciudadana al acercar la toma de decisiones al ámbito local.

2.4 Transformaciones que posibilitaron la participación

En el transcurso del siglo XX, y todavía en lo que va del XXI, México ha atravesado transformaciones que de manera escalonada fueron construyendo la base para redefinir la configuración del poder político y las estructuras económica, social y cultural, así como la manera en que la ciudadanía participa.

¹⁴⁰ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín (2010). "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del instituto de la judicatura federal*, núm. 29, p. 254.

2.4.1 Cambios en las condiciones socioeconómicas y culturales

Entre las décadas de 1930 a 2000 la población de México experimentó cambios significativos en términos demográficos, socioeconómicos y culturales.

La población en 1910 vivía mayormente en zonas rurales, era de apenas 15 millones de habitantes y de estos el 78% era analfabeta.¹⁴¹

El 70% de la Población Económicamente Activa en 1930 se ocupaba en actividades agrícolas, el 15% en actividades industriales y el 12% en los servicios, pero para 2014 los porcentajes eran 13%, 24% y 62%, respectivamente.¹⁴²

Durante la década de 1930 comenzó a decrecer el analfabetismo en forma significativa, debido a que durante ésta y la siguiente, la de 1940, algunas de las principales políticas que se implementaron tuvieron que ver con la industrialización y redistribución de la tierra para modernizar la economía y combatir la desigualdad social por lo que se requirió extender los servicios de alfabetización y educación básica de modo que permitiera a la población incorporarse satisfactoriamente al sistema productivo.¹⁴³

En estos primeros años después de la Revolución las orientaciones políticas de la población se caracterizaron por un fuerte nacionalismo.

A partir de 1950 se aceleró el crecimiento económico, y a medida que la industria se desarrolló, las personas comenzaron a migrar en grandes cantidades de zonas rurales a las ciudades en busca de empleo y mejores condiciones de vida, lo que trajo consigo mayor urbanización. En 1950 sólo el 43 % de la población vivía en localidades urbanas, para 1990 el porcentaje había incrementado considerablemente hasta el 71% y para 2020 era de 79%.¹⁴⁴ Esta migración

¹⁴¹ Casar, María Amparo (2015), *Sistema político mexicano*, México: Oxford University Press, p. 230.

¹⁴² *Loc. Cit.*

¹⁴³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1994), *Estadísticas de Educación. Cuaderno Número 1*, México: INEGI, p. 2.

¹⁴⁴ Instituto Nacional Estadística y Geografía (2020), "Población", recuperado en mayo de 2024 de https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P#:~:text=Debido%20a%20la%20constante%20mi%20graci%C3%B3n,de%20las%20rurales%20ha%20disminuido.&text=En%201950%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento.

implicó cambios en la geografía mexicana, en la estructura social, económica y política, así como cambios en las familias y en el estilo de vida de la población.

Entre los efectos de la industrialización, por un lado, se encuentran que influyó en la dinámica política del país debido al surgimiento de una clase trabajadora tanto manual como no manual y profesional, sobre todo urbana, que cada vez más exigió al gobierno garantías de mejores condiciones laborales, salarios justos y protección social.

En función de su manera de vincularse con el régimen, dentro de esta clase trabajadora pueden identificarse dos grupos, el primero de ellos estaba conformado esencialmente por campesinos y obreros aglutinados en confederaciones, sindicatos y otros cuerpos que estuvieron ligados al modelo corporativista de participación. Por otro lado, se encontraban los trabajadores con algún grado de profesionalización, por su acceso a la educación este grupo puede asociarse con las clases medias que participaron con cierta autonomía frente al régimen, las exigencias laborales, y más tarde de carácter ciudadano de este grupo contribuyeron a la democratización del régimen, ya que el gobierno se vio obligado a responder a las demandas de una parte de la población que era cada vez más organizada y consciente de sus derechos.

En 1943 se creó el Instituto del Seguro Social (IMSS) y en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), desde entonces hasta hoy día, son las dos instituciones principales mediante las que el Estado mexicano provee atención médica y hospitalaria a buena parte de su población. La creación de estas instituciones contribuyó a hacer efectivos derechos de los trabajadores y sus familias como el acceso a la salud y la protección contra riesgos laborales. La disponibilidad de atención médica preventiva y curativa más allá de mejorar la salud de la población influye en la esperanza y calidad de vida, así como en la economía y el desarrollo del país en general.

El año 1953 estuvo marcado por la obtención del derecho de las mujeres al voto con lo que se amplió el espectro de la participación política. Aunque más allá de la parte electoral, en el plano social, gradualmente las mujeres fueron incorporándose a la educación, no sólo básica, sino superior y al mercado laboral.¹⁴⁵ Esto les otorgó herramientas para participar de manera más informada en la vida pública.

Las décadas de 1960 y 1970, en el ámbito económico estuvieron marcadas por la expansión del sector petrolero. En lo social, estos años fueron testigos de mayor conciencia política de la población, de crecientes cuestionamientos al autoritarismo del régimen y de demandas por libertades civiles y derechos humanos efectivos.

La crisis económica iniciada desde finales de la década de 1970 tuvo sus repercusiones más significativas en las décadas de 1980 y 1990. La falta de empleo, la pérdida de poder adquisitivo y el aumento de la pobreza exacerbaron las tensiones sociales y políticas en el país.

Además la migración hacia las ciudades que había comenzado décadas antes para este momento había creado nuevos problemas como la falta de vivienda adecuada, la necesidad de alternativas de transporte e infraestructura, la contaminación, la vulnerabilidad ante eventos naturales, la violencia y la pobreza urbana. Esto, aunado a los cambios en el modelo económico y a la implementación de medidas estatales en ese sentido como la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la desregulación de mercados contribuyeron al aumento de la desigualdad, pues generaron concentración de riqueza en manos de pocas personas, debilitaron las redes de protección social y aumentaron la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del desarrollo económico que acompaña al modelo económico neoliberal.

¹⁴⁵ Flores Dávila, Julia Isabel y Somuano, Ma. Fernanda (2022), *La socialización política de los niños en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Colegio de México, p. 39.

Este contexto fue un entorno propicio para el surgimiento y desarrollo del movimiento urbano popular¹⁴⁶ como una respuesta y resistencia de la ciudadanía ante la creciente desigualdad y exclusión. Estas organizaciones buscaron visibilizar las problemáticas locales y demandas de las comunidades urbanas marginadas así como exigir justicia social, igualdad de oportunidades y acceso a servicios básicos, vivienda digna y empleo.

Retomando el tema educativo, para el ciclo escolar 1992-1993 la matrícula en educación superior fue de 1 195 646 alumnos.¹⁴⁷

Hacia finales del siglo XX los factores antes descritos fueron fundamentales para impulsar los procesos de democratización y apertura política, que a su vez alentaron la organización de los ciudadanos y la búsqueda de espacios en los que pudieran participar o expresar sus demandas.

Es hasta este punto de la historia que las garantías constitucionales vinculadas a la participación pudieron comenzar a hacerse efectivas.

Es natural también que al observar períodos largos, como es el caso de las siete décadas durante las que el PRI gobernó, se generen transformaciones a partir de cambios generacionales porque cada nueva generación tiene una perspectiva única, producto de sus experiencias, condiciones socioeconómicas, valores y aspiraciones, y el momento histórico que atraviesa. Estos factores pueden moldear significativamente el panorama político y social a medida que las nuevas generaciones se involucran en la vida pública.

¹⁴⁶ Lo que se denomina como movimiento urbano popular incluye a organizaciones de “colonos, inquilinos, posesionarios, solicitantes de vivienda y trabajadores no asalariados, en lucha por mejores condiciones de vida (...) Estas acciones se desarrollan alrededor de la lucha por el acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos.” Asimismo “abarca la lucha de los pobladores urbanos por decidir democráticamente sobre los distintos aspectos de la vida comunitaria, hacerse representar por miembros de ella que respondan a sus intereses, participar en la gestión de los medios de consumo colectivos y desarrollar una cultura propia a partir de sus experiencias de lucha e identificada con sus intereses de clase”. Moctezuma, Pedro (1984) "El movimiento urbano popular mexicano", *Nueva Antropología*, Vol. VI, No. 24, p. 63.

¹⁴⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1994), *Op. Cit.*, p. 80.

Por ejemplo, actualmente las familias, son más pequeñas y menos jerárquicas que décadas atrás y los programas educativos se han modificado considerablemente y han pasado de la orientación nacionalista a la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos.¹⁴⁸ Estos cambios pueden influir en la forma en que las personas se relacionan entre sí y en cómo perciben su papel dentro de la sociedad, lo que a su vez puede tener repercusiones en su participación en la vida pública.

El resumen de otros factores que precipitaron el cambio cultural y social se presenta a continuación:¹⁴⁹

1. Las lecciones derivadas de la Segunda Guerra Mundial dejan ver el peligro del racismo y del desprecio por aquellos que son diferentes.
2. El 68, En México y a nivel internacional, que critica el autoritarismo y reclama derechos ciudadanos.
3. La erosión de importancia del juicio social y la disminución de limitantes tradicionales y morales en la conducta individual.
4. La feminización de la economía que impulsó el reconocimiento de los derechos de las mujeres, y el feminismo que cuestiona el rol tradicional de las mujeres en el hogar, rechaza la idea del cuerpo como territorio del dominio masculino y marca distancia del discurso moralista.
5. Los cambios internacionales en la moda, literatura, cine, teatro, televisión y el estilo de vida en las grandes ciudades, particularmente las estadounidenses se convirtieron en referentes de comportamiento. Además el rock, como industria, modificó el acercamiento a la sexualidad y el arte.
6. Las teorías a favor de la democracia y de la idea de diversidad política se traducen también en movilización social.

¹⁴⁸ Flores Dávila, Julia Isabel y Somuano, Ma. Fernanda (2022), *Op. Cit.*, p. 278.

¹⁴⁹ Monsiváis, Carlos (2005), *No sin nosotros. Los días del terremoto 1985-2005*, México: Era, p. 44.

7. El crecimiento de las organizaciones no gubernamentales así como la consolidación del concepto de sociedad civil.

8. Las libertades expresivas en cine, teatro, danza, artes plásticas.

9. El cambio paulatino en la legislación.

La combinación de los factores hasta aquí narrados propició un ambiente en el que se pudieran dar reformas políticas, sociales y económicas que respondieran a las nuevas realidades del país. De manera puntual, algunos momentos que sentaron importantes bases para la consolidación de una democracia más robusta y plural fueron los que se presentan a continuación:

Figura 8. Principales condiciones que posibilitaron los momentos de cambio de las décadas de 1970, 1980 y 1990.

Condiciones	Descripción
Garantías para la participación establecidas en la Constitución de 1917	Este documento proporcionó un marco legal base para la participación al establecer derechos como la libertad de expresión, de asociación, de imprenta y de petición. Aunque estas garantías, no se materializaron plenamente ni de inmediato, sentaron un precedente y respaldo importante para la exigencia de derechos civiles y políticos.
Desprendimiento del modelo de participación corporativista	A partir de los años 70, se comenzaron a cuestionar y a debilitar las estructuras corporativas y de cooptación de grupos de la sociedad. Este cambio en la forma en que se vinculaban ciertos sectores con el Estado permitió la emergencia de nuevas formas de participación política y social, un mayor pluralismo ideológico y diversidad lo que contribuyó a un ambiente más democrático.
Cambios en la población y sus demandas	Las transformaciones demográficas, sociales y económicas a lo largo del Siglo XX influyeron en las demandas de la población. El crecimiento urbano, la expansión educativa, la conciencia acerca de los derechos humanos, la ampliación de una clase media dieron origen a una sociedad mexicana más informada y crítica que creó presiones sociales que exigían reformas políticas y sociales, así como oportunidades para participar.

Fuente: Elaboración propia con base en el recorrido histórico realizado en este apartado.

2.4.2 Cambios en el ámbito electoral y de partidos

En el ámbito electoral, en 1977 se llevó a cabo una reforma electoral que introdujo, entre otros cambios, el principio de representación proporcional para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados e incrementó el número de

diputados a 400 —300 correspondían a la distribución por mayoría relativa y 100 por el nuevo principio—. También, se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) y se estableció un método novedoso para integrar la Comisión Federal Electoral (CFE), este incluía además del Secretario de Gobernación, a un representante de cada cámara, un notario público y un representante de cada partido político.

Estas modificaciones representan uno de los esfuerzos iniciales sustanciales para democratizar oficialmente el régimen y proveer oportunidades de participación a fuerzas políticas plurales.

En 1986 y 1987 otra serie de reformas estructurales establecieron la ampliación del número de diputados de 400 a 500, tal como es la composición actual: 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. También se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) como órgano autónomo con facultad de revisar y resolver asuntos electorales de naturaleza administrativa.

Hacia el final de la década de 1980 ocurrió una ruptura al interior del PRI debido a la conformación de la corriente democrática, que simbolizaba una tendencia de izquierda dentro del partido y que constituye un momento crucial.

En ese momento se manifestó una posibilidad de cambio político para la ciudadanía, se trataba de un movimiento político nacional que planteaba un cambio de gobierno, una transición en el régimen político. A partir de 1988 el PRI comienza a transformarse y se distancia del poder ejecutivo y de las bases corporativas; al mismo tiempo se observa un desarrollo de la sociedad civil y de los grupos políticos opuestos al régimen.¹⁵⁰

Las elecciones de 1988, marcadas por irregularidades electorales, dieron un triunfo cuestionado a Carlos Salinas de Gortari en oposición a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la coalición electoral denominada Frente Democrático Nacional (FDN) surgida a partir del desprendimiento de algunos miembros del PRI asociados con la corriente democrática. Ésta hace referencia a un movimiento al interior del partido, que abogaba por la apertura del partido a nuevas ideas y

¹⁵⁰ León Pérez, Alfonso (2010), *Op. Cit.*, p. 117.

liderazgos, así como por la inclusión de grupos y corrientes de pensamiento diversas dentro de sus filas.

A fin de revestir de mayor institucionalidad y credibilidad los procesos electorales, en 1989 se realizaron una serie más de reformas a partir de las que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) organismo público dirigido por ciudadanos, pero en ese momento todavía con fuerte influencia partidista, responsable de organizar las elecciones federales de México y fortalecer una cultura de respeto a los derechos políticos¹⁵¹ y se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En 1996, hubo una profunda reforma, entre los cambios más relevantes contempló el fortalecimiento del IFE dotándolo de mayor autonomía mediante cambios en la integración del Consejo General que se integraría por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, el consejero presidente sustituyó al representante del ejecutivo que era la figura que lideraba el anterior Consejo, además los miembros del Consejo serían los únicos con voto en el IFE.¹⁵²

Además esta reforma estableció que ningún partido podría tener más de 300 diputados electos por ambos principios en la Cámara de Diputados, esto afectó al PRI que históricamente había alcanzado mayorías abrumadoras que le permitían controlar el congreso prácticamente sin restricciones.

Luego, en 1997 el PRI, que ya había empezado a perder gubernaturas y municipios desde finales de la década de 1980, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados lo que significó la profundización del debilitamiento de ese partido que ya no podía aprobar leyes o decisiones tan fácilmente o de forma unilateral. Este hecho fue un reflejo del creciente pluralismo político.

¹⁵¹ Peralta Varela, Carlos Armando (2013), *La cotidianidad de la democracia participativa (Alternativas al desarrollo)*, México: ITESO, p. 13.

¹⁵² *Doscientos años del derecho electoral en México. Colección Cámara de Diputados*, p. 72

Aunado a lo anterior, la figura de Jefe de Gobierno que había sido nombrada tradicionalmente por el Ejecutivo federal, lo que permitía al PRI mantener un control directo sobre la capital y sus políticas; comenzó a ser electa popularmente. Ese primer gobierno electo mediante el voto en el entonces Distrito Federal (DF) estuvo a cargo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), representando así un avance en el proceso de democratización y un golpe no sólo simbólico al régimen, al PRI y al control centralizado del Ejecutivo federal sobre una de las áreas históricamente más importantes del país en términos político, social, cultural y económico.

Así la combinación de la reforma electoral de 1996 y los resultados de las elecciones intermedias y en el DF de 1997 marcaron un punto de inflexión significativo en el debilitamiento del PRI como partido dominante y abrió paso a un periodo de mayor pluralismo y competencia política en el país.

Incluso en las elecciones del año 2000 se observó que el comportamiento de los ciudadanos se caracterizó por ser “un voto diferenciado; es decir [...]: uno a favor de un partido para el titular del ejecutivo federal, otro u otros a favor del partido contrario para los legisladores federales.”¹⁵³ El voto diferenciado fue en ese momento un indicador y reflejo de cambios en la dinámica política y la reconfiguración de las preferencias.

2.4.3 Cambios en el federalismo

El federalismo es una forma de organización política caracterizada por la división y distribución de poderes entre un gobierno central y entidades subnacionales. De esta manera cada orden de gobierno tiene soberanía, autonomía o libertad -según sea el caso-, así como autoridad y competencias definidas.

El contexto en el que México alcanzó su independencia estuvo marcado por la inestabilidad política y social. A pesar de haber tenido experiencias centralistas e

¹⁵³ Carpizo, Jorge (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno, p. 247.

imperiales en sus inicios, durante la mayor parte de su historia este país se ha identificado como una república representativa federal con un gobierno presidencial.

Sin embargo, como se ha venido exponiendo, después de la Revolución se justificó contar con un gobierno fuerte y centralizado en la práctica para estabilizar y dirigir con efectividad a México y las victorias electorales que no correspondieron al PRI durante la mayor parte del siglo XX fueron mínimas.

Por ejemplo, en 1946 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó el ayuntamiento de Quiroga, en Michoacán,¹⁵⁴ pero no fue sino hasta décadas después, en 1989, que este partido fue el primero en arrancarle una gubernatura al PRI, la de Baja California. Posteriormente el candidato del PAN a la presidencia triunfó en el año 2000, siendo también esta vez la primera en 70 años que el presidente no era del PRI.

Lo anterior permite ilustrar los efectos de las reformas electorales que facilitaron que los partidos de oposición comenzaran a obtener municipalidades y gubernaturas. También es muestra de que los espacios que inicialmente se fueron abriendo a los cambios fueron los que corresponden a los municipios para después trasladarse a los estados y a la federación.

El pluralismo político y las alternancias en los gobiernos subnacionales fueron un signo práctico de la democratización. Además permitieron exigir desde el ámbito local que las reformas continuaran y que el poder y los recursos se redistribuyeran.

En 1983 se reformó el artículo 115 constitucional referente a la organización municipal y sus facultades. Esta reforma dotó de personalidad jurídica a los municipios y les permitió manejar su patrimonio, ordenar lo relativo al bando de

¹⁵⁴ Zepeda Patterson en Sánchez Rodríguez, Martín (2001). “De la designación a la competencia. La renovación del poder Ejecutivo en Michoacán 1917-1992” en Martín Sánchez y Cecilia Bautista (Coord.) *Estudios Michoacanos IX* (pp. 137-168). México: El Colegio de Michoacán-Instituto Michoacano de Cultura, p. 155.

policía y buen gobierno, así como ocuparse de la prestación de servicios públicos, esto como parte de los procesos de descentralización que también se estaban implementando.

Esta descentralización tuvo efectos en sentido positivo pues facilitó que nuevos actores se comenzaran a involucrar en los asuntos públicos.

En efecto, cuando el gobierno central transfiere competencias a los gobiernos locales, hay más posibilidades de que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos; los municipios se responsabilizan de la prestación de más servicios y se enfrentan a mayores problemas, lo cual los obliga a recurrir a la sociedad civil local para suministrar las demandas y lo aceptan porque se sienten más identificados con los problemas.¹⁵⁵

Además, otro de los aspectos en los que se otorgó mayor autonomía es en la gestión de recursos financieros y la toma de decisiones en temas de desarrollo local en los que de manera gradual también pudo empezar a participar la ciudadanía con la intención de transparentar los procesos y alinear las necesidades de la población con las acciones implementadas por las autoridades.

Durante los primeros años de la década de 1990, como parte de las medidas de descentralización, se aplicaron nuevas formas de distribución de recursos públicos. Una de las más destacadas fue la creación del Fondo de Participaciones Federales (FPF), cuyo objetivo era asignar recursos de manera más equitativa y objetiva a los estados y municipios, teniendo en cuenta factores como la población, el nivel de desarrollo y las necesidades específicas de cada entidad. Estas transferencias que tendrían un uso condicionado y su repartición estarían sujeta al cumplimiento de los objetivos para los que se destinan,¹⁵⁶ principalmente educación, salud, asistencia social e infraestructura básica.

En 1999, se realizó nuevamente una reforma de grandes dimensiones al artículo 115 constitucional. Entre los principales avances se encuentran que el municipio mexicano fue reconocido como orden de gobierno en la Constitución; como

¹⁵⁵ Serrano Rodríguez, Azucena (2015). *Op. Cit.*, p. 106.

¹⁵⁶ Auditoría Superior de la Federación (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*, México: ASF-Cámara de Diputados, p. 7.

instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público y como el punto de partida de la organización administrativa de los estados dado que en estos espacios se producen las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública.¹⁵⁷

Estos cambios y la paulatina participación de los ciudadanos permitieron a los municipios fortalecer su papel como el ámbito más próximo a los ciudadanos donde deberían materializarse procesos como el ejercicio pleno de los derechos y obligaciones político-electorales, la construcción de ciudadanía y la práctica de la democracia como forma de vida así como eje principal del desarrollo y de las transformaciones sociopolíticas del país.

La defensa de la autonomía municipal ha sido y sigue siendo fundamental para el avance de la democracia en México, es decir, el municipio como institución debe recuperar su papel histórico como defensor de la democracia dentro de un Estado que ha sido tradicionalmente autoritario.¹⁵⁸

La alternancia en el Ejecutivo federal del año 2000 trajo altas expectativas acerca del rumbo cada vez más autónomo que se preveía tomarían los municipios. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se estableció la necesidad de fortalecer el federalismo, luego, en octubre de 2002 se presentó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo cuyos objetivos principales eran impulsar las transferencias de facultades y recursos de la Federación a los gobiernos locales para fortalecer la capacidad de gestión pública de las entidades federativas y municipios e impulsar la descentralización política.¹⁵⁹

Fue también durante el primer gobierno derivado de la alternancia que se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)¹⁶⁰

¹⁵⁷ Fernández Ruiz, Jorge; Valencia Carmona, Salvador, y Pérez López, Miguel (2001). "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, p. 243.

¹⁵⁸ Tena Ramírez, Felipe (2003), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 147.

¹⁵⁹ Federalismo mexicano, descentralización y competencias municipales, 2017, *Op. Cit.*, p. 17.

¹⁶⁰ *Loc. Cit.*

Sin embargo, la falta de acuerdos políticos, la carencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización que quedaron inconclusos; fueron algunos de los obstáculos que persisten.

Los municipios siguen siendo muy débiles por varias razones: corrupción, ingeniería constitucional, falta de coordinación intergubernamental, desconfianza de la ciudadanía, endeudamiento, el sistema electoral local, el excesivo control del poder político de parte de los partidos políticos y la influencia de grupos dedicados a actividades ilícitas. Los recursos económicos e institucionales con los que cuentan hoy los municipios “son insuficientes tanto para afrontar los grandes problemas de las zonas metropolitanas, como para lidiar con los problemas específicos de las pequeñas comunidades dispersas”.¹⁶¹

La heterogeneidad de los municipios así como de los problemas que enfrentan requiere de perspectivas y soluciones igual de diversas. México tiene tantos municipios, tan diferentes, que deberían representar cada uno la oportunidad de encontrar nuevas formas de enfrentar y resolver los problemas de la mano con la ciudadanía, con creatividad y optimización de recursos públicos.

En el ámbito local, las distintas formas en que se puede ejercer el poder tienen potencial para ser el ejemplo de cómo llevar procesos de negociación, debate, formulación de acuerdos y toma de decisiones en los otros órdenes de gobierno.

Figura 9. Resumen de los cambios

Ámbito	Antes	Después
Condiciones socioeconómicas y culturales	<ul style="list-style-type: none"> -Población principalmente rural dedicada a la agricultura. -Alto porcentaje de población analfabeta o con bajo nivel de estudios -Familia extensa 	<ul style="list-style-type: none"> -Población predominantemente urbana dedicada a la industria y los servicios -Mayor acceso a la educación -Familia más pequeña y menos jerárquica

¹⁶¹ Merino, Mauricio (2020b), “Apuntes de trabajo sobre la tragedia municipal” en Cristina Girardo (Coord.) *Políticas públicas para el desarrollo municipal*, México, El Colegio Mexiquense A. C., p. 22.

Ámbito	Antes	Después
	<ul style="list-style-type: none"> -Exclusión de las mujeres del ámbito público -Cultura política con características nacionalistas y autoritarias -Modelo de participación corporativista 	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporación de las mujeres al mercado laboral y a la educación superior -Conciencia de los derechos humanos, cuestionamiento del autoritarismo -Nuevas formas de participación impulsadas en gran medida por la clase media y los movimientos urbano populares
Electoral y de partidos	<ul style="list-style-type: none"> -Dominio del PRI y ausencia de competencia real entre partidos. -Elecciones controladas por el gobierno. -Designación Jefe de gobierno del Distrito Federal -Voto de comportamiento predominantemente unificado 	<ul style="list-style-type: none"> -Surgimiento de múltiples partidos políticos. -Creación de legislación y órganos autónomos para organizar y resolver los procesos electorales -Ciudadanización y profesionalización de las autoridades electorales -Elección del Jefe de gobierno del Distrito Federal -Voto con comportamiento diferenciado
Federalismo	<ul style="list-style-type: none"> - Control del PRI sobre los gobiernos estatales y municipales. -Centralización del poder en el gobierno federal. - Limitada autonomía local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alternancia en gobiernos estatales y municipales. -Descentralización y redistribución de competencias -Municipios con personalidad jurídica, manejo de su patrimonio y facultad para gobernar.

Fuente: Elaboración propia con base en el recorrido histórico realizado en este apartado.

2.5 Los nuevos espacios para la participación

Las transformaciones políticas, electorales, económicas e internacionales que se han repasado también permearon el ámbito de la participación de los ciudadanos tanto de manera individual como organizada, es decir, de la sociedad civil.

Durante este tiempo, la participación ciudadana estaba limitada y mediada por el Estado, especialmente a través de las corporaciones y las relaciones clientelares. Mientras que dentro de las acciones surgidas desde la incipiente sociedad civil, prevalecieron las organizaciones asistenciales como casas hogar y de atención de minusválidos que generalmente estuvieron vinculadas a la Iglesia y a la caridad de familias de ingresos altos.¹⁶²

La liberalización política que paulatinamente se dio desde la década de 1970 permitió la formación y reconocimiento de un número cada vez mayor de organizaciones, demandas, protestas, cuestionamientos que provenían de la sociedad, de las personas ampliando el ejercicio de su ciudadanía. Además en una creciente diversidad de temas.

En la década de 1980 puede identificarse el auge de la sociedad civil, que se refiere a la sociedad organizada diferenciada del Estado; sin embargo, “esta diferenciación no se produjo en un momento de estabilidad del régimen autoritario, sino en la fase de crisis del mismo y como parte de una respuesta simbólica a la negativa del régimen a respetar los derechos políticos y el abandono de sus compromisos con la justicia social y el proyecto histórico que le dio legitimidad”.¹⁶³

El sector de los ciudadanos, tanto organizados como de manera individual, recobraron y aumentaron su importancia como actores autónomos derivado de la inoportuna respuesta del gobierno tras los terremotos de 1985 en los que las primeras labores de rescate y ayuda a los damnificados estuvieron a cargo de los ciudadanos.

Esta experiencia puso a prueba la confianza en las instituciones y en las estructuras sociales; además fue muy importante para desencadenar procesos de

¹⁶² León Pérez, Alfonso (2010), *Op. Cit.*, p. 150.

¹⁶³ Olvera Rivera, Alberto (2002), "Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas" *Comercio Exterior*, Vol. 52, Núm. 5, p. 399.

organización y participación ciudadana, y demostró la capacidad de solidaridad y resiliencia de la sociedad. De este modo, el sismo se volvió metáfora de un temblor político y social que transformó para siempre a la ciudad de México, si no es que a todo el país.¹⁶⁴

Lo que se inaugura -o se potencia- tras los sismos es una nueva relación entre el Estado y la sociedad que subraya la emancipación de esta última del corporativismo estatal. Se celebra que los ciudadanos descubren que pueden organizarse al margen de los aparatos de un Estado paternalista y autoritario y, al mismo tiempo, tomar responsabilidad sobre su propio destino.¹⁶⁵

Desde entonces, una mayor cantidad de organizaciones sociales, urbanas, populares, ambientales, de derechos humanos, de mujeres, de discapacitados, culturales entre otras temáticas comenzaron a articular demandas y a ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones públicas mediante movilizaciones, cabildeo, trabajo comunitario y presencia en los medios de comunicación.¹⁶⁶

Esto se vio reflejado en que la década de los noventa fue el periodo en el que se creó el mayor número de organizaciones emanadas de la sociedad, esto permitió el salto de los ciudadanos al espacio público.¹⁶⁷

Luego, el 1 de enero de 1994, mismo día en que entró en vigor el TLCAN, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tomó control de algunos municipios de Chiapas con la finalidad de reivindicar demanda económicas, políticas y sociales de los pueblos indígenas de México, realizar una crítica a las políticas neoliberales y llamar a la acción para la creación de un México más justo e inclusivo.

Este acontecimiento puso de manifiesto las condiciones de pobreza y marginación en las que aún vivían millones de mexicanos, lo cual contrastaba con

¹⁶⁴ Leal Martínez, Alejandra (2015). “El despertar de la sociedad civil: sismo del 85 y neoliberalismo”. Horizontal. Recuperado el 2 de marzo de 2024 de <https://horizontal.mx/el-despertar-de-la-sociedad-civil-sismo-del-85-yneoliberalismo>.

¹⁶⁵ Leal, Alejandra (2016a), *Op. Cit.*, p. 55.

¹⁶⁶ Casar, María Amparo (2015), *Op. Cit.*, p. 250.

¹⁶⁷ León Pérez, Alfonso (2010), *Op. Cit.*, p. 155.

la imagen que el gobierno mexicano había intentado proyectar en esa etapa. Además mostró su capacidad para poner en la agenda nacional temas fundamentales como la desigualdad, ganaron y movilizaron miles de simpatizantes en todo el país y fuera de él, hicieron conciencia y visibilizaron problemas de la población indígena, así como su visión de autogobierno que consiste en una forma de política horizontal, diversa culturalmente y cercana a la democracia directa. Plantearon que existen formas alternativas de ejercer el poder.

El nuevo milenio trajo diversidad en temas y formas de participación y un mayor énfasis en la incidencia ciudadana para la toma de decisiones públicas.

Para el año 2000, se estimaba que existían más de 10,000 organizaciones civiles, no gubernamentales o del tercer sector que operaban de manera autónoma respecto al gobierno y los partidos políticos.¹⁶⁸

La alternancia en la presidencia también inauguró una etapa en la que se otorgó mayor institucionalización a la participación de la ciudadanía.

A finales de 2003 se aprobó una Ley de Desarrollo Social que permitió a algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ser vigilantes de la aplicación de la política social y al año siguiente se aprobó la Ley Federal de Apoyo a las actividades realizadas por las OSC como una herramienta de transparencia y mayor institucionalización de su participación en las políticas públicas¹⁶⁹ y en 2004 se emitió la Ley Federal de Fomento a Las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley General de Desarrollo Social en la que en el Capítulo VIII del Título Cuarto se incorpora la figura de contralorías sociales. Posteriormente, en 2015 se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que abrió la posibilidad formal de mejorar la rendición de cuentas y fomentar una administración pública más transparente.

¹⁶⁸ Casar, María Amparo (2015), *Op. Cit.*, p. 250.

¹⁶⁹ Serrano Rodríguez, Azucena (2015). *Op. Cit.*, p. 109.

En estos años también aconteció el auge de la creación de leyes de participación ciudadana locales así como el establecimiento, promoción e implementación de mecanismos de participación institucionalizados como intento de incorporar nuevas dinámicas de equilibrar y ejercer el poder. En el orden nacional, fue hasta 2012 cuando se aprobaron reformas constitucionales que permitieron la incorporación de algunos mecanismos de participación ciudadana, quedando plasmadas en el artículo 35 de la Carta Magna las especificaciones para la realización de este tipo de ejercicios.

En años recientes también han surgido otros movimientos sociales relevantes en México. En 2011 surgió el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad que exigía la pacificación del país. Luego, en 2012, se originó el movimiento estudiantil #YoSoy132 destacó por sus demandas de imparcialidad y objetividad periodística y transparencia en el proceso electoral. En 2014 la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa detonó protestas que exigían una investigación exhaustiva, la aparición con vida de los estudiantes y la rendición de cuentas de las autoridades involucradas. Otro ejemplo son las protestas para visibilizar y erradicar la violencia de género.

Todas estas expresiones han contribuido a visibilizar y a poner en el debate público grandes problemas de México como la inseguridad, la corrupción, la violencia, la deficiente protección a derechos humanos, la desigualdad, la manipulación de los medios de comunicación, entre otros.

El movimiento por la paz además promovió el diálogo, la reconciliación y la no violencia como herramientas y la necesidad de abordar las raíces profundas de la violencia en México. El movimiento por los desaparecidos de Ayotzinapa, ha generado presión constante sobre el gobierno mexicano para que se investigue a fondo el caso, identifique y castigue a los responsables, y que se adopten medidas para prevenir futuras desapariciones forzadas. Mientras que el movimiento contra

la violencia de género ha generado cambios culturales y políticos pues ha sido fundamental para que se establezcan acciones afirmativas, se creen protocolos de atención a víctimas de violencia y leyes con perspectiva de género.

Cada uno de los legados de estos movimientos es un recordatorio y una muestra del poder transformador de la participación de los ciudadanos. La ampliación de la agenda y así como de las maneras en que se establecen los acuerdos para llevarlos a cabo deriva en buena parte de la presión ejercida por la ciudadanía para que sus demandas, aspiraciones y necesidades sean tomadas en cuenta y resueltas.

La participación ha continuado evolucionando, especialmente con el advenimiento de las redes sociales y los medios digitales. Aunque es importante reconocer que en última instancia, las nuevas características que presentan las expresiones participativas son producto de los cambios de sus respectivos contextos sociales y políticos, y no únicamente de las innovaciones tecnológicas en sí.¹⁷⁰

Por un lado, estas opciones han facilitado la movilización, la coordinación, la expresión y el acceso a la información alternativa e independiente, pero también dejan a los usuarios expuestos a noticias falsas y a la desinformación.

Hay que considerar la existencia de medios de comunicación electrónicos y alternativos, así como de redes sociales que en los años más álgidos del régimen de partido hegemónico no existían, hoy se utilizan para exponer de manera amplia e inmediata las acciones de las autoridades al escrutinio público.

La evolución también se ha reflejado en el plano conceptual, esto puede ser ejemplificado por la definición que aporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en dos momentos distintos, la primera es de 2001, en ese momento se consideraba participación ciudadana como el “comportamiento que

¹⁷⁰ Tilly, Charles y Wood, Lesley (2010), *Los Movimientos sociales 1768-2008, desde sus orígenes a Facebook*, España: Egedsa, p. 194.

demuestra el interés e involucramiento ciudadanos en los asuntos públicos. Existen diversas formas de participación y en distintos niveles, sin embargo, su manifestación primordial es el ejercicio del voto para elegir a los representantes populares a nivel local y federal.”¹⁷¹ Mientras que en 2020, la participación ciudadana fue concebida como “parte de un modelo de democracia participativa en el cual se busca ampliar los temas sometidos a la opinión de la población, para otorgarle a los ciudadanos y las comunidades la posibilidad de incidir en la política y los asuntos de interés colectivo”.¹⁷²

Ambas definiciones coinciden en destacar la relevancia de que los ciudadanos tengan voz y capacidad de incidir en la toma de decisiones políticas y en los asuntos de interés colectivo y en el reconocimiento de la diversidad de formas en que los ciudadanos pueden participar en la vida pública.

Pero es evidente que la primera definición se centra más en la participación ciudadana en el ámbito electoral, haciendo énfasis en el ejercicio del voto como la manifestación primordial de participación, mientras que la segunda definición aborda la participación como parte de un modelo de democracia participativa que busca ampliar la concepción más allá del proceso electoral, alentando el involucramiento de los ciudadanos en la definición de la agenda política y en la toma de decisiones implicando la posibilidad de incidir en una variedad de temas públicos de manera colectiva y no sólo de manera individual en la elección de representantes. Esta evolución deriva tanto de los cambios en el sistema político como en la sociedad y de las crecientes y complejas demandas que se necesitan resolver.

¹⁷¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), *Presentación de resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política 2001 (ENCUP 2001)*, México: INEGI, p. 278.

¹⁷² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021), *Marco conceptual. Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI, 2020)*, México: INEGI, p. 95.

Como resumen del recorrido histórico que se ha presentado en cuanto a la participación entre 1930 y hoy día, es posible identificar las siguientes etapas.

Figura 10. Etapas de la participación en México.

Etapa	Descripción
Corporativismo	Modelo prevaleciente entre 1930 y 1970, caracterizado por la integración vertical de los sectores sociales en una estructura controlada por el Estado. Las organizaciones afiliadas al partido oficial actuaban como intermediarias entre el gobierno y la sociedad, limitando la participación ciudadana independiente y fomentando la lealtad al partido en el poder.
Ampliación de la participación política y electoral	Las reformas políticas de las décadas de 1970, 1980 y 1990 democratizaron el sistema político, permitiendo la participación de una gama más diversa de actores políticos y ampliando el acceso de los ciudadanos a los procesos electorales no sólo como votantes.
Auge de la sociedad civil	La liberalización política y la incapacidad del régimen para cumplir con todas sus funciones posibilitaron que, sobre todo a partir de la década de 1980, la ciudadanía organizada comenzara a desempeñar un papel más activo en la vida política y social del país. Exigieron y presionaron al gobierno para que realizara cambios significativos en sus acciones, la legislación y las estructuras del sistema político y también asumiendo algunas de las tareas que anteriormente había desempeñado el Estado.
Movimientos sociales y participación no institucionalizada	Paralelamente al auge de la sociedad civil, se experimentó un aumento en la participación a través de movimientos sociales y protestas. A menudo fueron impulsados por injusticias sociales, desigualdades, violaciones de derechos humanos y demandas de democracia y seguridad. Estos eventos desempeñaron un papel crucial en la promoción del cambio social, la visibilización de problemas para trasladarlos al debate público y en la amplificación de las demandas de diversos sectores de la sociedad.
Institucionalización de la participación ciudadana	Desde finales de la década de 1990, se han creado e incrementado las leyes de participación ciudadana locales, con ello se han institucionalizado diversos mecanismos de participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno. Se busca involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, equilibrar el poder, fortalecer la democracia participativa y mejorar la representación de los intereses ciudadanos en los procesos políticos.
Tecnología y redes sociales	El avance de la tecnología y el uso de redes sociales han traído cambios significativos en la forma en que los ciudadanos participan. Las plataformas digitales han facilitado la difusión de información (aunque ésta puede ser falsa), la interacción con los gobernantes y la vigilancia ciudadana sobre las autoridades. También han permitido encontrar nuevas maneras de ejercer el voto o la opinión en ejercicios de participación institucionalizada.

Fuente: Elaboración propia con base en el recorrido histórico realizado en este apartado.

2.6 La participación ciudadana en México

La participación ciudadana, en tanto compromiso de los ciudadanos en prácticas políticas y sociales destinadas a influir en asuntos de interés público adquirió relevancia inédita en el proceso de democratización dado que arribaron al espacio público una importante variedad de formas de organización y participación lo que lo convirtió en un ámbito caracterizado por tomar en cuenta la diversidad cultural y social en la búsqueda de representación.¹⁷³

Además de los procesos de apertura y cambio en distintos ámbitos que se han abordado hasta ahora, otro de los argumentos que propone una explicación para el aumento de las acciones y organizaciones venidas de la sociedad es la desconfianza en los partidos políticos pues estos no han sido capaces de cumplir satisfactoriamente su papel como canales para la solución y representación de demandas de la ciudadanía,¹⁷⁴ de modo que así como afloraron formas plurales de ejercer la ciudadanía también lo hicieron las orientaciones políticas.

Como se ha hecho mención, luego de los terremotos de 1985, la ciudadanía se organizó de manera espontánea para tomar en sus manos las actividades más inmediatas para afrontar la emergencia; sin embargo, las actividades ciudadanas no se detuvieron ahí, esta experiencia impulsó la creación de organizaciones surgidas desde la sociedad civil.

Uno de los primeros y más grandes grupos que se estructuraron fueron los damnificados que se organizaron para demandar viviendas y representaron el inicio de una de las nuevas formas de ejercer la ciudadanía,¹⁷⁵ pues se configuraron de manera autónoma y comunitaria creando cooperativas, comités y organizaciones vecinales y de defensa de inquilinos, por ejemplo, para el mes de octubre de 1985 ya existía la Coordinadora Única de Damnificados, una agrupación creada con el objetivo de incrementar la capacidad de presión y

¹⁷³ León Pérez, Alfonso (2010), *Op. Cit.*, p. 165.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 168.

¹⁷⁵ Leal Martínez, Alejandra (2016a), *Op. Cit.*, p. 55.

movilización de los damnificados y pequeños comités frente al gobierno.¹⁷⁶ Estos grupos demostraron que el ejercicio de la ciudadanía implicaba también la capacidad de organizarse, exigir cuentas al gobierno y participar en la construcción de soluciones a problemas colectivos, además trascendieron el rol de ciudadano pasivo o que sólo participaba a través de estructuras estatales que había predominado durante el Siglo XX.

Otro caso representativo es el de las trabajadoras de la industria textil. Este sector fue uno de los más afectados por el sismo dado que una buena parte de las fábricas se encontraban en el centro de la ciudad, una de las zonas, donde se concentraron los derrumbes y daños mayores a construcciones. Aunque no hay cifras certeras, se estimó que alrededor de 500 de las trabajadoras de estas fábricas perecieron. En su mayoría, las costureras, eran mujeres que vivían en condiciones socioeconómicas que las ponían en una situación de vulnerabilidad y que trabajan largas jornadas, ganando salarios bajos y sin acceso a seguridad social o medidas de protección laboral adecuadas.

Ciudadanos de manera individual o incluso aquellos que ya pertenecían a ciertos movimientos u organizaciones estuvieron presentes desde los primeros momentos brindando ayuda, a éste y a otros grupos afectados. Por ejemplo, en este caso en particular, activistas del movimiento urbano popular colaboraron en las labores de auxilio, difundieron carteles con información sobre las trabajadoras desaparecidas y rescatadas, y compartieron su experiencia con estrategias de movilización urbana para ejercer presión sobre las autoridades.¹⁷⁷

Algunos testimonios relatan que estudiantes de derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco acudieron a asesorar a las trabajadoras sobre sus derechos laborales y sobre cómo formular formalmente sus

¹⁷⁶ Ramírez de Garay, Iván (2021), *El sismo de 1985 en la Ciudad de México. Una historia política*, [Tesis para optar por el grado de doctor], El Colegio de México, p. 131.

¹⁷⁷ Ramírez de Garay, Iván (2021), *Op. Cit.*, p. 114.

denuncias.¹⁷⁸ Así mismo, se presentaron a prestar ayuda desde grupos religiosos, algunos sindicatos, grupos feministas, organizaciones vecinales, damnificados del propio sismo,¹⁷⁹ hasta amas de casa y transeúntes, de esta manera “la ciudad de México conoció una toma de poderes, de las más nobles de su historia, que trascendió con mucho los límites de la mera solidaridad, fue la conversión de un pueblo en gobierno y del desorden oficial en orden civil. Democracia puede ser también, la importancia súbita de cada persona.”¹⁸⁰

Las costureras no encontraron en los sindicatos oficiales una entidad que defendiera sus demandas, principalmente indemnizaciones y recuperar su trabajo, por lo que comenzaron a buscar registrar su propio sindicato independiente.¹⁸¹ Éste llevó el nombre de “19 de Septiembre” y se convirtió en el primer sindicato del sector textil industrial mexicano; además fue el primer sindicato nacional independiente desde 1976 en obtener su registro porque prevalecía una política de no reconocimiento de nuevos sindicatos o de aquellos que no estuvieran alineados con el modelo corporativista.¹⁸² Sin embargo, lo más inédito consistió en que fue el primero en la historia de México integrado y dirigido principalmente por mujeres.¹⁸³

Este caso, surgido de eventos desafortunados y aleatorios como fueron los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, marcó un punto de inflexión para el modelo de participación corporativista pues desafió esta forma de participación y el vínculo entre los trabajadores y el Estado que durante décadas había sido parte fundamental para mantener al PRI en el poder.

Además, mostró la brecha que existía entre las necesidades y demandas de los trabajadores, y la capacidad de los sindicatos y confederaciones oficiales para

¹⁷⁸ Ramírez de Garay, Iván (2021), *Op. Cit.*, p. 114.

¹⁷⁹ *Loc. Cit.*

¹⁸⁰ Monsiváis, Carlos (2005), *Op. Cit.* p. 64.

¹⁸¹ Ramírez de Garay, Iván (2021), *Op. Cit.*, p. 117.

¹⁸² *Ibidem*, p. 121.

¹⁸³ *Loc. Cit.*

abordarlas y resolverlas, alentó formas más democráticas y funcionales de organización sindical en las que los trabajadores pueden defender sus derechos e intereses de manera más efectiva. Es decir, abrió el camino para que desde la sociedad se construyeran y exigieran instituciones más plurales y representativas.

Que este nuevo sindicato estuviera encabezado y conformado sobre todo por mujeres también encarna un ejemplo de los cambios que paulatinamente se estaban dando en las normas sociales y culturales que en el pasado habían limitado de manera más explícita la participación de las mujeres en roles de liderazgo y toma de decisiones.

Otra de las experiencias relevantes surgidas desde la ciudadanía se desarrolló entre finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 cuando se creó el movimiento Alianza Cívica (AC) con el objetivo de vigilar los procesos electorales y a las instituciones públicas, así como defender los derechos políticos.¹⁸⁴ AC tuvo como antecedentes para su conformación experiencias de vigilancia en elecciones locales, principalmente en el norte del país y realizada inicialmente por sectores identificados con la clase media como empresarios, una parte de la Iglesia católica y el Partido Acción Nacional (PAN).¹⁸⁵

Los proyectos de observación electoral emprendidos por AC lograron que se incorporara a la legislación correspondiente la figura de observador electoral ciudadano, que no existía en ese momento, lo que representó una contribución desde la sociedad civil para el fortalecimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía.¹⁸⁶ Otras aportaciones a la democratización fue el monitoreo del comportamiento de los medios de comunicación masiva en el proceso electoral que realizaron voluntarios de AC, también hicieron encuestas de opinión, estudios sobre las listas electorales, y participaron en campañas de educación

¹⁸⁴ Navarro Rodríguez, Tania (2017), "Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012)", *Foro Internacional*, p. 687.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 691.

¹⁸⁶ Valdés Vega, María Eugenia (1994), "Alianza Cívica en las elecciones de 1994. Una reflexión", *Política y cultura*, p. 185.

cívica como "Juego Limpio" y "Ponte vivo" para prevenir la compra y coacción de votos, en conjunto estas acciones ayudaron a configurar un movimiento de origen ciudadano de gran dimensión.¹⁸⁷

En décadas anteriores, las expresiones y demandas a favor de la democracia se habían mantenido diferenciadas de acuerdo al sector laboral o de la población, pero para finales del siglo XX estos movimientos parecían condensar una diversidad importante de ciudadanos que promovían principios y derechos democráticos. Además comenzaron a asociarse con la creación y apogeo de una sociedad civil autónoma cuyos objetivos ya no eran buscar beneficios para solamente un sector específico o minoritario sino reformular el entorno en que se desarrolla la vida social y pública.¹⁸⁸

Como ha quedado ejemplificado con los casos expuestos en este apartado, la ciudadanía no sólo se organiza o participa para tratar de incidir en los procesos políticos sino que en ocasiones tocan enfoques democráticos más allá de la concepción formal, como la procuración de servicios y derechos como vivienda, agua, educación y empleo, en este sentido, las iniciativas e involucramiento de la ciudadanía representan una opción para elaborar e implementar proyectos que contribuyen a superar la actitud pasiva correspondiente al modelo de participación corporativista y la vocación asistencial de las primeras organizaciones de la sociedad civil para pasar a un prototipo de ciudadanía que analiza, exige, propone y se relaciona de una nueva forma con el gobierno, y éste al reconocerlas genera y acepta espacios y mecanismos para que puedan participar.¹⁸⁹ Esta forma de relación entre ciudadanía y gobierno contrasta con las prácticas utilizadas por el régimen durante buena parte del siglo XX, como

¹⁸⁷ Valdés Vega, María Eugenia (1994), *Op. Cit.*, pp. 185-186.

¹⁸⁸ Tilly, Charles y Wood, Lesley (2010), *Op. Cit.*, p. 146.

¹⁸⁹ León Pérez, Alfonso (2010), *Op. Cit.*, pp. 162-163.

reprimir a quienes protestaban, detener a los defensores del movimiento bajo cargos de subversión y vetar toda asociación opuesta al régimen.¹⁹⁰

Es evidente que la relación entre el gobierno y la sociedad que se organiza y participa ha evolucionado. Inicialmente, se observaron discrepancias reflejadas en la legislación, así como un modelo político con un ejecutivo muy poderoso que encabezaba un régimen de gobierno que limitaba la participación, incluyendo, la ciudadana. Posteriormente, se implementaron reformas que posibilitaron la participación de la sociedad, aunque pese a los avances, persiste la desigualdad en las oportunidades reales de contribuir y en el acceso a estos recursos así como la falta de criterios claros para hacer uso de las herramientas y de obligatoriedad de los gobiernos a considerarlos.¹⁹¹

2.7 La participación como derecho y su protección

El derecho a la participación está asentado en principios de universalidad y progresividad, es decir, que todos los seres humanos gozan de él simplemente por su condición de ser humano y que el logro del pleno cumplimiento de este derecho requiere la toma de medidas a corto mediano y largo plazo, aunque procediendo lo más expedita y eficazmente posible.¹⁹²

El reconocimiento de la participación como un derecho fundamental en el marco de la ciudadanía también ha contribuido a la evolución positiva de las formas de participación.

Los derechos y las obligaciones son resultado de las diferentes luchas y creaciones, tanto individuales como grupales o comunitarias, por construir esos derechos. Entonces, visto en su conjunto, el concepto contemporáneo de ciudadanía implica pensar la participación como la forma en que se materializa la noción de ciudadanía en tanto el derecho a tener derechos.¹⁹³

Este reconocimiento también implica un compromiso con la educación cívica, el

¹⁹⁰ León Pérez, Alfonso (2010), *Op. Cit.*, p. 166.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 167.

¹⁹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016), *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México: CNDH, p. 5.

¹⁹³ Instituto Nacional Electoral (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México: INE, p. 91.

acceso a la información y el empoderamiento ciudadano, asegurando que los individuos comprendan sus derechos, responsabilidades, capacidades para influir en los procesos políticos y las problemáticas de su entorno.

La participación como derecho fundamental es esencial en la construcción y preservación de sociedades democráticas, no sólo al interior de los Estados sino entre ellos. La etapa iniciada a partir de la segunda mitad del siglo XX ha estado caracterizada por la consagración normativa de un enorme catálogo de derechos humanos a nivel internacional, tanto en el ámbito universal, como en el regional.¹⁹⁴

En principio, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, sienta las bases para la protección internacional de la participación como un derecho humano fundamental. Este documento establece en su artículo 21 el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Otro documento que respalda internacionalmente el derecho a participar es la Carta Democrática Interamericana aprobada en 2001, que entre otras cosas, ratifica el compromiso de los países de América con la democracia representativa y participativa, así como con la realización de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal como expresión de la soberanía del pueblo. En su artículo 6 ha quedado asentado que la participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan su propio desarrollo es tanto un derecho como una responsabilidad. Además, se considera esencial para el ejercicio completo y efectivo de la democracia por lo que es necesario fomentar y promover distintas formas de participación para fortalecerla. Este documento también hace referencia, en el artículo 28, a la responsabilidad de los Estados en la promoción

¹⁹⁴ Carmona Tinoco, Jorge Ulises (2003), “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, p. 5.

de la participación plena e igualitaria específicamente de las mujeres.

Para complementar, el artículo 4 menciona que la transparencia, la responsabilidad, el respeto por los derechos sociales así como la libertad de expresión y de prensa son indispensables para el ejercicio de la democracia y la participación. Mientras el artículo 8, enfatiza que cualquier persona o grupo cuyos derechos hayan sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Está encargada de la promoción y protección de los derechos humanos, fue creada en 1959 y, junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), fundada en 1979, forma parte del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH).¹⁹⁵

Algunas de las acciones emprendidas por este sistema para la protección y promoción de los derechos humanos son la emisión de opiniones y recomendaciones que sirven como guía sobre cómo deben ser implementados y respetados los derechos en los países miembros, también pueden elaborar y publicar informes sobre la situación de los derechos en los países de la región para identificar violaciones y recomendar medidas correctivas y puede examinar casos individuales y dar determinaciones al respecto.

En la década de 1990, a través de los informes emitidos por estos órganos se reportaron irregularidades cometidas por el PRI durante los procesos electorales entre las que se encontraban la falsificación de actas de escrutinio, empadronamiento de personas inexistentes, cancelación y cambio de ubicación injustificada de casillas electorales, llenado de urnas y negativa a reconocer

¹⁹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2024) “¿Qué es la CIDH?” recuperado en agosto de 2024 de <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/que.asp>

representantes de otros partidos; por lo que se recomendó al Estado mexicano tomar medidas internas para hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos y la imparcialidad de las instituciones electorales.¹⁹⁶

La intervención y defensa que realizan estos organismos en materia de participación puede verse reflejada en la sentencia que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el 2008, sobre el caso Castañeda Gutman, ex Secretario de Relaciones Exteriores de México, contra los Estados Unidos Mexicanos.

En 2004 presentó una solicitud ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) para convertirse en candidato independiente para la elección presidencial de 2006 basado en lo prescrito en el artículo 35, sección II, de la Constitución. Sin embargo, la respuesta fue que la prerrogativa de proponer candidatos para cargos de elección era exclusiva de los partidos políticos. Posteriormente, Jorge Castañeda presentó una demanda de amparo en México, pero el recurso fue rechazado, y luego sobreesido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁹⁷ Ante esta situación, en 2005 se presentó el caso a Corte IDH, para que se determinara si existió violación de los derechos a la participación política, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial.¹⁹⁸

Mientras se esperaba la resolución del caso, en 2007, se estableció en la Constitución mexicana que el derecho a registrar candidatos, tanto a nivel federal como local, correspondía exclusivamente a los partidos políticos.¹⁹⁹

Finalmente, la Corte IDH determinó que aunque no se violó el derecho político a ser elegido, ni el derecho a la igualdad ante la ley, el Estado mexicano sí violó el

¹⁹⁶ Dalla Via, Alberto Ricardo (2011), “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Justicia Electoral*, Vol. 1, Núm. 8, pp. 65-66.

¹⁹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f.), Ficha técnica: Castañeda Gutman Vs. México, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>

¹⁹⁸ *Loc. Cit.*

¹⁹⁹ *Loc. Cit.*

derecho a la protección judicial,²⁰⁰ por carecer de recursos efectivos tratándose del control de constitucionalidad de leyes electorales.²⁰¹

En 2012, las candidaturas independientes en México fueron reconocidas legalmente después de una reforma política.²⁰² De esta manera, se reconoció el derecho de los ciudadanos a postularse a cargos de elección popular sin que tuvieran que pertenecer a algún partido político.

En este contexto, la demanda interpuesta por Jorge Castañeda Gutman ante la CIDH “constituye el parteaguas histórico por excelencia, por el cual, el derecho político apela al derecho humano para extenderse; legitimarse y reclamar la prerrogativa a ser elegido en un contexto de crisis de representación de los partidos políticos.”²⁰³

Aunque las personas que se postulan a cargos de elección popular a través de los partidos políticos son ciudadanos, las candidaturas sin partido pueden considerarse un mecanismo de participación política emanado generalmente de la ciudadanía en sentido amplio.

En el ámbito nacional, constitucionalmente se reconoce que los planes y programas de desarrollo deben elaborarse en el marco de la planeación será democrática y deliberativa, es decir, que mediante mecanismos de participación establecidos en la legislación se recopilaran las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas a los proyectos (Artículo 26). Adicionalmente, el artículo 35, dicta el derecho a votar (Fracc. I) y poder ser votado en elecciones (Fracc. II), asociarse libremente para involucrarse en asuntos políticos de forma pacífica (Fracc. III), iniciar leyes (Fracc. VII), votar en las consultas populares (Fracc. VIII) y participar en los procesos de revocación de mandato (Fracc. IX).

²⁰⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 2008, recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc

²⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f.), *Op. Cit.*

²⁰² Cordero García, Grecia (2018), “Candidaturas independientes en México. Entre la válvula de escape social y la estrategia electoral partidista”, *Política y Cultura*, p. 32.

²⁰³ *Ibidem*, p. 33.

Mientras el artículo 115, fracción II, menciona que en virtud de que los municipios tienen personalidad jurídica y manejan su patrimonio tendrán facultades para regular las materias, procedimientos, funciones y servicios para asegurar la participación ciudadana y vecinal.

En 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, que en su artículo 13 reconoce el derecho a la participación de este grupo de la sociedad.

Adicionalmente, a nivel subnacional la mayoría de las entidades cuentan con leyes de participación que establecen el derecho de los ciudadanos a involucrarse así como las maneras y condiciones en que pueden hacerlo.

También existen tribunales especializados en materia electoral, éstos tienen facultades en materia de participación ciudadana. A nivel federal el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano especializado encargado de resolver controversias en materia electoral, proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos e impartir justicia en el ámbito electoral. Asimismo, los tribunales electorales en las entidades federativas también tienen competencia en la resolución de asuntos relacionados con la participación ciudadana.

La existencia de recursos jurídicos es uno de los elementos que contribuye a garantizar que la participación ciudadana no sea simplemente un ideal teórico, o una posibilidad establecida en la ley sino una realidad y protegida por el Estado y se fomenta un ambiente donde los gobernantes y autoridades deben justificar y explicar sus acciones.

2.8 Reflexiones finales del capítulo

La participación ciudadana ha evolucionado en respuesta a los profundos cambios internos y externos en ámbitos como el electoral, social, económico, político y

cultural que han modelado el presente del país. Éstos también facilitaron la expansión de los derechos, los movimientos sociales y fomentaron un mayor pluralismo.

La diversificación de las formas de participación, impulsada por factores como la legislación, la movilización social y la tecnología, ha ampliado las oportunidades para el ejercicio ciudadano.

Realizar este recorrido histórico era necesario para comprender mejor el origen y devenir de la participación, así como la forma en que se ha expandido y cambiado con el tiempo. Esta revisión permite también vislumbrar las explicaciones detrás de las actitudes actuales de la ciudadanía hacia los gobiernos, las instituciones y la participación.

En particular, este trabajo se ha enfocado en la participación ciudadana, por lo que conocer algunas de las experiencias que han sido fundamentales para transicionar de un régimen de partido hegemónico a un sistema más plural y participativo, así como los obstáculos enfrentados en el camino, resultaba relevante para poder ubicar al surgimiento y ejercicio de mecanismos de participación como parte de un proceso mucho más amplio y de larga data.

El trayecto narrado en este capítulo también sirve como un reconocimiento a la ciudadanía y a la relevancia de los momentos de crisis porque estos períodos de turbulencia con frecuencia traen consigo revoluciones, cambios significativos y nuevas perspectivas que permiten avanzar.

A diferencia de las narrativas históricas tradicionales que suelen centrarse y contarse desde las figuras individuales como presidentes y caudillos, este capítulo subraya que los logros alcanzados de manera colectiva, por la ciudadanía, a lo largo de las décadas, en relación con los temas abordados en este trabajo, tienen una importancia superior que las hazañas individuales.

La participación ciudadana, en su forma más amplia, ha sido un motor de cambio significativo, demostrando que el progreso se construye en conjunto y con la intervención de la ciudadanía.

3. Mecanismos de participación

El mecanismo de participación más extendido, tanto en el tiempo como en el ámbito geográfico, es el voto. No obstante, frente a la complejidad de los problemas y demandas actuales, el voto ha adaptado su función para decidir sobre aspectos más allá de la elección de representantes, surgiendo así los mecanismos de democracia directa.

Además, se ha reconocido la necesidad de complementar el voto con otras formas de participación que permitan a las personas expresar sus opiniones y contribuir a la resolución de temas de interés público. Siendo éstos los mecanismos participativos.

Si bien las formas de democracia directa y los mecanismos e instrumentos de participación ofrecen un espacio institucional para que los ciudadanos expresen sus preferencias más allá de la elección de representantes; no se pueden interpretar como un sinónimo de participación ciudadana de manera global, sino sólo como uno de los componentes de esta, que se usan de manera excepcional y bajo condiciones específicas.

La equiparación de la participación ciudadana con los mecanismos constituye un error conceptual que limita significativamente el alcance político de la democracia,²⁰⁴ pues reducir la participación ciudadana a eventos aislados puede generar perder de vista otros procesos participativos multidimensionales y dinámicos que se encuentran en la cotidianidad.

En el curso de este capítulo se repasa brevemente información de referencia para entender los mecanismos de participación en el contexto latinoamericano y situar a México en él. Posteriormente, en función de la revisión realizada de datos y legislación se presentan en términos objetivos y formales cuál es el panorama de los mecanismos de participación en el plano nacional y se repasan las pocas

²⁰⁴ Olvera, Alberto (2008), “Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia”, *Controversia*, no. 191, p. 74.

experiencias que se han tenido a nivel federal.

Después, se exponen las principales observaciones derivadas del análisis de las legislaciones nacionales y subnacionales que regulan los mecanismos de participación en sus respectivos ámbitos para tener una visión actual de los mecanismos de participación a nivel subnacional, que es donde más activos han estado.

Mientras en los últimos apartados se busca identificar y exhibir algunas de las limitantes tanto legales como institucionales que con frecuencia obstaculizan el acercamiento y activación de estos mecanismos que son cruciales para comprender las áreas de mejora en el campo de la participación ciudadana.

Finalmente, se anotan algunas reflexiones finales en torno a este capítulo.

3.1 Panorama e importancia de los mecanismos de participación en América Latina

Durante el siglo XX, mientras muchos países daban el paso hacia gobiernos democráticos, en América Latina estuvo constantemente bajo gobiernos autoritarios y militares, estos regímenes impusieron fuertes restricciones a los derechos civiles y políticos por lo que la participación ciudadana era prácticamente inexistente.

Aunque incluso en ese contexto, algunos países de la región convocaron a referendos cuando tenían gobiernos autoritarios, este fue el caso de Bolivia en 1931, Paraguay en 1940, Chile en 1978 y 1980, así como Uruguay también en 1980.²⁰⁵ Además la mayoría de los referendos aplicados previos a la década de 1990, e incluso algunos llevados a cabo posteriormente, operaron a pesar de no existir marcos regulatorios para ello. Uruguay era el único país de la región que

²⁰⁵ Welp, Yanina (2015), *Las instituciones de participación ciudadana en América Latina*, Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA), p. 2.

establecía la activación ciudadana del referéndum mediante la recolección de firmas, según lo establecido en la Constitución de 1967.²⁰⁶

Posteriormente, la conversión o retorno de los países latinoamericanos a la democracia, implicó la construcción de nuevas estructuras, legislaciones e instituciones. A partir de la década de 1990, en la región se extendió la tendencia de regular, ampliar y aplicar con mayor frecuencia los mecanismos de participación con la intención de para aminorar la crisis de representación y contar con mayor legitimidad, aunque en algunos casos como el de Bolivia y Venezuela fue sobre todo para satisfacer las demandas sociales de mayor participación ciudadana.²⁰⁷

En esta nueva etapa democrática de Latinoamérica, Colombia fue uno de los primeros países, en 1991, en incluir en su Constitución mecanismos de participación. Además tres años después se promulgaron leyes complementarias para configurar el marco legal para la operación de los mecanismos de participación ciudadana.²⁰⁸ De manera que para 1994 ya estaban reguladas las candidaturas sin partido, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la consulta popular,²⁰⁹ y la revocación de mandato.²¹⁰ De hecho, México fue el último de los países de América Latina en incorporar algún mecanismo de democracia directa a nivel constitucional, lo hizo en 2012 con la consulta popular²¹¹ y la iniciativa ciudadana. Este contraste subraya la diversidad de

²⁰⁶ Welp, Yanina (2015), *Op. Cit.*, 2.

²⁰⁷ Zovatto, Daniel (2014), "Las instituciones de la democracia directa", en Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto, compiladores, *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 25.

²⁰⁸ Bravo Escobar, Enrique (2014), *Op. Cit.*, p. 300.

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 300-302.

²¹⁰ Cruz Domínguez, José Alejandro (2023), "Luces y sombras de la revocación de mandato. La situación de México en su primer ejercicio para deponer al presidente de la República" en Abel Muñoz (Coord.) *La importancia de los instrumentos de participación ciudadana. Experiencias del primer concurso nacional de ensayo 2022*, México: Eón/Instituto Estatal Electoral de Baja California, p. 22.

²¹¹ Welp, Yanina (2020), "La agenda de investigación" en Fernando Tuesta y Yanina Welp (coords.) *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 11-12.

procesos políticos y la importancia de contextualizar las experiencias democráticas en cada país específico.

Uruguay es el país más prolífico en la realización de consultas populares en la región.²¹² Como ejemplo de ello se puede referir que en la historia del país se han activado más de una decena de iniciativas de referéndum surgidas desde la ciudadanía, promoviendo, de esta manera, procesos de discusión pública en los que intervienen desde los partidos políticos hasta la sociedad civil.²¹³

La revocación de mandato, deriva de las deficiencias representativas y crisis políticas este mecanismo comenzó a ser visto como un complemento en el control y vigilancia que la ciudadanía puede ejercer sobre los gobernantes para alentar que éstos cumplan con sus responsabilidades.²¹⁴ Después de Colombia, Perú incorporó en 1993 este mecanismo. Posteriormente se introdujo en Argentina, luego en Ecuador en 1998, Venezuela hizo lo propio en 1999, por su parte en 2004 Panamá, en 2008, Bolivia y finalmente, en 2019, México.²¹⁵ No obstante, en la actualidad, sólo en cuatro países latinoamericanos es posible iniciar este mecanismo a solicitud de la ciudadanía²¹⁶ y en general el desempeño de la herramienta en los diversos países ha resultado desigual y poco satisfactorio.²¹⁷

El uso de la iniciativa ciudadana, aunque se encuentra regulado en 15 países de la región,²¹⁸ es bastante limitado y las experiencias a nivel nacional se concentran en Argentina, Colombia y Uruguay.²¹⁹

²¹² Welp, Yanina (2020), *Op. Cit.*, p. 19.

²¹³ Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019), “Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto”, *Revista latinoamericana de Política Comparada*, p. 73.

²¹⁴ Serdül en Cruz Domínguez, José Alejandro (2023), *Op. Cit.*, p. 22.

²¹⁵ Cruz Domínguez, José Alejandro (2023), *Op. Cit.*, p. 22.

²¹⁶ Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2023), *Mecanismos de Democracia Directa*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) / Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA).

²¹⁷ Cruz Domínguez, José Alejandro (2023), *Op. Cit.*, p. 23.

²¹⁸ Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2023), *Op. Cit.*

²¹⁹ Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019), *Op. Cit.*, p. 164.

En particular, en Uruguay es donde más iniciativas emanadas de la ciudadanía se han presentado. En ese país tan sólo entre 1986 y 1998 se realizaron siete plebiscitos y referéndums que derivaron de iniciativas legislativas venidas de la ciudadanía.²²⁰

Figura 11. Mecanismos de participación regulados a nivel nacional en América Latina

Mecanismo	Número de países de la región que lo regulan a nivel nacional	Países
Iniciativa ciudadana	16	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela
Revocación de mandato solicitada por ciudadanos	5	Bolivia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela.
Consultas convocadas por poderes públicos	18	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Paraguay.
Consultas solicitadas por los ciudadanos	11	Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia con datos de Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2023), *Mecanismos de Democracia Directa*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) / Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA) y de Zovatto, *Op. Cit.* pp. 23-24.

Las consultas convocadas por los poderes públicos son el mecanismo más extendido en las constituciones latinoamericanas, ya que se encuentran en 18 países. Sin embargo, tratándose de mecanismos que se pueden activar a solicitud de la ciudadanía, la herramienta con mayor presencia es la iniciativa ciudadana, en 16 países.

²²⁰ Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019), *Op. Cit.*, p. 164.

El Presupuesto participativo es una de las mayores aportaciones de la región, y en especial de Brasil donde fue instaurado por primera vez en 1989, al ámbito de los mecanismos de participación. Representa una innovación que permitió decidir a los habitantes de las comunidades qué proyectos, servicios o prioridades deberían ser financiados con un porcentaje del presupuesto local, esta herramienta actualmente ha sido adoptada por más de 2500 gobiernos locales en quince países de la región.²²¹

En América Latina, donde persisten desafíos como la corrupción, la pobreza y la desigualdad, la participación ciudadana contribuye a la superación de éstos y a la consolidación de las transiciones democráticas²²² debido a que fortalece prácticas como la vigilancia de acciones de los gobiernos, la rendición de cuentas y la organización ciudadana para incidir en las decisiones públicas.

Aunque en este apartado se ha esbozado un breve panorama de la situación de los mecanismos de participación más utilizados y que se encuentran regulados a nivel nacional, el estado a nivel subnacional de estas herramientas es enorme y diverso.

Si bien México fue el último país en incorporar estas herramientas a su constitución, es uno de los países que posibilita los cuatro mecanismos mencionados en la figura 11, por lo que al menos en cuanto al número de herramientas que contempla puede considerarse que no tiene un rezago importante. Es alentador ver que México ha avanzado en términos de legislación al proporcionar un marco legal que permite la participación ciudadana. No obstante, dado que la participación es una capacidad que se fortalece y se mejora, precisamente participando, el verdadero desafío radica en la implementación de estos mecanismos pues México no ha tenido tantas experiencias como otros

²²¹ Fundar, Centro de Análisis e investigación (2017), *Op. Cit*, p. 5.

²²² *Ibidem*, p. 2.

países. Aunque se tiene la oportunidad de aprender de las experiencias de otros países de la región.

La medida del éxito en cuestión de los mecanismos de participación no radica solamente en la cantidad de herramientas disponibles o normadas, sino en la calidad y el impacto de los ejercicios en la toma de decisiones.

3.2 Panorama en e importancia de los mecanismos de participación en México

En México, los casos en los que se han empleado mecanismos de participación no electorales antes del siglo XXI son limitados, pues la noción de participación, y aún más la participación ciudadana, son conceptos relativamente recientes en el contexto político del país y fue sólo en las últimas décadas que se intensificó la búsqueda de formas alternativas para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos.

Pese a lo anterior, uno de los primeros precedentes del uso de mecanismos de participación no electorales en México es la consulta del 14 de agosto de 1867, mediante la cual el presidente en turno, Benito Juárez, propuso que el poder legislativo se depositara en dos diferentes cámaras, que se le otorgara al presidente la facultad de veto a las resoluciones del legislativo y el establecimiento de mecanismos de sustitución provisional del poder ejecutivo.²²³

El inconveniente en este caso fue que el mecanismo no se encontraba establecido en las leyes y terminó calificando como un plebiscito inconstitucional.²²⁴ Este ejemplo ilustra la importancia de que existieran y existan legalmente establecidos los mecanismos para que sea más probable su efectividad.

²²³ Néstor Vargas Solano y Manuel Alejandro Galván Gómez (2014) "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas" en Alfonso Ayala (coord.). *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp.433-463), México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 434.

²²⁴ Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente, María de la Luz (2006), *Democracia directa: Referéndum, Plebiscito e iniciativa popular*, México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, p. 7-8.

A partir de una reforma realizada en 2012, en la Constitución mexicana se reconocen formas no electorales de participación. En el artículo 35, fracción VII, se estableció el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes y, en la fracción VIII, el derecho a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional. Luego, en 2019 se adicionó la fracción IX del artículo 35 mediante la que se reconoció la revocación de mandato.

Los últimos dos mecanismos mencionados están también reglamentados por la Ley Federal de Consulta Popular publicada en marzo de 2014 y por la Ley Federal de Revocación de Mandato promulgada en 2021.

Dada la relativamente reciente incorporación de estas figuras a nivel federal, existen pocas experiencias. Además no todas se han llevado a cabo de acuerdo con lo establecido en la legislación por lo que su resultado no era de ningún modo legalmente vinculante; no obstante el resultado de una de ellas se usó como argumento para cancelar la construcción del aeropuerto que se pretendía colocar en Texcoco.

Entre 2018 y 2020, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador realizó cinco consultas populares. Las primeras dos las llevó a cabo cuando todavía no tomaba posesión como presidente de la República, mientras que las tres restantes las llevó a cabo como mandatario en funciones. La primera fue en octubre de 2018 y estuvo relacionada con la suspensión del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México que se estaba construyendo en Texcoco. La segunda fue realizada en noviembre de ese mismo año y preguntó a la ciudadanía por la aprobación o rechazo de los programas prioritarios que proponía su gobierno. La tercera fue en febrero 2019 y propuso la construcción de la planta termoeléctrica La Huexca en el estado de Morelos. La cuarta fue en diciembre de 2019 y preguntó por la construcción del Tren Maya. La quinta fue en marzo de 2020 y estuvo relacionada con la suspensión de la construcción de la planta Constellation Brands en Mexicali. La realización de estas cinco consultas tenía la intención de que un sector de la ciudadanía apoyara las decisiones tomadas por el mandatario, aunque estos procesos se llevaron a cabo de manera informal y sin apego a lo que establecía la legislación. Ninguna de ellas fue organizada por el INE.²²⁵

²²⁵ Escamilla Cadena, Alberto y Carrera Barroso, José Antonio (2022) “Los mecanismos de democracia directa en el gobierno de Andrés Manuel López obrador: alcances y límites de su diseño institucional” en Luis Eduardo Medina Torres y Alberto Escamilla Cadena (Coords.). *Las políticas y las instituciones durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Una evaluación hacia la mitad de su gobierno.* (pp. 169-196), México: Lirio-UAM, p. 169.

Posteriormente, se realizaron dos ejercicios más: la Consulta Popular sobre el juicio a ex presidentes realizada el 1 de agosto de 2021 y la Consulta de revocación de mandato que se realizó el 10 de abril de 2022.

Otros datos relevantes para considerar dentro del panorama es la baja participación que han tenido estos ejercicios. Por ejemplo, de las primeras cinco consultas realizadas, en la que más personas participaron fue en la primera, relativa al aeropuerto que se estaba construyendo en Texcoco, participaron 1 096 990 ciudadanos, es decir, menos del 1% del padrón electoral.²²⁶ En 2021, para la consulta sobre el juicio a ex presidentes, participó el 7.11% de la Lista Nominal de Electores, que equivale a 6 663 208 ciudadanos.²²⁷

3.2.1 Panorama en las entidades federativas

La institucionalización de los mecanismos y la creación de leyes en materia de participación ciudadana o para regular determinados mecanismos es un paso inicial, pero crucial, hacia la democratización, la evolución de la participación y la práctica de la ciudadanía. No obstante, como se mencionó en el capítulo previo, la existencia de estas normas posibilita, más no son suficientes para garantizar, la participación ciudadana.

Derivado de la revisión de diversos documentos que fueron localizados a través de los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales (OPL) encargados de organizar las elecciones y los ejercicios de participación en cada una de las entidades federativas, de los Congresos estatales y del Buscador Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue posible identificar lo siguiente respecto a la legislación de las entidades:

- En México, 27 entidades federativas han promulgado leyes locales dedicadas a regular la participación ciudadana.

²²⁶ Escamilla Cadena, Alberto y Carrera Barroso, José Antonio (2022), p. 176.

²²⁷ *Ibidem*, p. 181.

- En Veracruz, además de los mecanismos establecidos en su ley local, se complementan con los mecanismos establecidos en la Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular.
- San Luis Potosí y Tlaxcala carecen de una ley de participación ciudadana, pero ambos estados han promulgado legislación para reconocer y regular mecanismos de participación determinados. Tlaxcala cuenta con la Ley de Consulta Ciudadana, mientras que San Luis Potosí ha adoptado la Ley de Referéndum y Plebiscito, así como la Ley de Juntas de Participación Ciudadana.
- Campeche, Estado de México y Puebla son las tres entidades del país que no tienen legislación específica como la referida anteriormente, pero reconocen los mecanismos de participación esencialmente en sus textos constitucionales. Además en el caso del Estado de México se complementa con lo establecido en el Código electoral local, mientras que en Puebla lo hace con el contenido de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese estado.

Figura 12. Documentos que regulan los mecanismos de participación reconocidos en cada entidad.

Documento	Entidades
Ley de participación ciudadana	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.
Leyes para mecanismos de participación determinados	San Luis Potosí y Tlaxcala
Ley de participación ciudadana y ley para mecanismos de participación determinados	Veracruz
Constitución estatal	Campeche
Constitución estatal y Código electoral local	Estado de México

Documento	Entidades
Constitución estatal y Ley Orgánica del Poder Legislativo	Puebla

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las leyes en materia de participación ciudadana de 27 entidades, las leyes para mecanismos de participación determinados de tres entidades, textos constitucionales de tres entidades, el Código Electoral del Estado de México y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla.

La descentralización derivada de reformas como la del artículo 115 facilitaron que en 1984 el estado de Guerrero estableciera la figura del referéndum en la constitución del estado.²²⁸ Posteriormente, en 1994, la incorporación de figuras de participación ciudadana en las constituciones locales fue retomada en Chihuahua.²²⁹ En 1995, se aprobó, en el Distrito Federal, la primera ley de participación ciudadana a nivel nacional.²³⁰

Luego, entre los años 1996 y 2000 Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Guanajuato²³¹, Baja California, Jalisco, Zacatecas, Tabasco, Chiapas, Morelos, Michoacán y Aguascalientes también incorporaron a sus constituciones estatales mecanismos de participación²³². Asimismo, las entidades de Jalisco, Baja California, Colima, Baja California Sur, Zacatecas, Tamaulipas y Coahuila promulgaron sus leyes de participación ciudadana en esos años y hasta 2001.²³³

Aunque las primeras experiencias en este aspecto datan de la década de 1980 y 1990, la mayoría de las leyes en materia de participación ciudadana fueron reformadas en los años siguientes, adicionadas con más mecanismos o sustituidas por nuevas para tratar de adaptarse a las nuevas dinámicas demandas e intereses de la ciudadanía.

²²⁸ Serrano Rodríguez, Azucena (2015), *Op. Cit.*, 34, p.106.

²²⁹ Alarcón Olguín, Víctor (2002), “Leyes de participación ciudadana en México: un acercamiento comparado”, en *Democracia y formación ciudadana*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 119.

²³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas (1996), *Anuario jurídico 1995*, México: UNAM, p. 187.

²³¹ “Aunque cabe señalar que Guanajuato lo hizo para fundamentar una ley de comités estatales de participación ciudadana, cuyo ámbito se limita a la materia de planeación y de obras públicas” (Alarcón, 2002, p. 120).

²³² Alarcón Olguín, Víctor (2002), *Op. Cit.*, pp. 119-121.

²³³ *Loc. Cit.*

En agosto de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto que por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones constitucionales que incluyeron algunas en materia de figuras de participación, específicamente sobre la iniciativa ciudadana y la consulta popular.²³⁴ El tercer artículo transitorio de este decreto dispuso que los estados y el entonces Distrito Federal deberían adecuar su legislación en consonancia con la reforma en un plazo no mayor a un año, a partir de su entrada en vigor.²³⁵ Esta instrucción se convirtió en un antecedente, no sólo para las adecuaciones solicitadas, sino también alentó la promulgación de leyes en materia de participación en aquellas entidades en donde todavía no se contaba con alguna.

A partir de la observación de los datos referentes a los años en que se promulgaron las diversas leyes que, en específico, regulan los mecanismos de participación en las entidades pueden ofrecerse los siguientes comentarios:

- Las leyes de participación de mayor antigüedad, pero que se encuentran vigentes aún, son las de Baja California, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas establecidas en 2001; por otro lado, las más recientes son las de Chiapas y Guerrero promulgadas en 2023.
- Antes de 2012 solamente 18 entidades contaban con una Ley en la materia.
- Hay seis leyes vigentes que no han sido reformadas en ninguna ocasión, corresponden a Chiapas, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Tabasco y Veracruz. Las primeras dos de estas entidades promulgaron su Ley de participación ciudadana recién el año pasado, lo que constituye una explicación a la ausencia de modificaciones; en contraste, Tabasco, que promulgó su Ley en la materia en 2006 no la ha reformado desde entonces.

²³⁴ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, [9 de agosto de 2012] recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012#gsc.tab=0

²³⁵ *Loc. Cit.*

- Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco, Morelos y Quintana Roo han sustituido al menos en una ocasión sus Leyes de participación por alguna de creación más reciente. Además entre 2018 y 2023, 19 de las leyes de las entidades han tenido reformas, reflejando la característica dinámica y en construcción de la participación institucionalizada.

Figura 13. Años de promulgación de Leyes de participación ciudadana

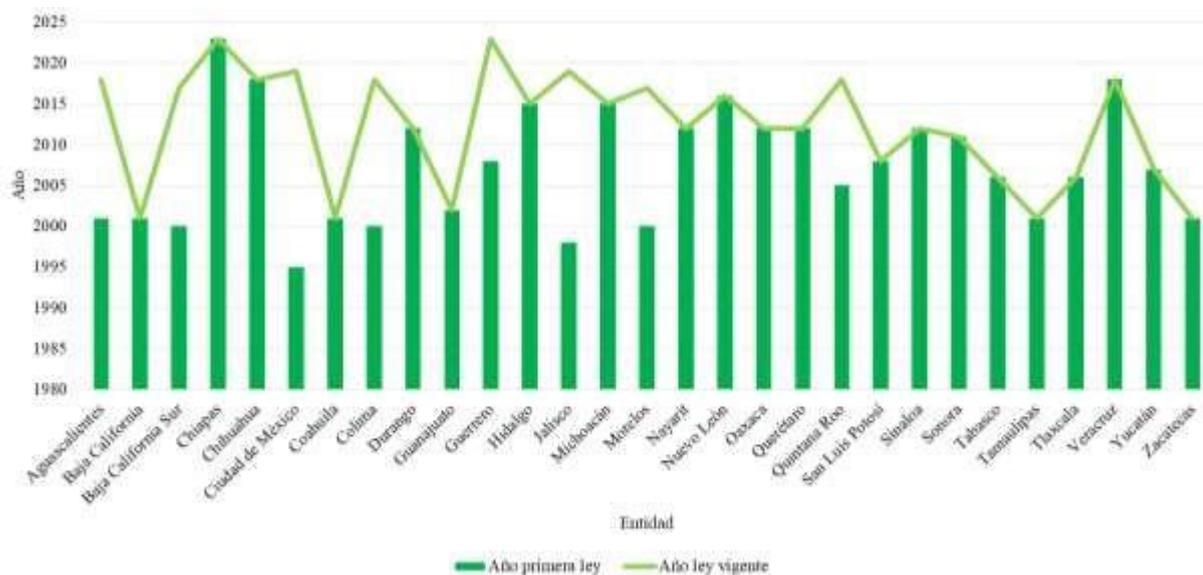
Entidad	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma
Aguascalientes	2001	2018	2021
Baja California	2001	2001	2023
Baja California Sur	2000	2017	2021
Campeche	No aplica	No aplica	No aplica
Chiapas	2023	2023	No aplica
Chihuahua	2018	2018	2021
Ciudad de México	1995	2019	2022
Coahuila	2001	2001	2020
Colima	2000	2018	2019
Durango	2012	2012	2016
Guanajuato	2002	2002	2018
Guerrero	2008	2023	No aplica
Hidalgo	2015	2015	2023
Jalisco	1998	2019	2021
México	No aplica	No aplica	No aplica
Michoacán	2015	2015	2023
Morelos	2000	2017	No aplica
Nayarit	2012	2012	2018
Nuevo León	2016	2016	No aplica
Oaxaca	2012	2012	2023
Puebla	No aplica	No aplica	No aplica
Querétaro	2012	2012	2020
Quintana Roo	2005	2018	2019
San Luis Potosí	2008	2008	2014
Sinaloa	2012	2012	2023
Sonora	2011	2011	2018
Tabasco	2006	2006	No aplica
Tamaulipas	2001	2001	2015
Tlaxcala	2006	2006	2023
Veracruz	2018	2018	No aplica
Yucatán	2007	2007	2016
Zacatecas	2001	2001	2023

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las leyes en materia de participación ciudadana de 27 entidades y las leyes para mecanismos de participación determinados de tres entidades.

La variedad y rango de fechas de promulgación de las leyes que regulan los mecanismos de participación ciudadana en México refleja la complejidad y la

diversidad de los procesos políticos democráticos así como la evolución constante de esta materia. Aunque es posible identificar dos momentos de cambio e impulso que resaltan ya que los años en que más leyes de participación se promulgaron fueron 2001 y 2012, con cinco entidades cada uno. El primero de estos años empata con las transformaciones derivadas de la alternancia en la presidencia, mientras el 2012 está enmarcado por la reforma constitucional que incorporó mecanismos de participación a nivel nacional.

Figura 14. Años de promulgación de Leyes de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las leyes en materia de participación ciudadana de 27 entidades y las leyes para mecanismos de participación determinados de tres entidades.

En cuanto al número de mecanismos de participación, los principales resultados se enlistan a continuación:

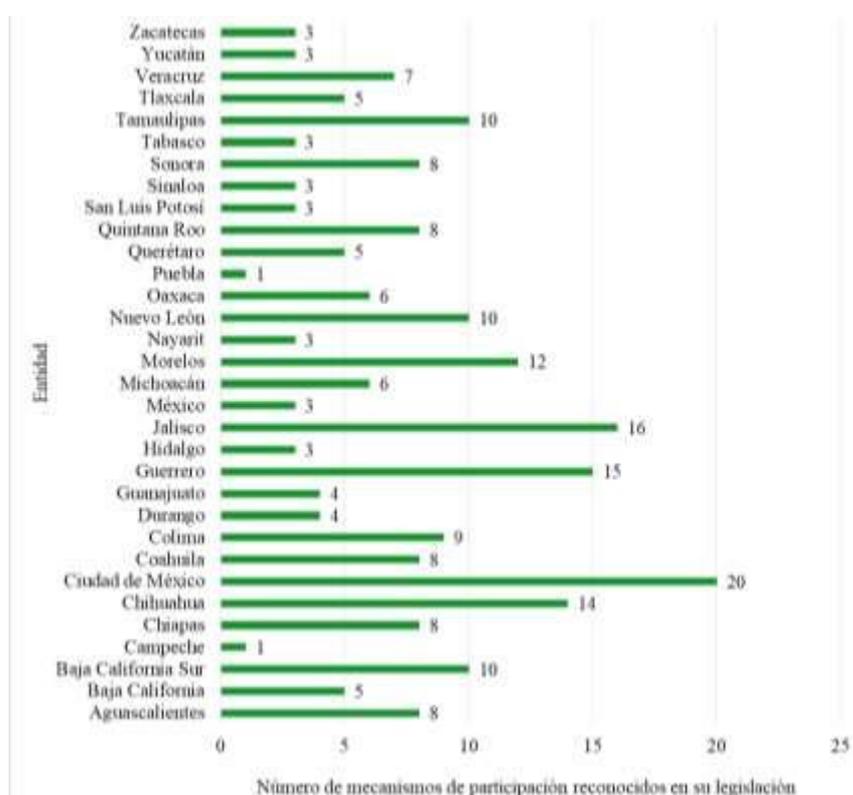
- Actualmente todas las entidades del país contemplan en su legislación local al menos un mecanismo de participación.
- En total, se identificaron 224 mecanismos de participación existentes repartidos entre las 32 entidades federativas.
- El referente nacional es la Ciudad de México que establece 20 vías en las que los ciudadanos pueden intervenir en los asuntos públicos. Otras de las entidades que destacan en cuanto al número de mecanismos que establece

son Jalisco, Guerrero y Chihuahua que ofrecen 16, 15 y 14 respectivamente.

- En el extremo opuesto se encuentran Puebla y Campeche, que sólo contemplan un mecanismo de participación en su legislación.
- Es decir, el rango del número de mecanismos de participación en las entidades va de una a 20, aunque la cantidad más común es tres, esto ocurre en la cuarta parte de las entidades mexicanas.

La existencia formal de un mayor número de mecanismos de participación es importante como indicador, en principio, de qué tan amplia es la oferta que tienen los ciudadanos para participar en los asuntos públicos por la vía institucional. La diversidad de mecanismos también permite abordar un espectro más grande de temas o asuntos dado que no todos están orientados a los mismos.

Figura 15. Número de mecanismos de participación reconocidos en cada entidad



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos que regulan los mecanismos de participación reconocidos en cada entidad.

La revisión de documentos realizada también permitió clasificar los 224 mecanismos localizados en 35 principales tipos o instrumentos.

Aunque no hay ningún mecanismo o conjunto de éstos que esté presente en todas las entidades, los instrumentos que más se repiten son la iniciativa con 30 menciones, el referéndum o referendo con 29 menciones, el plebiscito con 28 menciones y las consultas ciudadanas, populares, públicas o vecinales, que en conjunto suman 27 menciones.²³⁶

Aunque compartan nombre, cada uno de estos mecanismos puede tener una definición diferente según la entidad pues no existe consenso sobre a qué se refieren, además cada legislación o reglamentación varía respecto a las características jurídicas y operativas, los requisitos para su implementación y sus efectos. Pero de manera general pueden identificarse de la siguiente manera:

- La Iniciativa ciudadana es un instrumento que brinda a los ciudadanos la oportunidad de influir en el diseño de la constitución o de las leyes que los rigen.²³⁷ Su uso parte “de un supuesto básico: si los representantes políticos no desempeñan su labor con suficiente amplitud, los ciudadanos pueden participar en las tareas legislativas de manera directa”.²³⁸
- El referéndum es entendido como el término dado a un voto directo sobre un tema específico,²³⁹ se usa particularmente cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad.²⁴⁰

²³⁶ El número de menciones no necesariamente es igual al número de entidades que cuentan con dicho mecanismo. Por ejemplo, Guanajuato contempla dos tipos de referéndum, aquel sin adjetivos y el constitucional; mientras que Quintana Roo, Sonora y Nuevo León consideran dos tipos de consulta. De modo que el Referéndum es un instrumento reconocido por 28 entidades y los diferentes tipos de consulta corresponden a 24 entidades diferentes.

²³⁷ ACE Project (s.f.), “Iniciativa ciudadana” recuperado en diciembre de 2023 de <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/ese/ese08/ese08b/ese08b01>

²³⁸ Merino, Mauricio (2020a), *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 4. La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, p. 64.

²³⁹ ACE Project (s.f.), “Referendos” recuperado en diciembre de 2023 de https://aceproject.org/ace-es/focus/fo_direct-democracy/fo_direct-democracy-referenda/mobile_browsing/onePag

²⁴⁰ Merino, Mauricio (2020a), *Op. Cit.*, p. 63.

- El plebiscito se refiere a la consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.²⁴¹ “la teoría clásica en la doctrina constitucionalista señala que el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales.”²⁴² Históricamente su uso ha estado estrechamente vinculados con procesos de definición de pertenencia, anexión o secesión territorial.²⁴³
- La consulta se caracteriza por abordar temas concretos de política pública, por ser usualmente de carácter no vinculante e implementarse en los ámbitos tanto nacional como estatal, municipal, distrital o local, de este modo, este mecanismo permite a los ciudadanos incidir con su voto en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado.²⁴⁴

Con el tiempo se ha incorporado una importante variedad de vías para la participación. Actualmente, en la mayoría de las entidades se reconocen instrumentos que van más allá de los cuatro más comunes que acaban de ser descritos.

La oferta que existe ahora es tan diversa como México mismo. Dado que cada entidad federativa tiene una combinación única e incluso mecanismos que también son particulares, fue posible identificar 15 mecanismos que son únicos.

²⁴¹ ACE Project (s.f.), “Plebiscito” recuperado en diciembre de 2023 de <https://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfa/lfa02/lfa02e/lfa02e01>

²⁴² ACE Project (s.f.), “Plebiscito” recuperado en diciembre de 2023 de <https://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfa/lfa02/lfa02e/lfa02e01>

²⁴³ Bravo Escobar, Enrique (2014), “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada” en Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera (Coords.) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, (pp. 279-319), México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 285.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 285.

Figura 16. Tipos de mecanismos

Mecanismo	Número de veces que está contemplado en las entidades
Iniciativa/ derecho a iniciativa	30
Referéndum/ referendo	29
Plebiscito	28
Consulta ciudadana/ popular/ pública/ vecinal	27
Audiencia(s) públicas/ vecinales	14
Presupuesto participativo	11
Colaboración ciudadana/ comunitaria/ popular/ vecinal	8
Contralorías ciudadanas/sociales/ red de contraloría	8
Cabildo abierto/ cabildo en sesión abierta/ voz ciudadana en el cabildo	7
Consejos de participación o colaboración ciudadana/ consultivos/ participación ciudadana/ participación comunitaria/ consultivos ciudadanos	7
Revocación del mandato	7
Comités ciudadanos/ de vecinos/ de participación/ de participación ciudadana	6
Asamblea general comunitaria/ ciudadana/ popular / vecinal	5
Difusión pública	5
Observatorio(s) ciudadanos(s)	4
Parlamento/ Congreso abierto	3
Recorridos barriales/ de la presidencia municipal/ de los presidentes municipales	3
Rendición de cuentas	3
Planeación participativa	2
Silla ciudadana	2
Agencias de desarrollo	1
Ayuntamiento abierto	1
Comisiones de participación comunitaria	1
Coordinadora de participación comunitaria	1
Comparecencia pública	1
Diálogo colaborativo	1
Juntas de participación ciudadana	1
Mecanismos de participación social de niñas, niños y adolescentes	1
Proyecto social	1
Obra pública con participación ciudadana	1
Organizaciones ciudadanas	1
Ratificación constitucional	1
Ratificación de mandato	1
Reglas comunes para la realización del Plebiscito y del Referéndum	1
Unidades de quejas y denuncias	1
35	224

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos que regulan los mecanismos de participación reconocidos en cada entidad.

La diversidad manifestada en el número y tipo de mecanismos que existen en cada entidad junto con el extenso rango de años en los que se han promulgado las leyes que regulan estas herramientas refleja que no existe una concepción uniforme de participación a nivel nacional. Esto también muestra la gradualidad, pluralidad y complejidad de los procesos políticos a nivel subnacional. Cada entidad ha construido su idea de participación a partir de su historia y características distintivas, así como de los desafíos y oportunidades específicos que ha enfrentado.

Factores como los económicos, sociales, culturales, la secularización, educativos, el desarrollo, o la urbanización pueden contribuir a explicar las diferencias en la evolución y adopción de mecanismos de participación.

Por ejemplo, los recursos federales que se transfieren a las entidades y municipios son la principal fuente de ingresos de estos, y les permiten hacer frente a muchas de sus obligaciones y funciones más básicas. Tan sólo en 2020, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los recursos federales representaron el 85.1% de los ingresos totales de las entidades.²⁴⁵ Si bien, los recursos federales son de gran importancia debido a su papel en las acciones encaminadas a la reducción de las desigualdades regionales, el impulso del crecimiento económico y el fortalecimiento de la capacidad financiera de las regiones menos desarrolladas, los efectos de la dependencia de los recursos federalizados pueden ser diversos en su sentido y alcance.

De manera que no todas las entidades dependen en la misma medida de este tipo de recursos y aunque para algunas les garantiza el cumplimiento de sus obligaciones más básicas, finalmente los recursos federales se han convertido en una fuente de poder y control procedente del orden federal hacia el ámbito

²⁴⁵ Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados (2022). *Fiscalización superior del gasto federalizado de la cuenta pública 2021*, p. 10.

subnacional debido a que gran parte de las agendas locales están determinadas por las transferencias y la mayor parte de sus finanzas son invertidas en la dotación de servicios públicos, dejando poco o nada de sobra para realizar otro tipo de proyectos o políticas en las que puedan caber las decisiones conjuntas con la ciudadanía.

En este sentido, las regiones con un mayor desarrollo económico pueden estar en una mejor posición para invertir sus recursos en la implementación y desarrollo de aquellos aspectos que van más allá de lo que puede considerarse estrictamente básico como la participación ciudadana y promulgar legislación al respecto.

Este desarrollo económico, frecuentemente ocurre paralelo a características como la industrialización, urbanización y acceso a educación, factores que influyen en la formación de educación cívica y conciencia política como parte de una determinada cultura política, vinculada a la disposición de la población a participar en los procesos políticos y en la receptividad de los líderes políticos de la promoción de la participación ciudadana.

Asimismo, los antecedentes históricos de cada entidad pueden afectar la forma en que se desarrollan los procesos políticos. Las experiencias pasadas con movimientos sociales, protestas o luchas por la democratización pueden influir en la demanda de mecanismos de participación ciudadana y la participación en éstos así como ejercer presión para la promulgación de legislación en la materia.

Por otro lado hay factores que no corresponden sólo a la ciudadanía sino que se refieren a la estructura política y al sistema electoral de cada entidad, en la que deben tomarse en cuenta elementos como la presencia o ausencia de competencia política real y la dinámica electoral pues los sistemas electorales más inclusivos pueden fomentar un mayor interés en la participación ciudadana.

3.2.2 Mecanismos de participación relacionados con la gestión y vigilancia de los recursos públicos a nivel local

Para los fines de este trabajo el interés está puesto en aquellos que tienen que ver con la gestión y vigilancia del presupuesto público en las entidades, es decir, aquellos que permiten a los ciudadanos involucrarse en la gestión, supervisión y toma de decisiones sobre el destino y la administración de los recursos públicos con el fin de promover la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en el manejo de éstos para cubrir las necesidades particulares que las personas perciben en sus entornos más próximos.

Es importante incorporar a la ciudadanía en las decisiones públicas que tienen que ver con el presupuesto haciéndole ver que el recurso público les pertenece y puede decidir y supervisar su uso para que sea destinado a resolver sus demandas, aspiraciones y necesidades. Hay que recordar que en el Estado moderno los ciudadanos tienen también un rol económico, el más directo de ellos es el de contribuyente mediante el pago de impuestos con los que se financian servicios públicos, programas sociales, infraestructura y otras funciones gubernamentales. En este sentido la ciudadanía implica también someterse a las leyes y el cumplimiento de obligaciones fiscales pero a cambio tener derechos frente al Estado.²⁴⁶ La titularidad de esos derechos resulta vinculante al Estado, por lo tanto, la satisfacción de éstos debe ser garantizada y exigible.²⁴⁷ “A su vez, implica que la convivencia democrática de una sociedad depende de que las y los ciudadanos cuenten con las condiciones suficientes para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades.”²⁴⁸

Cuando los ciudadanos ejercen influencia en la toma de este tipo de decisiones y les dan seguimiento se fomenta mayor responsabilidad por parte de las

²⁴⁶ Instituto Nacional Electoral (2016). *Op. Cit.* p. 91.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 90.

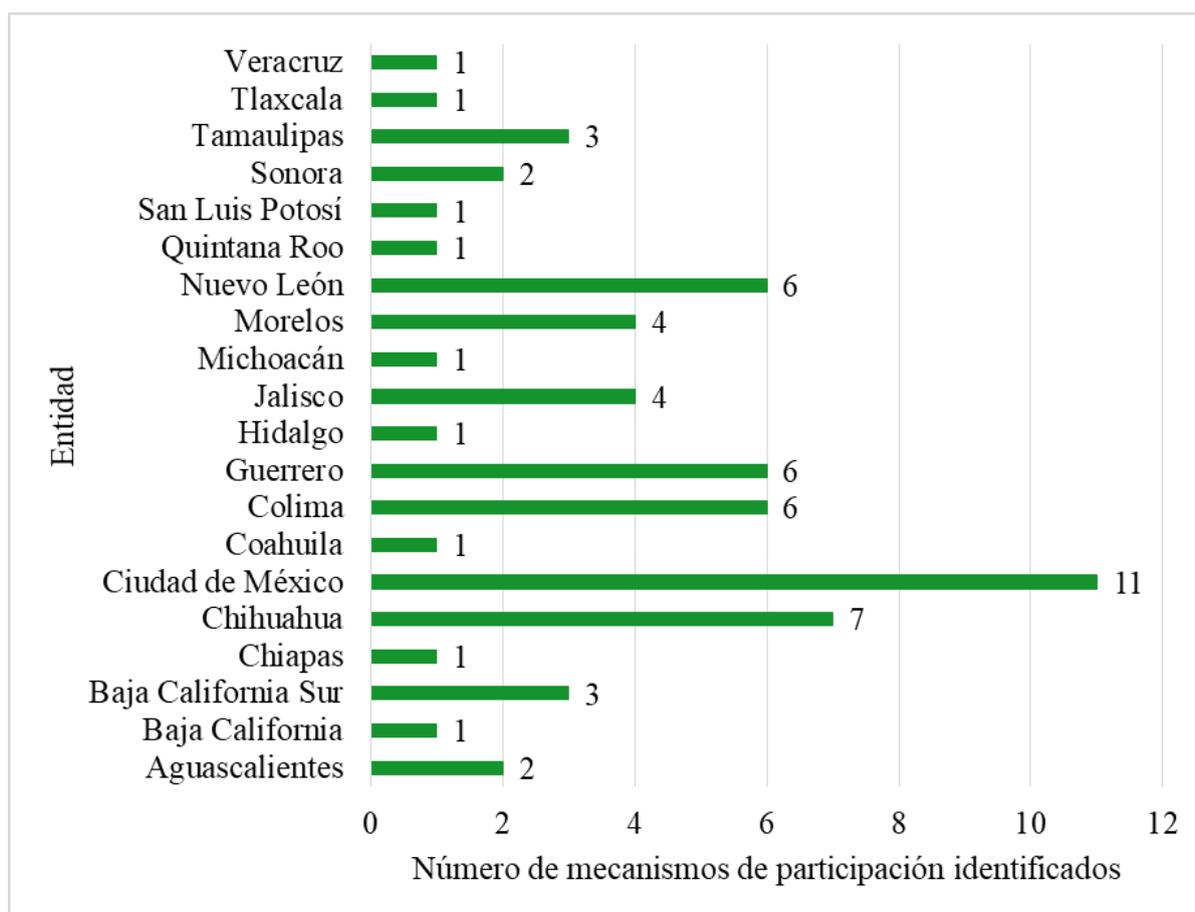
²⁴⁸ *Loc. Cit.*

autoridades pues su desempeño se encuentra bajo constante observación y se empodera a la ciudadanía.

Este tipo de mecanismos se encuentran considerados sólo en 20 entidades del país. Por la definición que se ofrece en las respectivas leyes y código electoral revisados, se ubicaron 63 instrumentos que pueden corresponder a mecanismos relacionados con el gestión y vigilancia de los recursos públicos.

Al igual que cuando se trata de mecanismos de manera general, la Ciudad de México se encuentra como modelo pues cuenta con 11 vías. Le siguen Chihuahua con siete mecanismos, mientras que Colima, Guerrero y Nuevo León cuentan con seis medios cada una.

Figura 17. Número de mecanismos de participación relativos a la gestión y vigilancia de recursos públicos reconocidos en cada entidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos que regulan los mecanismos de participación reconocidos en cada entidad.

Los mecanismos más comunes dentro de esta categoría son el presupuesto participativo y las audiencias públicas que tienen 10 menciones, las contralorías sociales y ciudadanas que se presentan en ocho entidades. Los comités en sus distintas variantes: ciudadanos, de participación o de vecinos al igual que las asambleas ciudadanas y vecinales son el tercer grupo más común al repetirse cinco veces dentro de la revisión.

- El presupuesto participativo es un mecanismo a través del que “un gobierno da a los ciudadanos la oportunidad de participar en la decisión de cómo es distribuido un porcentaje del presupuesto anual entre su comunidad”.²⁴⁹ Su importancia reside en la formulación de estrategias para utilizar fondos públicos limitados y, al mismo tiempo, fomentar un diálogo entre el gobierno y la ciudadanía que permita incorporar las experiencias de primera mano de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, reconociendo sus perspectivas únicas sobre la realidad cotidiana.²⁵⁰
- Las audiencias públicas son espacios de diálogo entre ciudadanos y autoridades o funcionarios públicos cuyas principales finalidades son la expresión de opiniones, solicitar y recibir información sobre la gestión pública y realizar propuestas con lo que se busca mayor transparencia, rendición de cuentas y seguimiento de las acciones de las autoridades locales.
- Las contralorías sociales o ciudadanas están conformadas por ciudadanos encargados de monitorear el uso de los recursos públicos así como la ejecución de programas y proyectos con el objetivo de promover la transparencia, la rendición de cuentas, la buena gestión pública mejorar la prestación de servicios y la eficiencia. Entre las atribuciones más comunes

²⁴⁹ Citizenlab (2020), "El desarrollo de presupuestos participativos en América del Sur", recuperado en diciembre de 2023 de <https://www.citizenlab.co/blog/participacion-ciudadana/el-desarrollo-de-presupuestos-participativos-en-america-del-sur/?lang=es>

²⁵⁰ Olmeda García, Marina (2022) “Una reflexión sobre los instrumentos de participación ciudadana en México”, *Revista Misión Jurídico*, Núm. 22, p. 149.

que tienen estos instrumentos se encuentran que los integrantes pueden realizar seguimiento, evaluar y hacer recomendaciones sobre el desempeño de los gobiernos y algunas instituciones públicas.

- Los comités ciudadanos o vecinales son instancias de organización, representación y participación principalmente en el ámbito comunitario que permiten a los habitantes expresar necesidades, propuestas y contribuir a la toma de decisiones e implementación de acciones. Su función principal es servir como un canal de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades locales, así como facilitar la colaboración con otras instituciones u organizaciones.
- Las asambleas ciudadanas y vecinales son encuentros realizados entre los miembros de una comunidad con el objetivo de identificar y discutir necesidades y temas de interés común. En estas reuniones, los participantes tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones, plantear propuestas de solución, intercambiar ideas y coordinar acciones colectivas para mejorar su entorno. Su importancia radica en que permiten a los ciudadanos tener voz y participar activamente en la gestión de los asuntos que afectan su vida cotidiana y el desarrollo de su comunidad.

Aunque las asambleas y los comités son instrumentos similares, las principales diferencias radican en que los comités suelen estar conformados por un grupo reducido de personas que son elegidas o designadas para representar a la comunidad y sus intereses ante las autoridades, gobiernos o instituciones. Mientras que las asambleas son una reunión abierta a todos los miembros de la comunidad, es decir, son más inclusivas y permiten la expresión de cualquier persona.

Figura 18. Tipos de mecanismos relacionados con la gestión y vigilancia de los recursos públicos

Mecanismo	Número de veces que está contemplado en las entidades
Presupuesto participativo	10
Audiencias públicas	10
Contralorías sociales/ciudadanas	8
Comités ciudadanos/ de participación / de vecinos	5
Asambleas ciudadanas/ vecinal	5
Difusión pública	4
Rendición de cuentas	3
Consejos consultivos/ consultivos ciudadanos	3
Recorridos barriales/de presidencias municipales/ de la presidencia municipal	3
Observatorios ciudadanos	2
Plebiscito	2
Planeación participativa	2
Comisiones de participación comunitaria	1
Coordinadora de participación comunitaria	1
Parlamento abierto	1
Juntas de participación ciudadana	1
Comparecencia pública	1
Consulta pública	1
18	63

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos que regulan los mecanismos de participación reconocidos en cada entidad.

Es importante resaltar que incluso si los mecanismos comparten una misma denominación no implica que el significado o atributos sean los mismos. Por ejemplo, en el caso de las audiencias públicas, aunque en total entre todas las entidades se localizaron 14 entidades que las reconocen, sólo en 10 este instrumento puede considerarse con mayor claridad como un mecanismo vinculado a la gestión y vigilancia de los recursos públicos. Las audiencias que se abordan en esta categoría son aquellas que permiten hacer peticiones, proponer la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos, solicitar y recibir información sobre las acciones de autoridades o de quienes integran la administración pública y evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los

programas y políticas; mientras las que se descartaron son aquellas que están establecidas únicamente como una vía de expresión de los ciudadanos.

La difusión pública y la rendición de cuentas son dos instrumentos que se consideraron en el tipo de mecanismos al que se aboca este trabajo porque la principal de sus funciones está orientada a proporcionar información a los ciudadanos entre la que puede estar aquella relacionada con la gestión de los recursos públicos. No obstante, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas más que mecanismos de participación son condiciones para un gobierno y sociedad democráticos.

Implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad. (...) Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales.²⁵¹

Los mecanismos participativos contribuyen a encontrar “garantías para el ejercicio democrático de derechos ciudadanos y los movimientos participativos capaces de presentar posturas alternativas y/o propositivas al gobierno”.²⁵² En específico los que están vinculados a la gestión y vigilancia de recursos públicos, posibilitan la intervención y empoderamiento de la ciudadanía, reconociendo a los habitantes de la comunidad o ámbito local como los actores adecuados para identificar problemáticas y proponer soluciones.

La figura de vecino es valiosa por su experiencia que proviene de la vida y el sufrimiento cotidianos, de esta manera los ciudadanos son los más informados sobre las realidades de su entorno lo que lleva a un conocimiento desinteresado, que responde a las necesidades individuales y que los funcionarios deberían incorporar a las consideraciones para la elaboración e implementación de

²⁵¹ Valverde Loya, Miguel Ángel (2004), “Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México”, en *Aprender a educar en derechos humanos, paz y democracia para docentes de la Universidad de Occidente*, México: Cátedra Unesco de Derechos Humanos, p. 236.

²⁵² García Del Castillo, Rodolfo (2014), "Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Volumen III, número 1, (pp. 91-120), p. 93.

políticas públicas²⁵³ pues la participación ciudadana no sólo es también una forma de superar las limitantes organizacionales en la formulación de políticas y dar a cada actor la oportunidad de contribuir de acuerdo con sus condiciones y las necesidades específicas de los problemas públicos por resolver.

3.3 Evolución de los mecanismos de participación

A partir de la emergencia de las democracias modernas, el voto se consolidó como el mecanismo de participación por excelencia, pero cada vez la menor identificación de los ciudadanos con los partidos políticos y la falta de representatividad han llevado al voto convencional, con fines de elegir representantes, a transformarse en una práctica demasiado restringida, esporádica y puntual.²⁵⁴

La participación y sus diferentes instrumentos han evolucionado como respuesta a las transformaciones de los sistemas político, económico y social. La participación que en principio fue indispensable únicamente para elegir representantes en las sociedades democráticas a través del sufragio, posteriormente se convirtió en un medio para que los ciudadanos también pudieran tener presencia en la toma de decisiones principalmente mediante consultas.

Luego, la participación institucionalizada comenzó a considerar herramientas que implicaran una actitud más colaborativa y propositiva, no solo limitada a la emisión de un voto o de una opinión cerrada. La expansión e implementación de estas herramientas ha sido transversal a las ideologías y a las identidades con partidos políticos.²⁵⁵ Entre estas formas que buscan fomentar un diálogo más

²⁵³ Rocío Annunziata, (2016) "Entre la gestión y la negatividad. Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación" en Fernando Mayorga (Coord.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, Bolivia: CLACSO, p. 318.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 314.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 320.

profundo y cercano entre los ciudadanos y las autoridades para promover la corresponsabilidad se incluyen herramientas como los presupuestos participativos, las asambleas y comités.

Otros elementos relativamente recientes en cuanto a la evolución de los mecanismos de participación tienen que ver con las temáticas que abordan y las modalidades a través de las cuales se puede ejercer la participación.

En décadas recientes las demandas de los ciudadanos han estado vinculadas no sólo a la prestación de servicios, a la construcción de infraestructura o a la democratización sino también a temas emergentes o inmediatos como el cuidado del medio ambiente, los derechos de los animales, el acceso a la cultura y a internet, el uso de energías renovables, migración, violencia, la participación y derechos de sectores como mujeres, personas de la diversidad sexual así como de la población infantil y juvenil.

Mientras que el uso de tecnología y recursos digitales ha permitido involucrar a un público más amplio y diverso mediante el uso de plataformas en línea para la presentación de propuestas ciudadanas, aplicaciones móviles para votación electrónica, actividades de educación cívica y espacios para la consulta de información entre otras alternativas para aumentar la accesibilidad, la formación y la participación para la toma de decisiones.

Figura 19. Etapas de la evolución de los mecanismos de participación

Etapas	Descripción
Mecanismos electorales y consultivos	Implican la participación de los ciudadanos en la elección de representantes políticos o la emisión de una opinión limitada, que puede o no ser vinculante, sobre algún tema de interés general. Su instrumento esencial es el voto.
Mecanismos participativos y deliberativos	Estos mecanismos implican la participación de los ciudadanos en la identificación, discusión informada, reflexión, formulación, implementación y evaluación de las acciones implementadas por las autoridades, instituciones y gobiernos o respecto a proyectos y temas de interés común con el fin de alcanzar acuerdos conjuntos y colaborar en la toma de decisiones. Los instrumentos de este tipo de mecanismos son diversos (foros, asambleas,

Etapas	Descripción
	comités, etc.) y permiten la expresión más profunda que aquella que se logra con el voto.
Incorporación de temas emergentes y tecnología.	Estos mecanismos se refieren a la consideración de temas actuales y emergentes, como el cambio climático, la igualdad de género o la migración y que utilizan herramientas tecnológicas para facilitar la participación ciudadana con el objetivo de llegar a un mayor número de personas, facilitar el intercambio de ideas, y promover la inclusión y accesibilidad entre diversos sectores de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la evolución de los mecanismos de participación.

La evolución histórica de los mecanismos de participación en México ha sido un proceso gradual y marcado por cambios políticos, sociales, tecnológicos y culturales. Los avances significativos en la promoción de la participación ciudadana y las formas para ejercerla se han reflejado tanto en la expansión formal y práctica de estas actividades como en los desafíos que todavía enfrenta la democracia, la ciudadanía y la efectividad de estos mecanismos.

La creciente diversidad y especificidad de los mecanismos de participación se debe a una serie de factores, incluidos los avances tecnológicos, los cambios en la cultura y las demandas cambiantes de la sociedad.

Algunos son más tradicionales porque se basan en prácticas establecidas, reconocidas y normalizadas, mientras que otros son más innovadores porque exploran nuevas formas de involucrar a los ciudadanos e incluso aprovechan la tecnología.

3.4 Desafíos institucionales y legales para la participación

Como se ha venido exponiendo en páginas previas, los factores que pueden actuar como limitantes de la participación son múltiples y de diversa naturaleza.

El término institución, en sentido amplio, no sólo se refiere a entidades y estructuras formales de gobierno y servicio público, sino también a normas,

costumbres y organizaciones informales que moldean el orden social.²⁵⁶ La permanencia y desarrollo de las instituciones no responde únicamente a cuestiones utilitarias o instrumentales, depende también de la capacidad que éstas tengan para generar una identidad y valores compartidos.²⁵⁷ Es decir, de que logren institucionalizarse.

Los mecanismos de participación, en tanto constituyen vías, normas, procedimientos y prácticas que regulan y formalizan la manera en que los individuos pueden participar en la toma de decisiones públicas; pueden considerarse una institución, como tales cumplen con algunas funciones clave:

- Facilitan la expresión y representación de los intereses y opiniones de los ciudadanos en el proceso político.
- Promueven la legitimidad y la transparencia en la toma de decisiones y permiten la supervisión y el seguimiento de las actividades de las autoridades contribuyendo a la rendición de cuentas.
- Cuando funcionan adecuadamente, pueden ayudar a prevenir conflictos sociales al proporcionar canales formales para la expresión de descontento o demandas de la población.

El diseño institucional se refiere a la estructura, los procesos y las normas que se establecen para organizar y gestionar una institución. En el caso de este trabajo, el diseño institucional se refiere a los medios, reglas y características establecidas para posibilitar la solicitud, operación y seguimiento de la participación de los ciudadanos en los procesos políticos y en la toma de decisiones públicas, así como la definición de los objetivos, la distribución de roles y responsabilidades de los actores que participan por lo que este diseño puede tener un impacto significativo en su eficacia, eficiencia, legitimidad y capacidad para lograr sus objetivos.

²⁵⁶ Uriarte Zazueta, Alger (2013), *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 41.

²⁵⁷ Selznick, en Brismat, Nivia Marina (2014), "Instituciones: Una mirada general a su historia conceptual", *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 12, núm. 2, pp. 16-17.

Los principales elementos de diseño institucional de los mecanismos de participación son los siguientes:²⁵⁸

- Alcance del instrumento. Se refiere a si puede usarse a nivel nacional o subnacional, o en ambos.
- Actores con la facultad para solicitar la activación del mecanismo, entre los que generalmente se encuentran quienes ocupan el Poder Ejecutivo tanto nacional como local, los congresos y, en algunos casos, la ciudadanía.
- Actores encargados de organizar y administrar la consulta, en el caso mexicano son las autoridades electorales.
- Temas que pueden someterse a consulta, generalmente cada legislación establece los temas que no pueden someterse a consulta, aunque hay casos en que no se contempla limitación alguna.
- Fecha de su aplicación, se refiere al momento o momentos en que se puede solicitar e implementar el mecanismo.
- Porcentaje o número de firmas o peticiones para solicitar el mecanismo que puede variar de una entidad a otra o dependiendo del actor facultado para activar el mecanismo.
- Porcentaje de votos requeridos para que el mecanismo sea válido y que la decisión tomada por los ciudadanos sea efectiva.
- Carácter vinculante o puramente consultivo, pues los resultados de los mecanismos no siempre son obligatorios.
- Participación de los órganos judiciales, algunas legislaciones contemplan la intervención de estas autoridades ante aspectos como validar la pregunta o calificar el proceso en general.

Además hay que considerar si la solicitud para activar un mecanismo de participación viene de abajo o desde arriba, es decir, si son propuestas por las autoridades o por la ciudadanía; sin embargo, los ejercicios que promovidos por

²⁵⁸ Escamilla Cadena, Alberto y Carrera Barroso, José Antonio (2022) *Op. Cit.*, p. 172.

los gobiernos conllevan la posibilidad que tanto la organización como los resultados puedan verse distorsionados o manipulados, o bien, para perseguir y alcanzar objetivos políticos personales que están lejos del propósito de empoderar a la ciudadanía.²⁵⁹

Es la combinación de estos elementos recién descritos los que configuran la estructura de los mecanismos de participación y la operación de éstos, generalmente están claramente establecidos en documentos formales y por ello una de sus características es la estabilidad. Por otro lado, la parte dinámica de estos elementos, va vinculada al desempeño institucional, es decir, cómo funciona en la práctica el diseño institucional y qué resultados produce.

El diseño institucional y el desempeño institucional están constantemente asociados pues el primero establece las bases para el segundo. Una estructura y procesos bien diseñados pueden facilitar un buen desempeño, pero no garantizan automáticamente resultados positivos.

El desempeño institucional tiene que ver esencialmente con la eficiencia y la eficacia para lograr ciertos resultados (outputs)²⁶⁰ y calidad en el cumplimiento de funciones. El análisis de este aspecto puede ser útil para identificar áreas donde el diseño institucional necesita ajustes o mejoras para optimizar las actividades de determinada institución.

Figura 20. Comparación entre diseño y desempeño institucional

Aspecto	Diseño institucional	Desempeño institucional
Definición	Proceso de estructuración y organización de las instituciones.	Implementación de las funciones de una institución.
Enfoque	Configuración formal y organización de las instituciones.	Centrado en la ejecución del diseño de las instituciones y en los

²⁵⁹ Escamilla Cadena, Alberto y Carrera Barroso, José Antonio (2022) *Op. Cit.*, p. 172.

²⁶⁰ Barrientos del Monte, Fernando (2011), “Desempeño y confianza institucional”, en *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 36.

Aspecto	Diseño institucional	Desempeño institucional
	Está orientado a la fase de planificación.	resultados de ésta.
Objetivo	Crear una estructura para el adecuado funcionamiento de una institución.	Consecución de metas y objetivos con eficiencia y eficacia.
Ejemplo aplicado a los mecanismos de participación	Creación y establecimiento formal de nuevos instrumentos así como de sus requisitos, actores, características, etc.	Implementación del ejercicio, análisis del nivel de participación y del impacto del mecanismo así como de las decisiones tomadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información revisada en este apartado

Una parte muy importante del diseño institucional es el marco legal. En primera instancia define los procedimientos, requisitos y normativas que rigen la realización de estos procesos participativos, asimismo establece los roles funciones y actores específicas encargadas de organizar los mecanismos de participación ciudadana, como los institutos electorales, los tribunales electorales, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los diferentes órdenes de gobierno, y la propia ciudadanía. Además la legislación establece la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos, tanto de manera individual como colectiva.

3.4.1 Limitantes institucionales: acceso a la información y desconfianza

Más allá del diseño y desempeño institucional de los mecanismos de participación en sí, es importante tener en cuenta que éstos surgieron y se insertaron en un contexto preexistente que ya poseía limitantes y principios que no siempre encajan con lo que representan los mecanismos de participación activados por la ciudadanía.

Para los fines de esta parte del trabajo, el interés está puesto en los aspectos sobre acceso a la información y confianza a partir del desempeño institucional de los mecanismos de participación.

El acceso a la información es necesario para la participación porque posibilita la transparencia en las acciones y decisiones de los gobiernos permitiendo que los ciudadanos puedan conocer, supervisar y evaluar el desempeño de los funcionarios e instituciones. Así mismo, cuando los ciudadanos tienen acceso a información sobre las acciones de los gobiernos y otras autoridades pueden solicitar que se responsabilicen por ellas, o sea, que se haga efectiva la rendición de cuentas.

Esta finalidad es especialmente relevante en el marco de la gestión y vigilancia de recursos públicos, pues aunque es frecuente que los gobiernos transparenten la información al respecto, eso no es equivalente a que la información sea de calidad o de fácil acceso y la transparencia no garantiza necesariamente una gestión eficiente de los recursos. Por lo anterior es idóneo que la transparencia se complemente con rendición de cuentas y con vías mediante las que la ciudadanía pueda colaborar en la gestión y vigilancia de los recursos públicos.

En el ámbito de la participación, contar con datos y conocimientos relevantes ayuda a que la ciudadanía comprenda los problemas que le afecta directa o indirectamente; permite conocer que es su derecho participar, por qué vías pueden hacerlo y sobre qué temas. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI 2020) el 56.3% de la población mayor de 18 años conoce o ha escuchado hablar sobre alguna forma de participación, mientras que cuando se preguntó por mecanismos específicos las respuestas principales fueron las consultas ciudadanas, las contralorías sociales y los presupuestos participativos, mencionadas por el 50.8%, el 26.3% y el 19.1% de los encuestados respectivamente.

Si bien, la mayoría de la población está familiarizada con alguna forma de participación, resulta importante recordar que el conocimiento sobre mecanismos debe ir más allá y encaminarse a la comprensión de cómo funcionan, cuál es su

alcance y cómo pueden utilizarse porque resulta inquietante que otro de los datos que ofrece la ENCUCI 2020 muestra que el 30.2% de las personas mayores de 15 encuestadas consideran que el voto es la única manera que las personas tienen para opinar sobre lo que hace el gobierno.

Los datos de la encuesta también dejan ver que algunas formas de participación, son más conocidas que otras, lo que puede ser reflejo de las diferencias en la promoción y difusión de estos mecanismos por parte de las autoridades locales, así como de la necesidad de mejorar la educación sobre la diversidad de herramientas disponibles para la participación ciudadana.

En cuanto a las razones que las personas argumentan que no se han integrado a alguna de las diversas formas de participación, destaca la falta de tiempo, mencionada por el 44.4% de los encuestados, les siguen las menciones de falta de información para saber cómo usarlos y/o participar con 29.6% y no quiere o no le interesa participar con 20.1%. En menor medida, se manifiestan motivos como la desconfianza, 5.3%, no son efectivos o no sirven para nada 2.8%, implican muchos trámites 2.7% o consideren que es peligroso hacerlo 1.2%.²⁶¹

De manera general, contar con información contribuye a tomar decisiones mejor fundamentadas o afines a distintos intereses de modo que se vuelva una motivación a influir en las decisiones públicas, a su vez, una mayor participación ciudadana puede impulsar la demanda por mayor transparencia y acceso a información por parte del gobierno. El acceso a la información es un requisito previo para una participación.

Otras barreras en el acceso a la información son los trámites y procesos para la obtención de información que pueden llegar a ser excesivos, así como las

²⁶¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), *Encuesta Nacional de Cultura Cívica*, p. 200.

deficiencias en infraestructura tecnológica, que actualmente se ha convertido en uno de los principales medios de consulta.

La existencia de marcos legales que establezcan y promuevan el acceso a la información facilita el ejercicio de este derecho. Además, es fundamental que las instituciones de todos niveles involucradas en garantizar el acceso a la información de manera oportuna cuenten con capacidades y recursos económicos como humanos que les permitan cumplir adecuadamente con sus funciones.

Mientras que la confianza juega un papel crucial en el éxito y la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana, ya que influye en la disposición de las personas a involucrarse en la toma de decisiones colectivas.

La relación entre la confianza y la implementación de mecanismos de participación es bidireccional: mayor confianza favorece una mayor participación, aunque esta confianza va a estar condicionada por el diseño legal e institucional y por el contexto, a su vez, la implementación efectiva de mecanismos participativos ayuda a fortalecer la confianza en las autoridades, en los demás ciudadanos, en las entidades encargadas de organizar los ejercicios y en los mecanismos de participación en sí.

Tratándose en especial de los mecanismos que pueden utilizarse para gestionar y vigilar los recursos públicos, uno de los factores que más propician la desconfianza es la percepción generalizada sobre la incursión de los gobiernos y autoridades en actos de corrupción y del mal manejo de los recursos públicos que éstos hacen.

Según los resultados de la ENCUCI 2020, el 54.6% de los encuestados mayores de 15 años que manifestaron estar muy interesados o preocupados por los asuntos del país, opinaron que la corrupción es el problema más importante que enfrenta México.

La desconfianza es también producto de la crisis de representación política pues si la ciudadanía siente que sus intereses no son adecuadamente compartidos y defendidos por quienes ocupan cargos públicos, puede aumentar la brecha de alejamiento entre la sociedad y sus gobernantes lo que dificulta aún más la confianza en cómo estos actores gestionan los recursos públicos.

Figura 21. Resumen de las principales limitantes vinculadas al acceso a la información y a la desconfianza

Acceso a la información	Es necesario para la transparencia y permite a los ciudadanos conocer, supervisar y evaluar el desempeño gubernamental, así como exigir rendición de cuentas.
Datos de la ENCUCI 2020	<ul style="list-style-type: none"> - 56.3% de la población encuestada conoce alguna forma de participación. - Mecanismos más conocidos: Consultas ciudadanas (50.8%), contralorías sociales (26.3%), presupuestos participativos (19.1%). - 30.2% de la población cree que el voto es la única forma de opinar sobre el gobierno.
Principales razones para no participar	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de Tiempo: 44.4% - Falta de Información: 29.6% - Desinterés: 20.1% - Desconfianza: 5.3% - Inutilidad: 2.8% - Trámites: 2.7% - Peligro: 1.2%
Principales barreras en el acceso a información	Trámites excesivos, información incompleta o poco clara, deficiencias en infraestructura tecnológica, falta de recursos y capacidades en las instituciones encargadas del acceso a la información.
Confianza en los mecanismos de participación	Representa una relación bidireccional, a mayor confianza promueve más participación, y la participación efectiva fortalece la confianza en las autoridades y mecanismos.
Desconfianza y corrupción	Percepción de corrupción y mal manejo de recursos públicos afecta la confianza. El 54.6% de los encuestados en la ENCUCI 2020 considera la corrupción el problema más importante en México.

Crisis de Representación	La desconfianza también surge de una crisis de representación política, cuando los ciudadanos sienten que sus intereses no son adecuadamente defendidos por los gobernantes.
---------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la información revisada en este apartado

3.4.2 Limitantes legales: requisitos y propiedad vinculatoria

Dentro del diseño institucional, el marco legal en materia de participación ciudadana es esencial para posibilitar que las personas puedan involucrarse en los procesos de toma de decisiones públicas por, al menos, dos razones: la garantía de derechos y el establecimiento y definición de operación de los mecanismos de participación.

En principio, establece los derechos y garantías que protegen a los ciudadanos al participar, además de los considerados en la versión original de la Constitución política de 1917, en la actualidad se incluyen el derecho al acceso a la información, a presentar iniciativas ciudadanas, a solicitar y votar en ejercicios de participación ciudadana, al reconocimiento pluricultural de la nación y la igualdad de hombres y mujeres ante la ley.

Otra de las razones por las que la legislación es importante es porque establece los diferentes mecanismos y proporciona un conjunto de reglas claras para la interacción entre los ciudadanos y el gobierno. Si ese marco legal no existe, tampoco existe la oferta y la posibilidad de que la ciudadanía se involucre y sea tomada en cuenta de manera formal, por lo que al igual que el acceso a la información y la confianza, contar con un respaldo legal es un requisito previo para la participación.

En Puebla, una de las entidades que todavía no cuenta con una Ley de Participación Ciudadana, desde hace varios años diferentes actores tanto políticos como ciudadanos han buscado impulsar la creación de una. De esto da cuenta las distintas iniciativas que han propuesto legisladores y gobernadores la creación de

una Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla, desde 2005, los foros organizados por el propio gobierno de la entidad y las diversas actividades provenientes de la sociedad civil para la construcción de la Ley.

Esta exigencia viene del reconocimiento de que la falta de legislación en este aspecto además de impedir que los habitantes del estado puedan hacer uso de mecanismos tales como el plebiscito y referéndum, como sí ocurre en prácticamente en todo el resto del país, obstruye continuar con la construcción de la democracia, pues para esto se requiere la participación de los ciudadanos,²⁶² que configuren propuestas para hacer de las demandas de la población el insumo para el ejercicio cotidiano del gobierno,²⁶³ así como para fortalecer y contar con más espacios de intercambio y conflicto entre la sociedad y el Estado.²⁶⁴

La existencia de leyes de participación con variedad de mecanismos, es un gran avance para llevar a la práctica la participación y debido a que representa que ahora existen numerosas vías a las que la ciudadanía puede recurrir para tratar de incidir en el ámbito público. Sin embargo, no equivale a que todas sean igualmente accesibles.

Existen limitantes legales, es decir, restricciones o condiciones establecidas en las normas, (nacionales o locales, acuerdos internacionales o tratados) que afectan la capacidad de realizar ciertas acciones o actividades. Aunque estas limitaciones tienen el propósito de regular el poder o proteger ciertos principios y derechos, cuando se presentan en exceso puede llevar a la lentitud e ineficiencia de los

²⁶² Camacho, Mónica (2015, 12 de noviembre), "Suman tres iniciativas de Ley de Participación Ciudadana, pero aún no hay fecha de aprobación en el Congreso", *La jornada de Oriente*, disponible en <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/suman-tres-iniciativas-de-ley-de-participacion-ciudadana-pero-aun-no-hay-fecha-de-aprobacion/>

²⁶³ Gobierno de Puebla (2019) *Foros para la construcción de la Ley de Participación Ciudadana de Puebla*, disponible en <https://puebla.gob.mx/lpc/>

²⁶⁴ Alonso, Roberto (2019, 21 de octubre), "De cara a la Ley de Participación Ciudadana de Puebla", *LadoB*, disponible en <https://www.ladobe.com.mx/2019/10/de-cara-a-la-ley-de-participacion-ciudadana-de-puebla/>

procesos, además hay algunas condiciones que pueden llegar a ser injustas, discriminatorias, o que restringen las libertades.

Por ejemplo, la construcción de una ley de participación no es la única demanda, la ciudadanía de Puebla también busca que se flexibilicen los requisitos para solicitar el único mecanismo establecido para el estado, y así cualquier persona pueda presentar iniciativas ante el Congreso local sin tener que recabar cientos de miles de firmas, alrededor de 122 mil.²⁶⁵

El artículo 144, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Puebla estipula que este mecanismo puede activarse a solicitud de al menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores de la entidad; por otro lado, en legislaciones en materia de participación como la de Coahuila, el artículo 42 hace referencia a que basta con un solicitante, y la de Quintana Roo, en su artículo 27 establece que la iniciativa ciudadana puede ser solicitada por uno o más ciudadanos.

Estas diferencias reflejan la diversidad legislativa existente en México a nivel subnacional. Por un lado, exigir un porcentaje mínimo de firmas puede garantizar que la iniciativa cuenta con un respaldo significativo de la población; sin embargo, esto también puede limitar su activación y alejar al mecanismo de su propósito de ser una herramienta al alcance real de la ciudadanía.

Respecto a los mecanismos de participación, para los fines de este trabajo, el interés está puesto principalmente en dos aspectos: los requisitos para la solicitud y activación de los diversos mecanismos así como su propiedad vinculatoria.

Los requisitos de solicitud para activar un mecanismo de participación ciudadana son los criterios y procedimientos establecidos por la legislación correspondiente

²⁶⁵ Hernández González, Miguel (2023, 6 de noviembre), “Puebla, sin Ley de Participación Ciudadana; urge para presentar iniciativas”, *Ángulo 7*, disponible en <https://www.angulo7.com.mx/2023/politica/puebla-sin-ley-de-participacion-ciudadana-urge-para-presentar-iniciativas/535364/>

que deben cumplirse para que se pueda implementar alguna herramienta institucional que permita a la ciudadanía participar en procesos de participación. Estos requisitos pueden variar dependiendo del tipo de mecanismo de participación y de la legislación específica, pero dentro de los más comunes está el apoyo de cierto porcentaje de los ciudadanos del ámbito sobre el que se pretende aplicar, la validación por alguna autoridad de ese apoyo; la presentación de documentación específica y cumplir con plazos establecidos, además de que con frecuencia existen temas que se excluyen de ser tratados en los mecanismos.

La propiedad vinculatoria se refiere a la capacidad de dichos mecanismos para generar efectos legales y obligatorios. En otras palabras, un mecanismo es vinculatorio, cuando la o las autoridades en quienes recae la observancia de los resultados correspondientes deben acatar la decisión mayoritaria de los ciudadanos para llevar a cabo el acto gubernamental al que se refiera el mecanismo.²⁶⁶

A nivel nacional, la Constitución Política reconoce la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato.

La iniciativa ciudadana se encuentra regulada por el capítulo primero del título quinto de la Ley Orgánica del Congreso General y por algunos artículos constitucionales, el artículo 35, fracción VII, establece el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes, éste se complementa con el contenido del artículo 71, fracción IV, que establece que se puede ejercer este derecho a partir de la solicitud del número de ciudadanos equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

El mismo artículo 35, pero en su fracción VIII, establece que las consultas populares pueden realizarse a solicitud del Presidente de la República, el 33% de

²⁶⁶ Senado de la República, (2023) *Mecanismos de participación ciudadana a nivel federal en los que intervienen las Cámaras del Congreso de la Unión*, México: Senado de la República, p. 40.

los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso o por los ciudadanos, en número equivalente, por lo menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del ámbito federal o regional según corresponda. Adicionalmente, este mecanismo se encuentra normado por la Ley Federal de Consulta Popular, promulgada en 2014.

La revocación de mandato, de acuerdo con la fracción IX del artículo 35, se puede convocar a petición de al menos el 3% de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas. Este mecanismo cuenta con la Ley Federal de Revocación de Mandato para su regulación, promulgada recién en 2021.

La iniciativa ciudadana, no tiene un carácter vinculante, la propuesta debe seguir el procedimiento legislativo,²⁶⁷ es decir, analizarla, discutirla y, eventualmente, votar sobre su aprobación o rechazo, sin que eso implique que el Congreso esté obligado a aprobarlas, incluso es posible que no lleguen a ser discutidas o sean rechazadas durante el proceso legislativo.

Tanto para la revocación de mandato como para la consulta popular, se establece que los resultados tendrán un efecto vinculante cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del ámbito territorial al que aplique el ejercicio, en el caso de la revocación de mandato además la opción ganadora tendrá que serlo por mayoría absoluta.²⁶⁸

²⁶⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), artículo 130, recuperada de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>

²⁶⁸ Ley Federal de Revocación de Mandato (2021), artículo 58, recuperada de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf> y Ley Federal de Consulta Popular, artículo 5, recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf

Un límite intrínseco de los mecanismos de participación corresponde a la finalidad u objeto de la herramienta. Por ejemplo, la revocación de mandato se utiliza con el fin de determinar la permanencia o conclusión anticipada del cargo de la persona titular del Poder Ejecutivo, a partir de la pérdida de confianza. Las consultas ciudadanas se realizan para recabar opiniones sobre temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación,²⁶⁹ pero quedan excluidos la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución,²⁷⁰ la permanencia o continuidad en el cargo de las personas servidoras públicas de elección popular, la materia electoral, el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución, la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.²⁷¹ En cuanto a la iniciativa ciudadana, se especifica que podrán presentarse proyectos respecto de las materias de competencia del Congreso de la Unión.²⁷²

Como previamente se ha explicado, el acceso a la información, así como el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas podrían tener un efecto positivo sobre la participación, en este sentido, otro documento normativo importante mencionar es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en 2002, que busca promover la rendición de cuentas de las instituciones públicas y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública. En el año 2000 la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el

²⁶⁹ Ley Federal de Consulta Popular, artículo 5, recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf

²⁷⁰ El artículo 40 constitucional indica que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación.

²⁷¹ Ley Federal de Consulta Popular, artículo 11, recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf

²⁷² Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), artículo 130, recuperada de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>

derecho a la información como una garantía individual y como obligación del Estado informar verazmente.²⁷³

Esto ha desempeñado un papel fundamental a la hora de garantizar la accesibilidad de la información para que los ciudadanos puedan comprometerse con la vigilancia y monitoreo de las actividades de las instituciones y autoridades bajo un respaldo legal.

A nivel subnacional, los estados y municipios cuentan con sus propias normativas y estructuras para promover la participación ciudadana, adaptadas a las particularidades de cada entidad. El objetivo, también es hacer asequible la participación ciudadana local para fortalecer la democracia desde la base territorial y administrativa al permitir que los ciudadanos se involucren directamente en la toma de decisiones que impactan en su entorno más cercano.

Al estar más cerca de los problemas locales, los ciudadanos pueden aportar perspectivas únicas y soluciones innovadoras que respondan mejor a las necesidades de sus comunidades.

Los marcos jurídicos favorables para la participación ciudadana y aquellos que regulan la descentralización, la gestión municipal y el presupuesto público son útiles como base para el diseño e implementación de mecanismos de participación ciudadana específicos.²⁷⁴ Sin embargo, no se trata sólo de la existencia de las normas sino de las posibilidades y capacidades de los ciudadanos para poder participar.

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

²⁷³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2022). *Derecho de acceso a la información*, recuperado en marzo de 2024 de <https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion>

²⁷⁴ Fundar, Centro de Análisis e investigación (2017), *Participación Ciudadana en América Latina: Innovaciones para fortalecer la gobernanza*, p. 15, recuperado de https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/PARTICIPACION%CC%81N-CIUDADANA-EN-AME%CC%81RICA-LATINA-INNOVACIONES-PARA-FORTALECER-LA-GOBERNANZA_2017.pdf

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.”²⁷⁵

Los principales problemas del marco legal subnacional identificados durante la revisión de las leyes de participación o de regulación de los mecanismos de participación en las entidades fueron los siguientes:

Existen definiciones de mecanismos que son sumamente escuetas o ambiguas, lo que limita los elementos para determinar los casos o fines para los que la ciudadanía puede hacer uso del mecanismo.

Ejemplo de esto son las consultas que en varias leyes aparecen como un instrumento que se utiliza para temas de trascendencia general, pero sin especificar cuáles son esos temas, o los observatorios ciudadanos de Baja California Sur y Michoacán; el comité ciudadano, la asamblea general comunitaria y consejos de participación o colaboración ciudadana establecidos como mecanismos en la legislación de Chiapas; la audiencia pública en Morelos.

La constitución de Campeche establece como único mecanismo la iniciativa ciudadana, en ese mismo texto, en el artículo 18, fracción VIII, menciona que los ciudadanos pueden votar en el referéndum y plebiscito, pero no establece que puedan solicitar la implementación de estos instrumentos. Este ejemplo es uno más de los que dejan ver la importancia de continuar fortaleciendo y ampliando una cultura democrática que valore y fomente la participación de la ciudadanía y los mecanismos de democracia tanto directa como participativa, pues este vacío en la legislación puede limitar la capacidad de la ciudadanía para influir en decisiones políticas. Es importante establecer garantías para que los ciudadanos no solo tengan derecho a participar en procesos democráticos, sino también a iniciarlos y demandar su implementación.

²⁷⁵ Morales Gómez, Danitza (2023), La legislación nacional sobre la participación ciudadana en México, *De jure*, Núm. 15, p. 26.

La Ley de Participación de Zacatecas, en su tercer artículo establece que en ningún caso, los resultados del referéndum, del plebiscito o del derecho de iniciativa, producirán efectos vinculatorios u obligatorios para las autoridades y que formalizar los resultados de referéndum y plebiscito, significa únicamente registrarlos en documento oficial. Esta disposición puede generar desconfianza y desinterés ya que la ciudadanía puede percibir que aunque participe sus esfuerzos y opiniones no tendrán un impacto real en las decisiones y acciones de los gobiernos, además la falta de propiedad vinculatoria limita la responsabilidad de las autoridades públicas.

Anteriormente se ha expuesto, que el requisito de recabar apoyo puede ser una limitante debido a que el porcentaje de ciudadanos puede ser complicado de alcanzar convirtiendo al mecanismo en una herramienta poco accesible en la práctica. La legislación más exigente en este aspecto es la de Oaxaca que establece que para solicitar el plebiscito, el referéndum o la revocación de mandato del Gobernador del Estado se requiere el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado utilizada en el último proceso electoral.²⁷⁶

Asimismo, para que los resultados del plebiscito o referéndum sean vinculatorios se necesita que la participación sea equivalente a, al menos, un número de ciudadanos superior al cincuenta por ciento de la lista nominal de electores de la entidad, es decir, un porcentaje superior al requerido a nivel federal, aunque en el caso de Oaxaca basta que el resultado de los votos emitidos sea producto de una mayoría simple.

Este ejemplo ilustra que un aspecto que ayuda a identificar si los mecanismos realmente empoderan a la ciudadanía son las reglas con las que operan, pues éstas

²⁷⁶ Ley de Participación para el Estado de Oaxaca (2018), artículos 17, 24 y 29, recuperada de <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/MarcoJuridico/LeyParticipacionCiudadanaOaxaca.pdf>

tienen incidencia en los niveles accesibilidad y participación así como en la posibilidad de que los resultados se apliquen efectivamente.

Entre los requisitos más excesivos y particulares destaca que para activar el mecanismo denominado Voz Ciudadana en el Cabildo en el estado de Tlaxcala, el ciudadano que pretenda acceder a este instrumento además de presentar una solicitud de participación que incluya sus datos personales debe presentar una copia de comprobante de pago predial y de agua. Si bien el pago de impuestos es una obligación que conlleva la ciudadanía, la solicitud de comprobantes de pago predial y de agua puede excluir a personas que no poseen propiedades o servicios a su nombre, como inquilinos, personas en situación de pobreza, con dificultades para pagar los servicios o impuestos, o aquellos que viven en condiciones informales, por lo que este requisito puede representar una barrera económica que cree desigualdades en el acceso a la participación política y refuerce la exclusión de ciertos sectores de la población socavando principios fundamentales de la democracia.

El interés de este trabajo está puesto sobre todo en los mecanismos participativos, por lo que otra de las distinciones que se pudo hallar entre éstos y en los mecanismos de democracia directa, es que la mayoría de los primeros no exigen que los ciudadanos cuenten con credencial de elector vigente y correspondiente al ámbito donde se participa, en algunos incluso no hace falta ni siquiera ser mayor de edad, como sí se requiere, por ejemplo, en el caso del plebiscito, el referéndum o la revocación de mandato. Esto convierte a los mecanismos participativos en herramientas más inclusivas.

Algo que no puede considerarse plenamente una limitante es que la colaboración ciudadana, comunitaria, popular o vecinal, mecanismo establecido en ocho entidades, de manera general consiste en aportar recursos adicionales a los públicos, sean materiales, económicos o humanos. Este tipo de prácticas tiene coherencia con el sentido común neoliberal de corresponsabilidad entre sociedad

y Estado en aras de una mayor eficiencia, al tiempo que se reduce la carga financiera sobre el Estado. Sin embargo, este mecanismo podría exacerbar las desigualdades sociales, ya que aquellos con mayores recursos tienen oportunidad de contribuir más, mientras que los más vulnerables pueden quedar excluidos, fortaleciendo intereses privados o de determinados grupos sobre el interés común.

Figura 22. Resumen de las principales limitantes vinculadas a los requisitos y a la propiedad vinculatoria

<p>Importancia del marco legal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantía de Derechos: Protege el derecho de los ciudadanos a participar - Regulación de Mecanismos: Establece reglas claras para la interacción entre ciudadanos y gobierno.
<p>Principales problemas en los marcos legales subnacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definiciones ambiguas o incompletas - Mecanismos que no son de acceso ciudadano, sólo pueden ser iniciados por el gobierno. - Requisitos excesivos para activar los mecanismos de participación - Ausencia de propiedad vinculatoria o requisitos excesivos para hacerla efectiva

Fuente: Elaboración propia a partir de la información revisada en este apartado

3.5 Reflexiones finales del capítulo

La revisión realizada en este capítulo y las diferencias identificadas dejan ver que en México no existe un consenso acerca de qué es, cómo debe ser y cómo debe llevarse a la práctica la participación ciudadana.

Que cada entidad pueda determinar sus mecanismos de participación brinda la oportunidad de crear y adaptar las herramientas en función de las características y condiciones de cada población y cada territorio. La combinación de mecanismos más tradicionales e innovadores puede ofrecer un panorama más completo y dinámico de la participación ciudadana en las democracias locales contemporáneas.

Es crucial reconocer que cada estado entiende y aplica la participación ciudadana de acuerdo con su historia particular y sus características regionales, como la educación, la secularización y la urbanización que son factores que han influido en la evolución de los valores y condiciones que pueden explicar la coyuntura actual y la disposición de determinada población a utilizar o no los mecanismos de participación.

Sin embargo, los intentos de ejercer estos mecanismos de manera efectiva han enfrentado limitaciones significativas, como reglas poco claras, requisitos difíciles de cumplir y una falta de vinculaciones formales. Además, la falta de voluntad dentro del sistema político ha contribuido a que estos mecanismos no se desarrollen plenamente.²⁷⁷

Gracias a la revisión hecha para este capítulo se identificó la existencia de diversas actividades que aunque están dirigidas a la ciudadanía, como la respuesta a solicitudes de información, campañas de concientización, talleres, conferencias y eventos municipales, no están diseñadas para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones ni en la planificación de los asuntos públicos.²⁷⁸ Sin embargo, son considerados como participación ciudadana en algunas entidades.

²⁷⁷ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, p. 68.

²⁷⁸ Centro de Investigación y Docencia Económicas (2021), *Métrica de Gobierno Abierto 2021*, México: CIDE/INAI, p. 34.

4. Audiencias públicas y ciudadanas en perspectiva comparada: Chihuahua y Estado de México.

En un contexto en donde, al menos en lo formal, la participación ciudadana es cada vez más valorada como un componente esencial para los gobiernos las audiencias públicas representan una herramienta ampliamente extendida en los marcos legales subnacionales mexicanos y valiosa para la reconfiguración y dinámica de la relación entre el Estado y la ciudadanía, para la transparencia, la rendición de cuentas y la colaboración entre los diferentes actores presentes en la vida pública.

Ahondar en el entendimiento de cómo se implementan y funcionan estos mecanismos de participación en diferentes entornos y condiciones puede ofrecer información para mejorar su eficacia.

Chihuahua y el Estado de México, son dos entidades federativas con una distancia geográfica considerable, realidades sociales, políticas y económicas distintas así como marcos históricos y legales también diferentes que proporcionan elementos útiles para realizar una comparación en cuanto a la implementación y participación en uno de sus mecanismos de participación.

Inicialmente este capítulo repasa información histórica, demográfica, política y de participación ciudadana de cada una de las entidades que se comparará. Posteriormente, se relatan las características y la experiencia de implementación de los mecanismos a analizar tanto en Chihuahua como en el Estado de México.

La segunda parte de esta entrega se enfocará en revisar aspectos relativos a las variantes acceso a la información, confianza, requisitos para la activación e implementación así como la propiedad vinculatoria de las audiencias públicas y cómo éstas pueden contribuir al éxito o fracaso de estos espacios democráticos y especialmente cómo limitan la participación de los ciudadanos.

4.1 Selección de casos

Anteriormente se realizó la revisión de la legislación vigente en las entidades federativas que norma los mecanismos de participación subnacionales, ese panorama permitió seleccionar un mecanismo y dos entidades que contrastan en función del contexto en el que se implementan.

De entre los mecanismos que son de interés para este trabajo, las audiencias públicas²⁷⁹ son, junto con los presupuestos participativos, la herramienta considerada en más entidades, es por eso que fue el mecanismo elegido.

Chihuahua si bien tiene una ley de participación relativamente reciente, data del 2018, puede ser considerada una de las más avanzadas del país porque es la cuarta entidad con mayor número de mecanismos, cuenta con 14, de los cuales 7 son mecanismos susceptibles de vincularse con la gestión y vigilancia de los recursos públicos. Además esta entidad es la única entidad que ha establecido formalmente un mecanismo enfocado a la participación de niñas, niños y adolescentes.

El Estado de México, por otro lado, es una de las tres entidades que no cuentan con una ley de participación ciudadana, aunque en su Constitución y Código Electoral se regulan 3 mecanismos: iniciativa (Art. 29 Constitución Local), consulta popular (Art. 29 Constitución Local, art. 490 Código Electoral) y referéndum (Art. 556 Código electoral).

²⁷⁹ Las audiencias públicas establecidas en la legislación chihuahuense fueron consideradas como un mecanismo susceptible de utilizarse para la gestión y vigilancia de los recursos públicos por su definición, contenida en el artículo 62 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, en el que se establece que son un instrumento que permite “solicitar y recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la administración pública estatal y municipal”, que remite a la vigilancia, y “proponer de manera directa a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los ayuntamientos, la adopción de acuerdos o la realización de acciones de su competencia”, que remite al involucramiento de los ciudadanos en diversos aspectos de la administración y toma de decisiones como podría ser la gestión de recursos públicos.

No obstante, desde 2023, se implementa un mecanismo denominado audiencia ciudadana, que se pretende comparar con las audiencias públicas establecidas en Chihuahua.

4.1.1 Chihuahua

Chihuahua se encuentra en la parte norte de México, colinda con las entidades de Sonora, Sinaloa, Durango y Coahuila, además tiene frontera con Estados Unidos. Originalmente fue habitada por nómadas y seminómadas y durante la época colonial formó parte del reino de Nueva Vizcaya, establecido en 1562.

El crecimiento de su población se vio impulsado por la minería, lo que llevó a la creación de nuevas estructuras sociales y religiosas. Sin embargo, la población indígena resistió y protagonizó levantamientos armados en los siglos XVII y XVIII.²⁸⁰

En 1786, Nueva Vizcaya se convirtió en una de las intendencias de la Nueva España, reconfigurando así su organización política interna. Luego, la Constitución Federal de 1824 estableció la formación del Estado Interno del Norte, compuesto por Nuevo México, Durango y Chihuahua.²⁸¹

Durante el período colonial y los primeros años de independencia, Chihuahua fue escenario de diversos conflictos e invasiones, por eso la prioridad fue fortalecer el Estado antes que la construcción de ciudadanía, lo que favoreció que se perpetuara la subordinación de los indígenas y las desigualdades sociales.²⁸²

²⁸⁰ Gobierno del Estado de Chihuahua, (s.f.), "Breve reseña histórica" Recuperado en Junio de 2024 de <https://chihuahua.gob.mx/info/breve-resena-historica>.

²⁸¹ *Loc. Cit.*

²⁸² Rodríguez Alonso, Jesús Alberto y Pacheco González, Sergio (2018), "Ciudadanía y participación en Chihuahua" en Nelly Caro Luján y Alberto Rodríguez (coords.), *Ciudadanía y participación. Una mirada desde lo local: Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, y Sinaloa*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, A. C., p. 85.

Hacia la mitad del siglo XIX, la agricultura y la ganadería se habían convertido en actividades importantes, lo que propició el asentamiento y crecimiento de la población así como la integración comercial de diversas áreas y territorios.

Actualmente, Chihuahua es la entidad con el territorio más grande de México, su superficie representa el 12.6% de México y su población asciende aproximadamente a 3 741 869 personas, siendo esta cantidad apenas el 3% de los mexicanos.²⁸³

Chihuahua es, en muchos sentidos, una entidad diversa. Alberga variedad de ecosistemas, que incluyen desiertos, bosques y praderas que dan lugar a una amplia gama de especies vegetales y animales, las temperaturas pueden ser extremas, con veranos muy calurosos e inviernos sumamente fríos.

Por el lado económico, las áreas urbanas suelen ser centros industriales basados el comercio y los servicios y la manufactura, especialmente las empresas maquiladoras se dedican a la producción de bienes para exportación, aprovechando la cercanía con Estados Unidos y los tratados comerciales como el T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá) lo que también fomenta el crecimiento de los sectores de logística y transporte. Mientras que, las áreas rurales se dedican primordialmente a la agricultura y la ganadería.

En lo étnico y social Chihuahua es lugar de origen de varias comunidades indígenas, destacando los Tarahumaras o Rarámuris, los Tepehuanes, los Pimas y los Guarijíos que han mantenido sus tradiciones, lenguas y formas de vida. Esto contrasta con la experiencia del centro de México, donde la mezcla étnica y cultural ha sido más intensa desde la época colonial, dando como resultado mayor homogeneización.

²⁸³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), Panorama sociodemográfico de Chihuahua, México: INEGI, p. 15.

Además una parte de la población chihuahuense está compuesta por grupos menonitas, un grupo étnico y religioso caracterizado también por conservar sus prácticas tradicionales, asentado desde hace más de 90 años²⁸⁴ principalmente en el municipio de Cuauhtémoc.

Estas características resaltan la heterogeneidad del país y la necesidad de adaptar las instituciones y las acciones de los gobiernos a las particularidades de cada entidad.

Las ciudades que concentran las actividades económicas, y también las más pobladas son Juárez (1 512 450 habitantes), la capital, Chihuahua (937 674 habitantes) y Cuauhtémoc (180 638 habitantes).²⁸⁵

Durante la segunda mitad del siglo XX, al igual que a nivel nacional, Chihuahua experimentó la construcción y consolidación de un régimen de partido hegemónico y un presidencialismo robusto.

En lo electoral, mientras transcurrió la mayor parte del siglo XX los procesos en Chihuahua tuvieron algunas tendencias: Primero, el PRI mantuvo una mayoría frente a un PAN minoritario; segundo, el PRI experimentó una disminución de su apoyo, pasando del 80% al 60% del total de votos; tercero, el PAN fluctuó pero nunca cayó por debajo del 20% de preferencia en el estado; cuarto, la abstención fue considerable, superando en ocasiones el 50%; por último, las opciones de izquierda tuvieron una presencia simbólica y minoritaria en el ámbito electoral y se dedicó sobre todo a participar en movimientos sociales.²⁸⁶

²⁸⁴ Pedroza García, Ruhama Abigail (2019) "Los mismos pero diferentes: menonitas en Chihuahua", *Revista Mexicana de Sociología* 82, núm. 2, p. 257.

²⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), *Panorama sociodemográfico de Chihuahua*, México: INEGI, p. 15.

²⁸⁶ Aziz Nassif, Alberto (1987), "Chihuahua y los límites de la democracia electoral" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, núm. 4, p. 170.

Sin embargo, de manera paralela surgieron expresiones participativas y desde la disidencia que reflejaron la diversidad de proyectos políticos en la entidad. A continuación se enlistan algunos ejemplos significativos:

- En 1956, Luis Héctor Álvarez se postuló como candidato a la gubernatura de Chihuahua en uno de los primeros procesos electorales relativamente competitivos del país. Aunque el candidato del PRI ganó la elección con 115,520 votos frente a los 49,604 obtenidos por Álvarez del PAN,²⁸⁷ esta cifra representó una cantidad significativa de sufragios en un contexto donde un solo partido solía dominar las elecciones. Después de la elección, el candidato panista encabezó la Caravana por la Democracia, viajando desde Chihuahua hasta la Ciudad de México para entregar al fiscal general pruebas de un presunto fraude electoral en su contra.²⁸⁸ Aunque el candidato Álvarez no ganó, el alto número de votos que obtuvo podría ser un reflejo temprano de descontento en la entidad con los gobiernos priistas.
- Particularmente durante la década de 1960 existieron grupos guerrilleros en la entidad que realizaron acciones como el asalto al cuartel de Madera, en 1965.²⁸⁹
- A principios de esa década el movimiento estudiantil emanó sobre todo desde las escuelas normales y a él se incorporaron grupos de campesinos que comenzaron a reclamar la fundación de comunidades para poder trabajar la tierra.²⁹⁰

²⁸⁷ Aziz Nassif, Alberto (1987), *Op. Cit.*, p. 167.

²⁸⁸ Villegas Paulina (mayo 25, 2016), "Luis H. Álvarez, un líder de la oposición mexicana que luchó por la democracia", *The New York Times en Español*, recuperado en junio de 2024 de <https://www.nytimes.com/es/2016/05/25/espanol/america-latina/luis-h-alvarez-lider-historico-de-la-oposicion-mexicana-que-lucho-por-la-democracia.html>

²⁸⁹ Aziz Nassif, Alberto (1987), *Op. Cit.*, p. 170.

²⁹⁰ Ontiveros Juárez, Gerónimo (2020), "El movimiento estudiantil chihuahuense en la búsqueda de la democratización universitaria y frente a las medidas represivas del Estado en 1972", *Cuadernos de Marte, Año 11, Núm. 19*, p. 441

- También en la década de 1960 los alumnos de la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua conformaron un grupo que tuvo importante presencia en los movimientos estudiantiles de aquella época.²⁹¹
- Una de las primeras organizaciones surgidas desde la sociedad civil fue la Alianza Cívico Demócrata Juarense, creada en Ciudad Juárez alrededor de 1965.²⁹²
- En 1967, el Frente Inquilinario y el Partido Comunista Mexicano encabezaron la invasión de tierras en las que se fundaron las colonias Martín López y Francisco Villa.²⁹³ La organización de sus habitantes era independiente de las estructuras gubernamentales y los acuerdos se tomaban democráticamente en asambleas donde podían participar todos, convirtiéndose así en uno de los primeros antecedentes del surgimiento del Movimiento Urbano Popular a nivel nacional.²⁹⁴
- En enero de 1972, como parte de las acciones de grupos guerrilleros, ocurrió un triple asalto simultáneo a tres sucursales bancarias en la capital de Chihuahua, estos ataques desataron una ola de violencia y represión por parte del Estado.²⁹⁵ Es probable que la respuesta estatal, sumada a antecedentes como los sucesos del 2 de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México, haya llevado al movimiento universitario en Chihuahua a radicalizarse.²⁹⁶ La represión hizo suponer que la protesta social era insuficiente para transformar las estructuras sociales y políticas en México²⁹⁷ y que la vía armada era una estrategia más efectiva para lograr

²⁹¹ Rodríguez Alonso, Jesús Alberto y Pacheco González, Sergio (2018), *Op. Cit.*, p. 91.

²⁹² *Loc. Cit.*

²⁹³ *Ibidem*, p. 92.

²⁹⁴ Bautista González, Raúl (2015), *Op. Cit.*, p. 9.

²⁹⁵ Ontiveros Juárez, Gerónimo (2020), *Op. Cit.*, p. 440.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 443.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 451.

los objetivos de los movimientos de la época.²⁹⁸ La incursión de grupos estudiantiles en acciones más agresivas les confirió mayor relevancia, y posteriormente pudieron tener un papel que les permitió colaborar con otros grupos y causas, por ejemplo, en la consolidación de sindicatos independientes, como el de trabajadores de la Junta de Aguas del Gobierno Municipal.²⁹⁹

- A principios de la década de 1970 se fundó el Comité de Defensa Popular que aglutinó a grupos como sindicatos obreros, colonos y universitarios y se convirtió en el principal frente de movilización desde la ciudadanía.³⁰⁰ Representó un avance significativo en la organización autónoma para crear estructuras alternativas que respondan a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.
- Hacia la segunda mitad de la década de 1970, el Comité de Defensa Popular se convirtió en un referente regional sobre todo de la lucha por las causas territoriales, especialmente urbanas, y en torno a la vivienda. Entre otras organizaciones que le siguieron se encuentran el Frente Popular Tierra y Libertad fundado en 1976 en Monterrey y el Frente Independiente de Colonias creado en 1979 en Culiacán.³⁰¹

Las manifestaciones participativas en Chihuahua no ocurrieron de manera aislada o en un vacío sino que estuvieron conectadas con acontecimientos similares a nivel regional y nacional contribuyendo a un movimiento social y político más amplio. La influencia de estos procesos en las décadas posteriores fue esencial para los cambios en la vida social, económica y política de todo el país.

²⁹⁸ Ontiveros Juárez, Gerónimo (2020), *Op. Cit.*, p. 444.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 445.

³⁰⁰ Aziz Nassif, Alberto (1987), *Op. Cit.*, p. 171.

³⁰¹ Bautista González, Raúl (2015), *Op. Cit.*, p.12.

Entre finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 la industria maquiladora en Chihuahua se expandió considerablemente; no obstante, esto se produjo en el contexto de crisis económica que se atravesaba a nivel nacional y de políticas de ajuste estructural del Estado, sobre todo las implementadas por el gobierno federal a partir de 1982.³⁰² El crecimiento industrial había también configurado un sector de empresarios quienes también comenzaron a expresar sus preocupaciones respecto a la crisis económica y política de ese período³⁰³ y se convirtieron en un actor social reconocido por el Estado y con fuerte capacidad de negociación y de ejercer presión sobre el gobierno.³⁰⁴

La gestión del gobierno federal encabezado por el PRI, la nacionalización de la banca y los efectos del agotamiento del modelo de intervencionismo estatal que había prevalecido hasta entonces afectaron los intereses de los principales grupos empresariales de Chihuahua.³⁰⁵ Asimismo, la capacidad de consumo de las clases medias decreció a la vez que, contradictoriamente, también se vieron influenciadas por el modelo de consumo estadounidense debido principalmente a la creciente integración comercial con el país vecino.³⁰⁶ Estas fuentes de descontento proporcionaron, a nivel local, una base sólida para que otras fuerzas políticas que reflejaran mejor sus intereses tuvieran victorias electorales importantes a mediados de la década y comenzaran los procesos de alternancia.³⁰⁷

Esta nueva dinámica también influyó en la agenda de los movimientos sociales y en la forma en que se desarrollaron en las décadas siguientes:

³⁰² Quintana, Víctor (2009), "Chihuahua: actores sociales y modernización", *Nóesis*. vol. 18, Núm. 36, p. 108.

³⁰³ Tamayo, Sergio (1999) "Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano", *Estudios Sociológicos*, Vol. 17, Núm. 50, p. 508.

³⁰⁴ Quintana, Víctor (2009), *Op. Cit.*, p. 104.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 109.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 118.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 109.

- En 1980 y 1981 se realizaron protestas contra lo que se consideró un fraude electoral en las elecciones de los municipios de Camargo y Nuevo Casas Grandes.³⁰⁸
- En las elecciones locales de 1983 el PAN obtuvo victorias electorales en los municipios de Chihuahua, Ciudad Juárez, Delicias, Parral, Camargo y Meoqui.³⁰⁹ Dos años después, en 1985 el PAN triunfó en cuatro de los entonces diez distritos electorales federales.³¹⁰
- Después de las elecciones estatales de 1986 y de conocerse los resultados, se argumentó que el candidato del PAN había sido víctima de fraude electoral y el descontento se manifestó en diversas formas de protesta como marchas, bloqueo de carreteras, boicots a centros comerciales y radiodifusoras, toma de puentes internacionales y de edificios públicos y huelgas de hambre.³¹¹
- Además de los actos participativos en torno a los procesos electorales, la década de 1980 también está marcada por la creación de nuevas organizaciones y movimientos desde la ciudadanía: en 1983 surgió el Movimiento Campesino del Noroeste y comienza un movimiento estudiantil en la Universidad Autónoma de Chihuahua, en 1986 surge el Movimiento Democrático Campesino y en 1987 se crea el Frente Democrático Campesino.
- En 1988 se creó la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A. C. como respuesta principalmente a los abusos constantes de

³⁰⁸ Quintana, Víctor (2009), *Op. Cit.*, p. 111.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 112.

³¹⁰ *Loc. Cit.*

³¹¹ *Ibidem*, p. 113.

las fuerzas de seguridad pública bajo la justificación del combate al narcotráfico.³¹²

Dada la proliferación de organizaciones de la sociedad civil, a partir de la década de 1980, Chihuahua se consideró como uno de los estados con grandes movimientos civiles a favor del respeto al voto y la alternancia política ante un sistema político falto de democracia persiguiendo objetivos y causas de origen cívico-políticas y asociadas con el movimiento urbano popular.³¹³

Ya en siglo XXI, las acciones y presiones ejercidas por organizaciones de la sociedad civil fueron vitales para la generación de algunas leyes locales como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, que entró en vigor en el año 2005; la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres, aprobada en el 2010; la Ley de Asistencia Social Pública y Privada, del año 2009, proyecto en el que además se aceptó la participación de ciudadanos en la redacción de la propuesta de ley; así como la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, aprobada en el 2013 tras haber sido impulsada con la campaña en medios de comunicación llamada “Escúchame, invierte en mí” mediante la que también se solicitó incrementar el presupuesto gubernamental para acciones de cuidado de niños y niñas.³¹⁴

En 2010, en Ciudad Juárez, se conformó el espacio de participación “Todos Somos Juárez” para analizar y proponer soluciones a las dificultades económicas y de seguridad locales, debido al éxito de esta experiencia se convirtió en un ejercicio permanente, al que además se sumaron diversas organizaciones de la

³¹² Quintana, Víctor (2009), *Op. Cit.*, p. 116.

³¹³ Sarabia Ríos, Cecilia y Castillo Viveros, Nemesio (2018), “Desarrollo e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en Chihuahua, México”, *Clivajes, Revista de Ciencias Sociales. Año V, número 9*, pp. 50-70.

³¹⁴ Álvarez, Carmen (2016), "Organización ciudadana: hacia una ley de participación en los gobiernos locales de Chihuahua, México", *Temas de Comunicación, Núm. 33*, p. 61.

sociedad civil, académicos, empresarios y más de 20 000 ciudadanos, con esta ampliación se constituyó el movimiento “Participa Chihuahua”.³¹⁵

En el marco de actividades de este movimiento se inició un proceso de diálogo y consulta entre diversos actores para elaborar una propuesta de ley de participación para la entidad.

Contar con una legislación para fomentar y reglamentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos fue una demanda latente en Chihuahua emanada de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos e incluso algunos legisladores.

Se habían propuesto iniciativas de ley de participación ciudadana por diputados del PRD y del PRI de la LXIII legislatura, éstas se presentaron de manera separada, con una deficiente articulación con las regulaciones existentes y no mostraron interés de involucrar a sectores ciudadanos en la formulación de regulaciones, ninguna de éstas logró ser aprobada.³¹⁶ Esta cuestión puede ilustrar una de las razones por las que los ciudadanos, prefieren recurrir a formas no institucionalizadas para proponer legislaciones o participar en el diseño de políticas públicas,³¹⁷ pues desde la voluntad de sus representantes continuamente son excluidos o ignorados.

Durante este nuevo proceso de propuesta de ley, se llevaron a cabo modificaciones y ajustes a través de debates y negociaciones entre los diversos grupos parlamentarios y se integró a la ciudadanía. El objetivo principal fue alcanzar un consenso que permitiera integrar las mejores prácticas en participación ciudadana y asegurar la viabilidad y efectividad de la legislación.

³¹⁵ Macías Rodríguez, Gerardo (2021), "El plebiscito en Chihuahua 2019", en Moisés Pérez Vega (Coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, p. 314.

³¹⁶ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, p. 61.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 60.

El plan de trabajo conjunto tuvo al menos 3 etapas:³¹⁸

1. **Discusión y determinación de objetivos:** En esta fase se organizaron foros de consulta abierta para conocer inquietudes y expectativas de los diversos actores. Además, se realizó un análisis comparativo de las leyes en vigor en otras entidades, tomando como modelo la legislación del entonces Distrito Federal. También se consultó a expertos y políticos que previamente habían trabajado en propuestas similares.
2. **Socialización del borrador de la propuesta de ley:** Esta labor en principio se realizó por medios electrónicos y digitales, poniendo a disposición de la población general la redacción del proyecto y dando oportunidad para dejar comentarios por escrito. Sin embargo, al no tener un alcance amplio con ese método se optó por difundir la información en centros comerciales en donde se recolectaron firmas como apoyo ciudadano.
3. **Entrega de la propuesta:** Después de integrar las consideraciones y apoyo ciudadano se hizo llegar el proyecto ante representantes del Congreso de Chihuahua.

Tras este proceso Chihuahua promulgó su primera Ley de Participación Ciudadana en abril de 2018, con una diferencia de 23 años respecto de la primera ley local de este tipo que fue la de Ciudad de México en 1995, pero nació siendo una de las más avanzadas del horizonte, con 14 mecanismos de participación.

Un par de factores que pueden explicar la robustez de la ley de participación de Chihuahua son que tenía ya un avanzado panorama nacional y experiencias locales de las cuales aprender.

³¹⁸ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, pp. 62-63.

La lista nominal de Chihuahua está compuesta por 3 932 837 ciudadanos, adicionalmente 23 918 personas están registradas extraterritorialmente.³¹⁹ En las elecciones concurrentes de 2024, la participación a nivel nacional fue del 60.92%³²⁰, contrastando con el 52.56% registrado en el estado de Chihuahua. En 2018, la participación en la elección presidencial a nivel nacional alcanzó el 63.4%, mientras que en Chihuahua fue de 54.4%³²¹, posicionando al estado en el lugar 29 entre las 32 entidades en términos de participación, y en elecciones federales anteriores (2012 y 2015), Chihuahua ocupó el lugar 31 en este aspecto.³²²

Los municipios chihuahuenses que presentan mayores niveles de participación electoral son Nonoava (85.3%), Rosario (84.7%), Coronado (83.7%) y Huejotitán (82.5%); en contraste, la baja participación se concentra en los municipios de Chihuahua (58.4%), Hidalgo del Parral (57%), Delicias (55.3%), Cuauhtémoc (48.4%) y Juárez (47.7%).³²³ Es decir, en el contexto de Chihuahua, los municipios más poblados y más urbanos registran en general menor participación electoral en comparación con municipios de menos población y más rurales.³²⁴

Otra característica electoral de Chihuahua es que los municipios rurales suelen tener bajos niveles de registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE) y participan poco, es el caso de las personas indígenas y menonitas y se asocia con el rezago en alfabetización y escolaridad, así como a la dificultad de acceso y comunicación en sus territorios.³²⁵ Además, la población menonita conserva su

³¹⁹ Instituto Nacional Electoral (2024), "Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral", recuperado en julio de 2024 de <https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

³²⁰ Instituto Nacional Electoral (2024), "Programa de Resultados Electorales Preliminares 2024, Elecciones Federales", recuperado en julio de 2024 de <https://prep2024.ine.mx/publicacion/nacional/presidencia/nacional/candidatura>

³²¹ Instituto Electoral del Estado de Chihuahua (2019), *Elementos para el diagnóstico de la cultura cívica y la participación ciudadana en Chihuahua*, Chihuahua: IEE, p. 33.

³²² *Ibidem*, p. 34.

³²³ *Ibidem*, p.37.

³²⁴ *Loc. Cit.*

³²⁵ *Ibidem*, p. 43.

religión, costumbres y estructuras originales de representación religiosa y social, por lo que la decisión de no participar en elecciones o en otras actividades públicas de su región puede ser atribuida a su cultura.³²⁶ Asimismo, la limitada integración y participación política se evidencia en que pocos líderes de estos grupos han ocupado cargos públicos o de elección popular.³²⁷

Puesto que las elecciones son la forma de participación más conocida y común, el nivel de participación electoral puede ayudar a esbozar una idea de los niveles de otro tipo de participación como la de tipo ciudadana.

Sin embargo, al observar el caso de Chihuahua, la relación entre participación electoral y el uso de otras formas de participación institucionalizada no parece tener la misma dirección, pues, algunos de los municipios que presentan baja participación en elecciones son justamente aquellos en los que se ha desarrollado un número mayor de experiencias de implementación de mecanismos de participación ciudadana.

Este caso muestra que la baja participación en los municipios urbanos no necesariamente indica desinterés general por parte de la ciudadanía, solamente es reflejo de desafíos presentes en contexto específicos y que responden a dinámicas complejas pues una menor participación electoral puede derivar de situaciones como la brecha entre la oferta política y la percepción de representación, el desencanto con la política, la percepción de corrupción y el incumplimiento de promesas electorales.

De cualquier manera, la implementación de mecanismos de participación ciudadana en los ámbitos locales puede ser una muestra de interés por participar en la toma de decisiones y no sólo en la elección de representantes. Sugiere que

³²⁶ Instituto Electoral del Estado de Chihuahua (2019), *Op. Cit.*, p. 44.

³²⁷ *Ibidem*, p. 43.

las personas están dispuestas a participar de formas más directas e inmediatas geográficamente.

También tiene sentido que en algunos municipios con baja participación electoral las autoridades locales pueden promover mecanismos de participación como forma de compensar la baja legitimidad electoral con métodos más inclusivos y participativos.

De acuerdo con información localizada en la página electrónica del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua (IEE Chihuahua) entre 2019 y 2024 se han promovido 50 ejercicios que corresponden a sólo 7 de los 14 mecanismos de participación establecidos en esa entidad: Presupuestos participativos (23), Audiencias públicas (4), Consultas Públicas (8), Plebiscito (5), Referéndum (2), Revocación de mandato (7) y Mecanismo de participación social para niñas, niños y adolescentes (1).

Figura 23. Mecanismos de participación promovidos en Chihuahua 2019-2024

Mecanismo	Año	Asunto	Municipio	Status	Promovente
Presupuestos participativos	2019	Presupuesto participativo	Chihuahua	Realizada	Municipio
	2019	Presupuesto participativo	Madera	Realizada	Municipio
	2019	Presupuesto participativo	Delicias	Realizada	Municipio
	2020	Presupuesto participativo	Chihuahua	Realizada	Municipio
	2020	Presupuesto participativo	Madera	Realizada	Municipio
	2021	Presupuesto participativo	Chihuahua	Realizada	Municipio
	2021	Presupuesto participativo	Madera	Realizada	Municipio
	2022	Presupuesto participativo	Chihuahua	Realizada	Municipio
	2022	Presupuesto participativo	Delicias	Realizada	Municipio
	2022	Presupuesto participativo	Hidalgo del Parral	Realizada	Municipio
	2022	Presupuesto participativo	Camargo	Realizada	Municipio
	2022	Presupuesto participativo	Juárez	Realizada	Municipio
	2023 (enero)	Presupuesto participativo	Chihuahua	Realizada	Municipio
	2023	Presupuesto participativo	Hidalgo del Parral	Realizada	Municipio
	2023	Presupuesto participativo	Durango	Realizada	Municipio

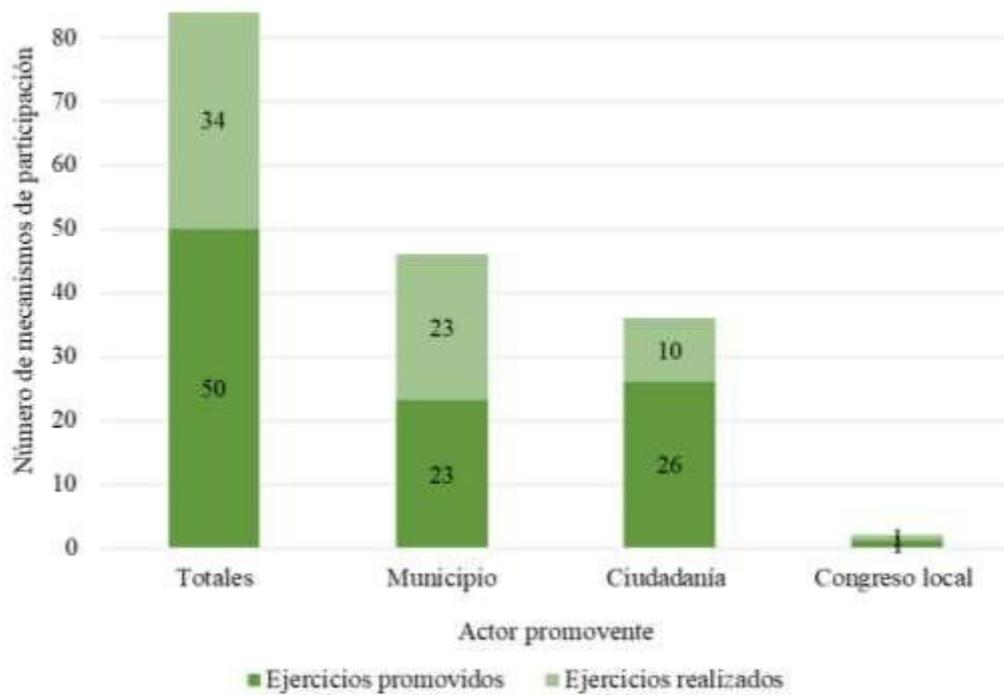
Mecanismo	Año	Asunto	Municipio	Status	Promovente
	2023	Presupuesto participativo	Camargo	Realizada	Municipio
	2023	Presupuesto participativo	Juárez	Realizada	Municipio
	2023 (noviembre)	Presupuesto participativo	Chihuahua	Realizada	Municipio
	2023	Presupuesto participativo	Cuauhtémoc	Realizada	Municipio
	2024	Presupuesto participativo	Saucillo	Realizada	Municipio
	2024	Presupuesto participativo	Durango	Realizada	Municipio
	2024	Presupuesto participativo	Camargo	Realizada	Municipio
	2024	Presupuesto participativo	Parral	Realizada	Municipio
Audiencias públicas	2019	Cerro Grande	Chihuahua	Realizada	Ciudadanía
	2020	Tala Clandestina en la Sierra Tarahumara	Estatal	Realizada	Ciudadanía
	2022	Sistema de Transporte Troncal-Juárez	Juárez	Realizada	Ciudadanía
	2022	Declaratoria de Cerro Grande como área natural protegida	Chihuahua	Realizada	Ciudadanía
Consultas Públicas	2022	Sierra Nombre de Dios	Chihuahua, Aquiles Serdán, Rosales y Aldama	Realizada	Ciudadanía
	2023	Quinta Pedro Zuloaga	Estatal	No presentada	Ciudadanía
	2023	Quinta Carolina	Estatal	No presentada	Ciudadanía
	2023	Quinta Carolina 2	Estatal	No presentada	Ciudadanía
	2023	Plataforma Centinela	Estatal	Realizada	Ciudadanía
	2023	Reforma a 6 leyes de medio ambiente	Estatal	Realizada	Ciudadanía
	2023	Río Conchos y Río Bravo	Estatal	Realizada	Ciudadanía
	2024	Espectáculos taurinos	Estatal	Realizada	Ciudadanía
Plebiscito	2019	Fideicomiso del Sistema Integrado de Transporte de Ciudad Juárez	Juárez	Improcedente	Ciudadanía
	2019	Acuerdo de alumbrado público "Iluminemos Juárez"	Juárez	Sobreseimiento del instrumento	Ciudadanía
	2019	Acuerdo de alumbrado público "Iluminemos Chihuahua"	Chihuahua	Realizada	Ciudadanía
	2020	Recolección de basura en el municipio de Cuauhtémoc	Cuauhtémoc	Desistimiento de la solicitud	Ciudadanía
	2023	Plataforma Centinela	Estatal	Improcedente	Ciudadanía
Referéndum	2022	Autorización del refinanciamiento de la deuda pública	Chihuahua	Improcedente	Ciudadanía
	2022	Financiamiento para el proyecto Construcción del nuevo relleno sanitario	Chihuahua	Improcedente	Ciudadanía

Mecanismo	Año	Asunto	Municipio	Status	Promovente
Revocación de mandato	2019	Titular del Poder Ejecutivo del Estado, Javier Corral Jurado	Estatal	Improcedente	Ciudadanía
	2020	Presidente Municipal de Juárez	Juárez	Improcedente	Ciudadanía
	2023	Presidente Municipal de Gómez Farías	Gómez Farías	Improcedente	Ciudadanía
	2023	Diputada del Distrito 10	Juárez	Improcedente	Ciudadanía
	2023	Presidente Municipal de Praxedis G. Guerrero	Praxedis G. Guerrero	Improcedente	Ciudadanía
	2023	Presidente Municipal de Juárez	Juárez	Improcedente	Ciudadanía
	2024	Titular del Poder Ejecutivo del Estado, María Eugenia Campos Galván	Estatal	Improcedente	Ciudadanía
Mecanismo de participación social para niñas, niños y adolescentes	2022	Reforma Constitucional y el Interés Superior de la Niñez	Bocoyna, Camargo, Casas Grandes, Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Gómez Farías, Guerrero, Hidalgo del Parral, Jiménez, Juárez, Matamoros, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes, Rosales y Saucillo	Realizada	Congreso del Estado

Fuente: Elaboración propia con información recuperada de Instituto Electoral del Estado Chihuahua (2024) "Mecanismos de participación ciudadana" consultado en junio de 2024 de https://pfpier2024.ieechihuahua.org.mx/_participacion_ciudadana

De éstos, 23 fueron promovidos por los gobiernos municipales, 26 por la ciudadanía y uno por el Congreso local, sólo 34 del total llegaron a realizarse, el resto fueron declarados improcedentes, sobreseídos, se desistió de la promoción o finalmente no se presentó la solicitud correspondiente para que se llevara a cabo. A su vez, de las que lograron realizarse, únicamente 10 corresponden a instrumentos promovidos desde la ciudadanía.

Figura 24. Mecanismos promovidos y realizados por actor promoviente



Fuente: Elaboración propia con información recuperada de Instituto Electoral del Estado Chihuahua (2024) “Mecanismos de participación ciudadana” consultado en junio de 2024 de https://pfpier2024.ieechihuahua.org.mx/_participacion_ciudadana

La distribución muestra que el actor más activo, en comparación con los gobiernos municipales y el legislativo local, en la promoción de mecanismos ha sido la ciudadanía, no obstante, son el grupo que vio menos de sus propuestas llevarse a la práctica.

La diversidad de actores que promovieron los mecanismos puede ser un signo de interés y compromiso variable desde diferentes sectores en fomentar la participación democrática. Sin embargo, la intención en última instancia de esta promoción puede ser también variable.

La cantidad de ejercicios que no llegaron a realizarse puede deberse a barreras administrativas, legales o incluso falta de interés continuado en seguir adelante con los procesos una vez iniciados. A su vez, detrás de estas razones pueden encontrarse motivos que se han venido repasando a lo largo del trabajo como limitantes en el acceso a la información, fallas del diseño institucional, desconfianza, falta de tiempo, etcétera.

Un aspecto destacable del caso de Chihuahua es que la ciudadanía no tardó en estrenar las vías institucionales que tenían al alcance gracias a la promulgación de la ley de participación en la entidad, pues como puede observarse, los primeros ejercicios datan de 2019, o sea, el año siguiente a la entrada en vigor del documento.

Este hecho contrasta con la experiencia de entidades como Tabasco y Tamaulipas que pese a contar con su ley de participación ciudadana desde 2006 y 2001 respectivamente nunca han llegado hacer efectiva la activación de alguno de los mecanismos de participación que establecen a nivel estatal.

4.1.2 Estado de México

El Estado de México es la entidad más poblada de México, con casi 17 millones de habitantes que representan el 13.5% de la población nacional. En cuanto a su extensión territorial, abarca 22,352 kilómetros cuadrados, equivalente al 1.1% del territorio nacional y limita con los estados de Michoacán, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Guerrero, así como con la Ciudad de México. Los municipios más poblados son Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl y Toluca.

Actualmente la población del Estado de México está marcadamente concentrada en áreas urbanas, sobre todo en la zona conurbada de la Ciudad de México y en la capital mexiquense: Toluca. Estas áreas son centros económicos y culturales importantes, atrayendo migrantes tanto del propio estado como de otras partes del país en busca de oportunidades principalmente laborales y educativas. Por otro lado, esta entidad también alberga numerosas comunidades rurales y semiurbanas, donde persisten formas de vida más tradicionales y donde habitualmente han estado presentes los pueblos mazahua, otomí, nahua, matlatzinca y tlahuica.³²⁸ El rápido crecimiento urbano y la expansión de las áreas

³²⁸ Instituto Electoral del Estado de México (2019), Estudio sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México, Toluca: IEEM, p. 21.

metropolitanas han generado problemas como la urbanización desordenada y a pesar del desarrollo urbano, muchas áreas rurales del Estado de México enfrentan rezagos significativos en términos de infraestructura, acceso a servicios y oportunidades económicas.

En términos económicos, la mayoría de sus habitantes se dedican principalmente al comercio y los servicios, con un 70.3%, mientras que el sector industrial y de la construcción ocupa al 22.6%; y el sector agropecuario representa sólo el 3.7% de la actividad económica.³²⁹

Los antecedentes históricos de la entidad se remontan a la época del movimiento de independencia, tras el triunfo de éste y la caída del Primer Imperio mexicano el Estado de México se convirtió en una de las primeras 19 entidades que conformaron la Federación.³³⁰

Entre las décadas de 1930 a 1980 del siglo XX se configuró el periodo de procesos de industrialización como motor de crecimiento, la expansión de áreas urbanas y de la educación, reducción del sector agrícola, entre otros aspectos.³³¹ Asimismo, en el marco del régimen de partido hegemónico, la participación de la sociedad estuvo por lo general subordinada a corporaciones alineadas al PRI.³³²

A pesar de la cercanía geográfica y funcional del Estado de México con la Ciudad de México, la ciudadanía de la entidad no ha tenido una trayectoria similar de organización y construcción de espacios para la participación y para las actividades de la sociedad civil y los gobiernos no han impulsado la

³²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020) *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020*, México: INEGI, p. 81.

³³⁰ Covarrubias Feregrino, Arlette; Caro Luján, Nelly y Salazar Cruz, Luz María (2018) "Ciudadanía heterogénea en el Estado de México" en Chihuahua" en Nelly Caro Luján y Alberto Rodríguez (coords.), *Ciudadanía y participación. Una mirada desde lo local: Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, y Sinaloa, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, A. C.*, p. 123.

³³¹ *Ibidem*, p. 125.

³³² *Loc. Cit.*

institucionalización de prácticas participativas.³³³ Incluso, durante los movimientos estudiantiles de finales de la década de 1960 y principios de la década de 1970, fueron pocos, los jóvenes mexiquenses que apoyaron la causa, “varios estudiantes y profesores fueron a México a apoyar en persona, por el lado de la población civil muchos lo veían como un acontecimiento preocupante, para otros era una cosa que estaba haciendo bien el gobierno porque estaba acabando con el comunismo y los guerrilleros”.³³⁴

Conforme avanzó el siglo XX la población del Estado de México se incrementó gracias a la demanda de mano de obra en el sector industrial,³³⁵ propiciando también la proliferación de grupos asociados con el Movimiento Urbano Popular como la Organización de Colonos del Estado de México, el Frente Democrático de Chalco, la Unión Popular San Juan Ixhuatepec, la Unión de Colonias de la Zona Norte de Nezahualcóyotl y la Unión de Colonias y Campesinos del Estado de México.³³⁶

En 1996 se crearon el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y el Tribunal Electoral del Estado, ese mismo año se efectuaron las primeras elecciones organizadas por el IEEM.³³⁷ Estos acontecimientos representaron un paso en el trayecto de la democratización local, asegurando la transparencia y certeza en los procesos electorales del Estado de México lo que puede ser un factor que alienta la confianza y disposición de las personas a participar autónomamente.

³³³ Aranda Sánchez, José María y Gómez Hernández, Flor (2010) "Participación ciudadana institucionalizada y calidad de la democracia en el Estado de México" en Francisco Lizcano y Ruperto Retana (Coords.), *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*, Toluca: IEEM-UAEM, p. 130.

³³⁴ Criterio 99.7 FM-UAEM (2018), ¿Cómo participó Toluca en el Movimiento del 68? recuperado en junio de 2024 de <https://criterionoticias.wordpress.com/2018/10/02/como-participo-toluca-en-el-movimiento-del-68/>

³³⁵ Instituto Electoral del Estado de México (2019), *Estudio sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México*, Toluca: IEEM, p. 22.

³³⁶ Bautista González, Raúl (2015), *Movimiento Urbano Popular. Bitácora de Lucha*, México: Casa y Ciudad. p. 34.

³³⁷ Covarrubias Feregrino, Arlette; Caro Luján, Nelly y Salazar Cruz, Luz María (2018), *Op. Cit.*, p. 125.

En décadas recientes se han incrementado las expresiones participativas en la entidad, tanto las institucionalizadas como no institucionalizadas.

El movimiento social del pueblo de Atenco es uno de los más relevantes, se puede considerar como un movimiento regional vinculado con la defensa de la posesión de la tierra en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México³³⁸, pues comenzó como respuesta a los planes de expropiar terrenos agrícolas para construir un nuevo aeropuerto internacional.

Los habitantes de esos territorios se opusieron porque esas tierras representaban su fuente de subsistencia así como su patrimonio cultural y comunitario. Para organizar las demandas de defensa de los predios a expropiar que pertenecían a los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco surgió el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT).³³⁹

El momento más álgido asociado a este movimiento llegó en 2006, inició cuando miembros de la policía municipal impidieron a comerciantes vender flores en un mercado de Texcoco, los vendedores pidieron ayuda a activistas de San Salvador Atenco, quienes bloquearon una carretera cercana como protesta, pero la policía usó violencia para desmovilizarlos y al día siguiente, se realizó un operativo con miles de policías de los tres órdenes de gobierno con el fin de neutralizar las protestas y el movimiento³⁴⁰ lo que resultó en violentos enfrentamientos y reportes de abusos graves contra los derechos humanos, incluyendo detenciones arbitrarias, torturas y violencia sexual por parte de las fuerzas de seguridad.

Este movimiento es un ejemplo de organización y de la resistencia de las comunidades frente a proyectos de desarrollo y gestión de recursos públicos cuyo

³³⁸ Moreno Sánchez, Enrique (2014) "Atenco, a diez años del movimiento social por el proyecto del aeropuerto. Análisis sociourbano y político", *Estudios Demográficos y urbanos*, Vol. 29, Núm. 3, p. 546.

³³⁹ *Ibidem*, p. 567.

³⁴⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s.f.), "Represión en San Salvador Atenco. La resistencia digna frente la brutalidad del Estado", recuperado en julio de 2024 de <https://www.cndh.org.mx/noticia/represion-en-san-salvador-atenco-la-resistencia-digna-frente-la-brutalidad-del-estado>

uso fue determinado sin consentimiento de la ciudadanía que sería afectada con la decisión.

Adicionalmente, las múltiples problemáticas que atraviesa el contexto mexiquense han generado protestas en los últimos años, por ejemplo, si bien la violencia de género es un problema presente en todo el país, el Estado de México es una de las entidades con altos índices de violencia de género y feminicidios.

Las mujeres enfrentan altos niveles de violencia tanto en el ámbito doméstico como en espacios públicos. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los Hogares (ENDIREH 2021) elaborada por el INEGI se estima que en el Estado de México el 78.7% de las mujeres encuestadas experimentaron algún tipo de violencia (psicológica, física, sexual, económica o patrimonial) en los entornos escolar, comunitario, laboral, familiar o de pareja a lo largo de su vida y 47.6% la experimentaron dentro de los 12 meses previos a la encuesta.³⁴¹

Casos emblemáticos de feminicidios y la falta de respuestas efectivas por parte de las autoridades han generado indignación y movilización social. Las protestas exigen justicia para las víctimas, políticas públicas efectivas para prevenir y atender la violencia de género, así como la erradicación de la impunidad en estos casos.

El entorno de inseguridad que incluye delitos como el robo, la extorsión y la violencia relacionada con el crimen organizado es también un problema significativo en el Estado de México, de modo que la ciudadanía, organizaciones vecinales y de transportistas han protestado por la falta de seguridad y por las respuestas insuficientes de las autoridades para proteger a los ciudadanos y

³⁴¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022) Encuesta Nacional sobre la dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021, principales Resultados, Estado de México, México: INEGI, p. 9.

garantizar un ambiente seguro donde puedan desarrollar las actividades para la vida cotidiana.

La escasez de agua es otro problema crítico en varias regiones del Estado, especialmente en algunas urbanas cercanas a la Ciudad de México. La población enfrenta dificultades para acceder a agua potable de manera regular y segura y protesta para exigir soluciones inmediatas y sostenibles para garantizar el acceso universal al agua potable.

En cuanto a las formas de participación institucionalizadas, se han implementado en algunos municipios mecanismos de participación como el Presupuesto participativo de Ecatepec de Morelos, implementado durante la administración de 2006-2009.

Sin embargo, el Estado de México es una entidad en que la dinámica de la vida diaria implica que en ocasiones la población habita en un municipio pero realiza sus principales actividades en otro, diluyendo así las fronteras municipales y hasta entre entidades. En este contexto, los mecanismos de participación que se realizan por municipio pueden resultar ineficientes e insuficientes para abordar los problemas que actualmente enfrenta el Estado pues por lo general van más allá de la dimensión municipal.

La ausencia de un mayor número de mecanismos a nivel estatal y de una ley de participación ciudadana para la entidad muestra el escaso desarrollo de la sociedad civil, la falta de interés gubernamental así como la falta de interés de los partidos políticos y gobernantes en institucionalizar herramientas para ampliar los derechos políticos de su población y democratizar la entidad.³⁴²

En contraste con la baja participación ciudadana el Estado de México cuenta con la mayor capacidad electoral estatal del país y con altos niveles de participación

³⁴² Aranda Sánchez, José María y Gómez Hernández, Flor (2010) *Op. Cit.*, p. 135

en elecciones. Su lista nominal está compuesta por 12 755 819 de ciudadanos dentro del país y 29 422 en el extranjero.³⁴³ La participación estatal en las recientes elecciones presidenciales de 2024 fue de 64.35%³⁴⁴, más alta incluso que el promedio nacional. En las elecciones federales de 2012, el Estado de México tuvo una participación electoral interna de 66%³⁴⁵

Algunas de las principales formas de participación no electoral en las que se involucra la población mexiquense son participación política no electoral en la que se involucran los mexiquenses son platicando con otras personas sobre temas políticos (44%), leyendo o compartiendo información sobre política en alguna red social, principalmente Twitter o Facebook (29%); asistiendo a reuniones del cabildo municipal (12%), participando en manifestaciones o protestas públicas (8%), firmando peticiones o documentos en señal de protesta (7%) y tomando o bloqueando lugares o instalaciones públicas (3%).³⁴⁶

El gobierno del Estado de México estuvo encabezado ininterrumpidamente por un mismo partido, el PRI, hasta el año 2023.³⁴⁷ Haber llegado tan tarde a la alternancia puede ser una de las explicaciones por las que el desarrollo de la participación ciudadana también ha presentado rezago a diferencia de como ha ocurrido en entidades como Chihuahua que fue de los primeros gobiernos en tener alternancia en gobiernos locales, desde la década de 1980, y a nivel estatal desde 1992.

El poder concentrado en un sólo partido puede conllevar la falta de incentivos para que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones dado que el espacio para la diversidad de opiniones y propuestas es limitado o dominado por

³⁴³ Instituto Nacional Electoral (2024), "Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral", recuperado en julio de 2024 de <https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

³⁴⁴ Instituto Nacional Electoral (2024), "Programa de Resultados Electorales Preliminares 2024, Elecciones Estatales del Estado de México" recuperado en julio de 2024 de <https://prep2024.ieem.org.mx/#/diputaciones>

³⁴⁵ Covarrubias Feregrino, Arlette; Caro Luján, Nelly y Salazar Cruz, Luz María (2018), *Op. Cit.*, p. 130

³⁴⁶ Instituto Electoral del Estado de México (2019), *Op. Cit.*, p. 67.

³⁴⁷ Covarrubias Feregrino, Arlette; Caro Luján, Nelly y Salazar Cruz, Luz María (2018), *Op. Cit.*, p. 131.

un mismo grupo. Por otro lado, en entidades que experimentaron alternancias desde hace décadas la competencia política actual puede fomentar un ambiente más dinámico en el que la ciudadanía percibe mejores condiciones para participar.

También es posible que siendo la entidad más poblada y con más electores, despierte mayor interés de los partidos políticos por la cantidad de potenciales votos que les representan. El deseo de ganar votos puede derivar en la intensificación de prácticas de coerción, persuasión y clientelismo que pueden mermar la autonomía de la ciudadanía para tomar decisiones y ejercer sus derechos políticos.

En 2020, la Legislatura en ese momento vigente en el Estado de México planteó la necesidad de crear una nueva Constitución estatal, por lo que se creó un grupo de especialistas para coordinar los trabajos para la elaboración de tal documento.³⁴⁸ Durante el proceso se realizó un ejercicio denominado “Parlamento Abierto para renovar la Constitución del Estado de México”, en éste uno de temas abordados fue la posibilidad de construir una ley de participación ciudadana para la entidad pues se reconoció la importancia de que la ciudadanía asuma un papel activo en el diseño de políticas públicas, la distribución del presupuesto, la vigilancia de la función pública y el cumplimiento de metas y resultados de gobierno.³⁴⁹

Aunque la propuesta tuvo buena aceptación, se presentó la idea de que los asuntos de participación ciudadana deberían recaer en una instancia específica que formara parte del gobierno, bajo el argumento de que el IEEM no tendría capacidad para ampliar el espectro de sus funciones.³⁵⁰

³⁴⁸ Dávila, Israel (enero 27, 2021), "Inicia parlamento abierto en Edomex para renovar Constitución", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/27/estados/inicia-parlamento-abierto-en-edomex-para-renovar-constitucion/>

³⁴⁹ Hidalgo, Claudia (julio 14, 2021), "Proponen crear una ley de participación ciudadana en el Estado de México", *Milenio*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.milenio.com/politica/edomex-proponen-crear-ley-participacion-ciudadana>

³⁵⁰ *Loc. Cit.*

En 2023 se entregó a la LXI Legislatura del Estado de México la propuesta de Constitución compuesto por 12 títulos, 42 capítulos y 108 artículos, en los que se intentó tomar en cuenta más de 2000 propuestas de los participantes del parlamento abierto.³⁵¹ Sin embargo, el asunto no tuvo mayor avance, recién en 2024 se ha informado que se retomarán los trabajos para la nueva Constitución del Estado de México.³⁵²

4.1.3 Audiencias públicas y ciudadanas

Las audiencias públicas son esencialmente espacios para el diálogo y acuerdos acerca de temas de interés público, como proyectos de ley, políticas públicas, uso de recursos, decisiones de las autoridades, entre otros. Estas audiencias permiten que los ciudadanos de manera individual u organizada, así como especialistas, expongan sus opiniones, propuestas y preocupaciones ante autoridades, gobernantes y legisladores facilitando así la inclusión de voces diversas en el proceso de toma de decisiones y un ambiente de apertura y rendición de cuentas. Las audiencias públicas suelen ser un mecanismo flexible en el sentido de que pueden abarcar áreas desde medio ambiente, derechos humanos y educación, hasta infraestructura y movilidad, entre otros.

La Ley de Participación del Estado de Chihuahua establece la definición, requisitos e información complementaria sobre las audiencias públicas en los artículos 62 a 66. En esa entidad las audiencias públicas son consideradas una oportunidad de consulta bidireccional entre los entes públicos y la ciudadanía para que lo vertido en el mecanismo, sean inquietudes, peticiones, propuestas y

³⁵¹ Dávila, Israel (febrero 5, 2023), "Congreso local recibe proyecto de la nueva Constitución de Edomex", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/05/estados/congreso-local-recibe-proyecto-de-la-nueva-constitucion-de-edomex/?from=homeonline&block=ultimasnoticias>

³⁵² Dávila, Israel (julio 4, 2024), "Retomarán proyecto para nueva Constitución del Edomex", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/07/04/estados/retomaran-proyecto-para-nueva-constitucion-del-edomex-1899>.

quejas, individuales o grupales, puedan posteriormente tomarse en cuenta al tomar decisiones de mejor calidad.³⁵³

La primera experiencia de audiencia pública en Chihuahua, “fue convocada por el Ayuntamiento de Chihuahua, a solicitud de los colectivos Salvemos los Cerros y Wikipolítica Chihuahua. Según la convocatoria, se desarrolló en forma de diálogo y debate entre las partes participantes”.³⁵⁴ El encuentro se realizó en febrero de 2019 en la Plaza de Armas de la capital de Chihuahua y el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEE) fungió como facilitador en el desarrollo de la reunión.³⁵⁵

Este primer ejercicio concentró alrededor de 300 personas a lo largo de sus más de dos horas de duración en las que se conversó en torno a la construcción de una gasolinera la zona de Cerro Grande, el tema es relevante porque de acuerdo con la postura ciudadana esta obra puede ocasionar graves daños ecológicos en ese territorio y abrir la posibilidad a mayor urbanización que perjudicaría al Cerro.³⁵⁶ Por otro lado, el Ayuntamiento defendió el derecho del propietario del predio a construir la gasolinera,³⁵⁷ al señalar que la normatividad y permisos que avalan la construcción son de orden federal y no local.³⁵⁸

³⁵³ Gobierno del Estado de Chihuahua (2022), “Audiencias Públicas, Guías instrumentos de participación social”, Chihuahua: Gobierno del Estado, p. 4.

³⁵⁴ Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2019) "Audiencia Pública 2019, Cerro Grande Chihuahua", recuperado en julio de 2024 en https://ieechihuahua.org.mx/_audiencia_publica_2019

³⁵⁵ *Loc. Cit.*

³⁵⁶ Morales, David (febrero 18, 2019) "Concluye Audiencia Pública entre rechiflas y abucheos a funcionarios" *El Herald de Chihuahua*, recuperado en junio de 2024 de <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/concluye-audiencia-publica-entre-rechiflas-y-abucheos-a-funcionarios-3078133.html>

³⁵⁷ Moreno, Luis Javier (junio 5, 2020) "La Primavera Chihuahuense por las personas" *Animal Político*, recuperado en junio de 2024 de <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/la-primavera-chihuahuense-por-las-personas>

³⁵⁸ *Tiempo, la noticia digital* (febrero 18, 2019) "Maru escucha a ciudadanos por gasolinera en el Cerro Grande" recuperado en junio de 2024 de https://www.tiempo.com.mx/noticia/dialogo_por_construccion_de_gasolinera_en_el_cerro_grande_noticias_chihuahua/

Entre 2019 y 2022 se han realizado 4 audiencias públicas sobre diferentes temas, tres a nivel municipal y una en el ámbito estatal (Figura 23), todas han sido promovidas por la ciudadanía.

Por otro lado, en 2023 se presentó por primera vez en el Estado de México un escenario de alternancia en el gobierno estatal. Aunque como se ha descrito antes el Estado de México no tiene ley de participación ciudadana, una de las iniciativas de la nueva administración, incluida y fundamentada en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029, ha sido la implementación de una herramienta de participación denominada audiencia ciudadana. En el documento se declara que el actual gobierno de la entidad “busca ser un gobierno del pueblo y para el pueblo, garantizando el derecho de audiencia, promoviendo la consulta y la participación ciudadana, y teniendo las aspiraciones, anhelos y derechos de las personas como guía en la toma de decisiones”,³⁵⁹ y que una de sus principales líneas de acción será la realización de audiencias periódicas en las regiones del estado,³⁶⁰ aunque por el momento, éstas sólo se han llevado a cabo dentro del Palacio de Gobierno en la capital estatal, Toluca.

Se realizaron por primera vez en octubre de 2023 encabezadas por la actual Gobernadora del Estado de México, Delfina Gómez Álvarez, y los miembros de su gabinete.³⁶¹ La dinámica de atención consistió en atender a los asistentes en tres grupos, conformados por 100 personas cada uno; posteriormente se escuchaba cada caso por unos minutos para canalizarlo a la Secretaría u organismo adecuado para encargarse del tema de su solicitud.³⁶² Las

³⁵⁹ Gobierno del Estado de México (2024), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029*, p. 34

³⁶⁰ *Loc. Cit.*

³⁶¹ Coordinación General de Protección Civil y Gestión Integral del Riesgo (octubre 10, 2023) "Inicia Gobernadora Delfina Gómez audiencias ciudadanas en un ejercicio del poder de servir al pueblo", recuperado en julio de 2024 de <https://alertas.edomex.gob.mx/inicio/inicia-gobernadora-delfina-gomez-audiencias-ciudadanas-en-un-ejercicio-del-poder-de-servir-al-pueblo/>

³⁶² Coordinación General de Protección Civil y Gestión Integral del Riesgo (octubre 18, 2023) "Arranca Gobernadora Delfina Gómez Audiencias Ciudadanas: las puertas de Palacio de Gobierno están abiertas", recuperado en julio de 2024 de <https://alertas.edomex.gob.mx/inicio/arranca-gobernadora-delfina-gomez-audiencias-ciudadanas-las-puertas-de-palacio-de-gobierno-estan-abiertas/>

dependencias que participaron son las Secretarías de Seguridad; de Gobierno, Salud, Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Urbano e Infraestructura, Desarrollo Económico, del Agua, Movilidad, Finanzas, Trabajo, Bienestar, Campo, Cultura y Turismo; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la Oficialía Mayor; Consejería Jurídica; Fiscalía General de Justicia estatal, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; Delegación Estatal de la Secretaría del Bienestar y la Secretaría Técnica del Grupo de Coordinación Territorial para la Construcción de la Paz.³⁶³

La sesión se llevó a cabo en el patio central del Palacio de Gobierno estatal, y durante las más de siete horas que duró, participaron alrededor de 300 ciudadanos. Buena parte de las personas que acudieron a esta primera audiencia ciudadana fueron contactados por el gobierno mexiquense pues durante la campaña electoral de la ahora gobernadora entregaron alguna petición o escrito.³⁶⁴

Lo mismo fueron personas a pedir obras, apoyos para terminar un trámite, peticiones para acelerar investigaciones, madres de víctimas de feminicidio o desapariciones, entre otras. También hubo quienes fueron a Palacio de Gobierno a entregar obsequios a Delfina Gómez, entre ellos artesanías, canastas de frutas, cuadros y hasta imágenes religiosas.³⁶⁵

Figura 25. Comparación de las características de diseño institucional de las audiencias públicas y las audiencias ciudadanas.

	Audiencias públicas (Chihuahua)	Audiencias ciudadanas (Estado de México)
Alcance del instrumento	Estatal y municipal	Estatal
Personas con la facultad para solicitar el mecanismo	Ciudadanía en general, sociedad civil, Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, así como Ayuntamientos y los Organismos Constitucionales	Ciudadanía en general, sociedad civil, y Gobierno del estado

³⁶³ Coordinación General de Protección Civil y Gestión Integral del Riesgo (octubre 18, 2023), *Op. Cit.*

³⁶⁴ Dávila, Israel (octubre 18, 2023), "Arranca Delfina Gómez audiencias ciudadanas", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/10/18/estados/arranca-delfina-gomez-audiencias-ciudadanas-5836>

³⁶⁵ *Loc. Cit.*

	Audiencias públicas (Chihuahua)	Audiencias ciudadanas (Estado de México)
	Autónomos.	
Actores encargados de organizar y administrar el ejercicio	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, Ayuntamientos y Gobierno del Estado de Chihuahua	Gobierno del Estado de México
Fundamento legal o regulación	Artículos 62 a 66 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029
Fecha de aplicación	No se encuentra establecida restricción alguna sobre el momento en que puede activarse el mecanismo	Mensualmente
Número de firmas o peticiones	200 a nivel estatal y 50 a nivel municipal	Desde una solicitud
Carácter vinculante	No	No
Sede	Lugares públicos de fácil acceso	Palacio de Gobierno
Año de inicio de implementación	2019	2023
Número aproximado de participantes en la primera experiencia	300	300
Número de veces que se ha implementado	4	2

Fuente: Elaboración propia con base en la información recuperada en este apartado.

4.2 Acceso a la información

El acceso a la información es una condición esencial para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, no obstante, también es precisamente, una de las barreras más comunes que limitan la participación.

Contar con información permite a los ciudadanos formar opiniones fundamentadas, conocer los detalles sobre políticas, proyectos, procesos y los

recursos que tienen a su alcance y proponer soluciones que reflejen sus verdaderas necesidades y preocupaciones. Además contribuye a la transparencia gubernamental y a la rendición de cuentas al poner la oportunidad de que las acciones y decisiones de los funcionarios estén bajo el escrutinio de la ciudadanía.

Para consultar la información pública existen instituciones a través de las que se puede hacer como el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP) y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM). Ambos son Órganos Autónomos constitucionalmente en sus respectivas entidades, especializados, independientes e imparciales con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función principal es garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales promoviendo que las instituciones y gobiernos cumplan con sus obligaciones en materia de transparencia, y que la información se maneje de manera segura.

Estas instituciones se encuentran respaldadas en Chihuahua por la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua y por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua en cuyo artículo 77, fracción XXXVII, establece que los sujetos obligados, es decir, los entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas y entes privados que reciban recursos públicos, deberán transparentar la información acerca de los mecanismos de participación ciudadana.

En el Estado de México rigen la materia la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios que en su artículo 92, fracción XLI, dicta que los sujetos obligados deberán poner a disposición pública y actualizada la información acerca de los

mecanismos de participación ciudadana en términos sencillos, precisos y entendibles a través de medios electrónicos y de acuerdo con sus facultades.

A pesar de la existencia de esta normativa e instituciones, la información no siempre resulta accesible o puede estar restringida.

En el contexto específico de los mecanismos de participación, contar con la información necesaria es imprescindible en todas las etapas para que los ciudadanos comprendan el propósito, el alcance y el impacto de los mecanismos y la importancia de su participación.

En la práctica para que la información sea realmente significativa y funcional debe cumplir con ciertas características.

La disponibilidad es una de ellas, esto implica que debe existir información, y que ésta debe ser fácil de localizar y difundida por diversos medios y formatos, como sitios en internet, publicaciones impresas, redes sociales, y en lugares físicos donde las personas puedan consultarla. Además debe ofrecerse completa o al menos con la mayor cantidad posible de detalles.

Tanto para el caso de Chihuahua como para el Estado de México sí se cuenta con información en torno a las audiencias públicas y audiencias ciudadanas, que son los mecanismos que se aplican en estas entidades respectivamente.

Al realizar una búsqueda muy elemental en portales de internet es fácil encontrar información sobre estos mecanismos.

En el caso de Chihuahua los principales resultados arrojados por el buscador remiten a páginas del propio ayuntamiento de Chihuahua y del gobierno estatal, en donde de manera concreta y sencilla se describe qué son las audiencias públicas y se da respuesta a algunas preguntas frecuentes en torno a ellas, por ejemplo, cómo se pueden solicitar, en cuánto tiempo deben recibir una respuesta, qué condiciones deben tener los lugares en donde se realizarán las audiencias

públicas y quiénes son los responsables de llevar el orden en ellas.³⁶⁶ Información que también se puede encontrar la información en los artículos correspondientes de su ley de participación. Mientras que en la página de internet del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en el micrositio “Mecanismos de participación”³⁶⁷ es posible consultar resoluciones, resultados, galerías, crónicas entre otros recursos derivados de la ejecución de los mecanismos de participación en aquella entidad.

Cuando la búsqueda se realiza acerca del mecanismo en el Estado de México los principales resultados son una mezcla entre páginas del Gobierno del Estado de México y notas periodísticas. Sin embargo, estos portales institucionales no ofrecen información tan básica como podría ser la definición de lo que son audiencias ciudadanas así como los casos y temas que pueden ser abordados. Una de estas primeras páginas que muestra la búsqueda en internet corresponden a un sitio electrónico para solicitar una cita para audiencia en la Coordinación de Atención Ciudadana,³⁶⁸ que aunque no queda completamente claro, esa audiencia que refiere es sinónimo de las audiencias ciudadanas que se analizan en este trabajo. La página tampoco incluye instrucciones para llenar la solicitud, ni hay claridad sobre cuáles son los requisitos, procedimientos, temas y tiempos para poder participar.

Durante las actividades de recopilación de información para este trabajo se tuvo la oportunidad de concretar una entrevista con el maestro Claudio Rubio, actual titular de la Coordinación de Atención Ciudadana del Gobierno del Estado de México, área encargada de las audiencias ciudadanas.

³⁶⁶ Gobierno Municipal de Chihuahua (2024), "Audiencias públicas", recuperado en julio de 2024 de https://www.municipiochihuahua.gob.mx/DDHE/Audiencias_Publicas#:~:text=Es%20un%20instrumento%20de%20participaci%C3%B3n,consultas%20directas%20a%20la%20poblaci%C3%B3n.

³⁶⁷ Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2024), "Mecanismos de Participación Ciudadana", recuperado en julio de 2024 de https://www.ieechihuahua.org.mx/_participacion_ciudadana

³⁶⁸ Gobierno del Estado de México (s.f.), "Sistema de Citas en línea para Audiencias en la Coordinación de Atención Ciudadana", recuperado en julio de 2024 de https://bus.edomex.gob.mx/decaflow/cac/ext_vue/bienvenida.php

A partir de esta interacción se conoció que además de los portales electrónicos oficiales del Estado de México, la información acerca de las audiencias se difunde a través de redes sociales y de las televisoras y radiodifusoras públicas. Asimismo contactan a las personas que entre una y otra audiencia acuden a la Coordinación de Atención Ciudadana del gobierno estatal a registrarse, que solicitan la audiencia durante las giras de trabajo de la gobernadora o que realizan su respectiva solicitud en línea.

La accesibilidad también es una característica importante, principalmente en dos sentidos. Por un lado, debe presentarse en un lenguaje claro y comprensible, esto implica que la información debe adaptarse a aspectos como los distintos niveles de alfabetización o educación que tenga la población o a los idiomas que se utilicen en el territorio en el que estén vigentes los respectivos mecanismos.

Por otro lado, la información debe poder ofrecerse preferentemente en diferentes formatos, por ejemplo, para atender a personas con discapacidades mediante recursos como texto en braille o audioguías. De esta manera se reducen algunas barreras y se facilita que diferentes grupos de la sociedad puedan involucrarse en los mecanismos.

Por ejemplo, durante el periodo en que se promovía la creación de una ley de participación ciudadana, una de las maneras en que se socializó el texto de la propuesta fue a través de medios electrónicos y correo electrónico, esta forma fue útil para recabar apoyo y comentarios principalmente de personas que ya estaban enteradas del tema, pero no fue efectivo para dar a conocer la propuesta entre la población en general.³⁶⁹ Se observó que la mayoría de las personas no mostraban interés en revisar una propuesta de ley completa especialmente porque decían no disponer de tiempo para esa actividad.³⁷⁰

³⁶⁹ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, p. 69.

³⁷⁰ *Ibidem*, p. 67.

Una de las alternativas por las que se optó fue redactar un resumen en el que se resaltaron los aspectos más importantes de la propuesta y se trabajó en reunir firmas en lugares públicos, a través de la interacción directa con las personas y en reuniones con organizaciones de la sociedad civil. Al final, la propuesta logró estar respaldada por cerca de 20,000 firmas de apoyo.³⁷¹

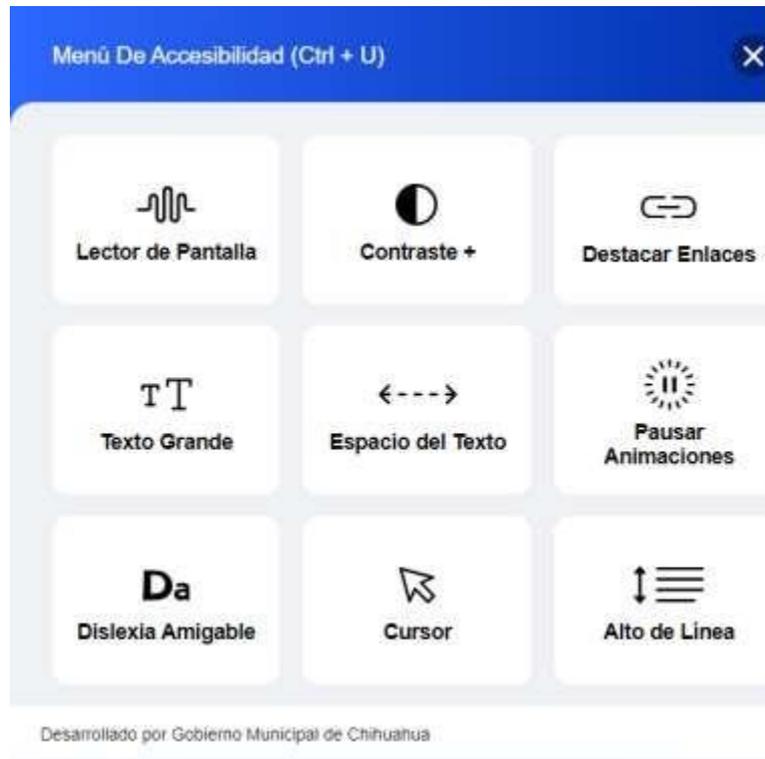
Este ejemplo sirve para ilustrar los esfuerzos de quienes promueven los ejercicios de participación por encontrar y adaptar formas de transmitir la información a distintos sectores de la ciudadanía y que la participación puede aumentar mediante estrategias específicas en función del contexto y la población a la que se dirige.

Además la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, en el caso de Chihuahua, ha sido una constante destacan por su papel para movilizar a la ciudadanía y facilitar la comprensión de temas complejos pero de interés público.

Actualmente, el micrositio del ayuntamiento de Chihuahua dedicado a las audiencias ciudadanas cuenta con un botón de accesibilidad en la parte inferior con el que se pueden activar las funciones que se presentan a continuación.

³⁷¹ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, 67

Figura 26. Menú de accesibilidad en el portal de internet del Gobierno del Municipio de Chihuahua



Fuente: Gobierno Municipal de Chihuahua (2024), "Audiencias públicas", recuperado en julio de 2024 de https://www.municipiochihuahua.gob.mx/DDHE/Audiencias_Publicas#:~:text=Es%20un%20instrumento%20de%20participaci%C3%B3n,consultas%20directas%20a%20la%20poblaci%C3%B3n.

La primera de las opciones del menú, “lector de pantalla”, permite convertir el texto que aparece en la página en audio y transmitirlo en voz alta, incluso puede regularse para ir más rápido o lento. Esta función es especialmente importante para que las personas con discapacidades visuales puedan acceder a la información.

Las opciones como “contraste +”, “destacar enlaces”, “espaciado del texto”, “pausar animaciones”, “cursor” y “texto grande” están orientadas a brindar opciones personalizadas y mejor adaptadas para que la lectura sea más cómoda.

Por último destaca el botón “dislexia amigable” que permite modificar el diseño de las letras, por ejemplo, al hacerlas más gruesas o dejando algunas letras en mayúscula, para hacer la lectura menos confusa para personas con dislexia.

En algunos espacios de consulta localizados en la página del instituto electoral local, como en el de los resultados de la consulta pública estatal en torno a los espectáculos taurinos realizada este 2024, la información además de mostrarse en español puede leerse en Ralámuli y Warijó³⁷² que son dos idiomas hablados por algunos de los principales pueblos nativos de Chihuahua.

Por otro lado, en los portales electrónicos del Gobierno del Estado de México donde se puede consultar alguna información sobre las audiencias ciudadanas carecen de herramientas de accesibilidad.

En ambas entidades, la forma más común de difusión son los medios electrónicos, ya sean páginas oficiales de internet o redes sociales; sin embargo, parece que la forma más efectiva de promover la participación ha sido la comunicación directa, persona a persona.

En Chihuahua la solicitud del mecanismo, la difusión de las audiencias y consulta de información derivada de ellas se puede encontrar principalmente en internet, y en el Estado de México los casos que se atienden en las audiencias ciudadanas suelen ser registrados y darles respuesta en línea pues a cada persona o grupo de persona que presenta su problema o demanda se le asigna un folio y una contraseña para que pueda acceder a revisar el estatus de su caso utilizando internet.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH 2022), a nivel nacional, 78.6% de las personas cuentan con acceso a internet ya sea mediante una conexión fija o

³⁷² Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2024), "Consulta Pública, Espectáculos Taurinos", recuperado en julio de 2024 de <https://www.ieechihuahua.org.mx/es/consultataurina2024>.

móvil.³⁷³ En el Estado de México son el 81.9% y en Chihuahua el 82.5% los porcentajes de población con acceso a internet, ambas entidades tienen porcentajes similares y se encuentran por encima del promedio nacional.³⁷⁴

Si bien estos datos indican que los medios electrónicos pueden ser una base de gran alcance para difundir y gestionar los mecanismos de participación no se puede perder de vista que el acceso a internet no garantiza necesariamente una participación equitativa o efectiva y que existen barreras para el uso de medios electrónicos, por ejemplo, hay personas que no tienen habilidades digitales y persisten desigualdades en la calidad de las conexiones a internet, que pueden variar significativamente entre áreas urbanas y rurales.

Por otro lado, el contacto directo como ocurrió durante la promoción del proyecto de Ley de Participación Ciudadana para Chihuahua o como cuando en el Estado de México se localiza e invita a las audiencias ciudadanas a las personas parece tener mayor potencial de persuasión. La diferencia principal recalca en que en el primer caso, el contacto es sobre todo de ciudadano a ciudadano, mientras que en el segundo, es el propio gobierno el que establece la comunicación.

La información también debe ser pertinente, es decir, relevante para el contexto y los intereses de los ciudadanos, que refleje las prioridades participativas y que esté directamente relacionada con los temas en torno a la existencia, implementación y seguimiento a los mecanismos de participación. Además es importante que la información disponible esté actualizada para evitar malentendidos y observaciones en función de datos que pueden ser obsoletos.

Por ejemplo, el segundo resultado al que dirige una búsqueda elemental acerca de las audiencias ciudadanas en internet es una página para solicitar, en efecto,

³⁷³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023), *Comunicado de prensa Núm. 367/23, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2022*, México: INEGI/IFT, p. 10.

³⁷⁴ *Loc. Cit.*

una audiencia pero con el Director General del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Atizapán de Zaragoza.³⁷⁵ Aunque este portal electrónico sí incluye una definición mínima de lo que se considera como una audiencia pública así como los requisitos y pasos para solicitar la reunión, es un resultado que puede confundir a las personas y que además corresponde a la administración anterior vigente entre 2017 y 2023.

Por otro lado, la información que es fácilmente consultable en medios electrónicos sobre los mecanismos de participación en Chihuahua en su mayoría es actual o por lo menos fácilmente se identifica a qué año corresponde y qué instituciones lo respaldan.

Dado su carácter ciudadano, los mecanismos correspondientes a este tipo de participación deberían ser neutrales, sin sesgos que puedan influir en la opinión y toma de decisiones de los ciudadanos.

En el caso de Chihuahua parece prevalecer este cariz ciudadano y la pluralidad de actores involucrados: desde el gobierno municipal, y el instituto electoral del estado, hasta las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

En cambio, en el Estado de México la organización y ejecución de las audiencias recae en el gobierno estatal, imprimiendo cierto carácter partidista, pues se puede favorecer más fácilmente la narrativa oficial, minimizar las críticas y dirigir los argumentos de manera que beneficie al partido gobernante y también es posible observarse en cómo y cuánto se promueven estas audiencias, es decir, si la publicidad está orientada a resaltar emblemas, colores, lemas o logros del partido o de cierto funcionario en el poder.

³⁷⁵ Gobierno del Estado de México (2017), "Sistema Electrónico de Información, Trámites y Servicios" recuperado en julio de 2024 de <https://sistemas2.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/Tramite?tram=17441&cont=0>

Proveer la información de manera oportuna también es imprescindible pues ser proporcionada con suficiente antelación posibilita que los ciudadanos puedan revisarla, comprenderla y prepararse para participar de manera significativa.

El artículo 65 de la Ley de Participación d Estado de Chihuahua, establece que la convocatoria a las audiencias deberá contener al menos datos básicos como lugar y fecha de expedición así como para la celebración de la audiencia, quien presidirá el desarrollo del evento, las personas o sectores de la población a quienes se dirige y la temática o asuntos a tratar en el orden del día. Adicionalmente de acuerdo con la “Guía de instrumentos de participación social 2022. Audiencias públicas” emitida por la Secretaría de la función pública del gobierno de Chihuahua, cuando se recibe una solicitud de audiencia pública las autoridades competentes tendrán diez días hábiles para responder por escrito, en caso de negarse se deben externar los motivos y en caso de aceptarse se debe emitir la convocatoria al día hábil siguiente de notificarse la respuesta y deberá ser difundida al menos quince días hábiles antes de la fecha en que se realizará el ejercicio y mediante los canales que aseguren mayor publicidad.³⁷⁶

Por otro lado, en el Estado de México no existe ninguna disposición que aclare o formalice los plazos o términos para proporcionar información sobre las audiencias. En esencia, el gobierno controla los detalles de cómo se llevan a cabo estas audiencias.

Aunque en un principio se planteó que se realizarían de manera mensual a partir de octubre de 2023, posteriormente sólo se llevó a cabo una más, en diciembre de 2023. Las audiencias serían retomadas en julio de 2024; sin embargo, “la actividad ha sido pospuesta por el periodo vacacional de las personas servidoras públicas. De acuerdo con integrantes del Gobierno mexiquense, les acaban de avisar que esta semana no habrá audiencia y están por señalarles la fecha en que

³⁷⁶ Gobierno del Estado de Chihuahua (2022), “Audiencias Públicas, Guías instrumentos de participación social”, Chihuahua: Gobierno del Estado, p. 6.

se llevaría a cabo.”³⁷⁷ No obstante, al momento en que se desarrolla esta investigación no ha sido reprogramada.

De acuerdo con la información proporcionada en la entrevista con el titular de la Coordinación de Participación Ciudadana, las convocatorias para las audiencias suelen difundirse de 2 a 4 días antes de que se realicen. Si bien buena parte de los participantes de las audiencias son contactados para que acudan, esta cantidad de días no puede considerarse oportuna para que personas que no están registradas o hayan solicitado previamente la audiencia puedan enterarse y participar.

De acuerdo con datos de la Métrica de Gobierno Abierto 2021 (MGA 2021), el número de solicitudes de información recibidas entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio del 2021 en Chihuahua fue de 16 592 con un tiempo promedio de respuesta de 16.4 días naturales, mientras que en el Estado de México se recibieron 14 552 con un tiempo promedio de respuesta de 18.5 días.³⁷⁸

Es importante señalar que la población de Chihuahua representa solo el 3% de la población total de México, en comparación con el Estado de México, que equivale aproximadamente al 13.5% de la población nacional, es decir, aunque Chihuahua tiene una población significativamente menor que el Estado de México, el número de solicitudes de información que recibe es mayor.

Este dato podría sugerir que los ciudadanos de Chihuahua son más activos o están más interesados en la transparencia gubernamental por lo que la demanda de información en ese estado es mayor que la de otras entidades en relación con el tamaño de su población. El tiempo promedio para responder a las solicitudes de información es diferente por apenas un par de días, pero una menor cantidad de

³⁷⁷ Huerta, Violeta (2024, julio 22) "Gobierno del Estado de México pospone audiencia ciudadana", *El Sol de Toluca*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/gobierno-del-estado-de-mexico-pospone-audiencia-ciudadana-12280957.html#:~:text=Retomar%C3%A1%20Delfina%20G%C3%B3mez%20audiencias%20ciudadanas,hubo%20m%C3%A1s%20de%20mil%20asistentes>

³⁷⁸ Centro de Investigación y Docencia Económicas (2021), *Métrica de Gobierno Abierto 2021*, México: CIDE/INAI, p. 30.

días para atender podría indicar que una entidad tiene procesos más eficientes o recursos mejor distribuidos para desempeñar sus funciones.

Los aspectos descritos anteriormente favorecen que el acceso a la información de calidad se extienda a la ciudadanía brindando una de las condiciones que se requiere para participar.

Figura 27. Acceso a la información

Indicador	Chihuahua	Estado de México
Instituciones	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP)	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM)
Marco legal	Artículo 77, fracción XXXVII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua: la información sobre mecanismos de participación debe ser transparentada por los sujetos obligados.	Artículo 92, fracción XLI de la Ley de Transparencia Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios: La información debe ser pública, actualizada, entendible y estar disponible en medios electrónicos.
Disponibilidad	Información principalmente difundida a través de medios electrónicos, suele estar completa, actualizada y aportar detalles precisos.	Información principalmente difundida a través de medios electrónicos, puede ser confusa y poco detallada. Los resultados de las búsquedas pueden incluir páginas desactualizadas.
Accesibilidad	Buenas prácticas en portales oficiales que incluyen lector de pantalla, opciones para lecturas más cómodas y también información en idiomas nativos.	Falta de herramientas de accesibilidad.

Indicador	Chihuahua	Estado de México
Cobertura de internet	82.5% de la población con acceso a internet.	81.9% de la población con acceso a internet.
Pertinencia y actualización	Información sobre audiencias es generalmente actualizada y fácil de localizar; los datos se mantienen relevantes.	Información sobre audiencias puede estar desactualizada y se presentan dificultades para encontrar datos pertinentes.
Neutralidad	Mayor neutralidad en la gestión de audiencias debido a la participación de diversos actores además de los oficiales.	Posible sesgo partidista en la difusión y manejo de las audiencias que puede llevar a influenciar la participación desde la narrativa oficial.
Oportuna	Las convocatorias a las audiencias se realizan con antelación suficiente (al menos 15 días).	Las convocatorias para audiencias suelen difundirse con poca antelación (2-4 días) lo que puede representar limitantes para nuevos participantes.
Número de solicitudes de información (2020-2021)	16,592 solicitudes.	14,552 solicitudes.
Tiempo promedio de respuesta a las solicitudes de información	16.4 días naturales.	18.5 días naturales.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recuperada en este apartado.

4.3 Confianza

La desconfianza en México ha permeado diversos aspectos de la vida cotidiana, se encuentra enmarcada en contextos sociopolíticos complejos y ha moldeado las dinámicas de las relaciones entre los ciudadanos y de éstos con las instituciones.

Para el ámbito de la política y la participación, la confianza es un aspecto sumamente importante porque es la base y requisito previo para la asociación

entre personas.³⁷⁹ Cuando la confianza interpersonal es alta, las relaciones sociales tienden a ser más fluidas y la cooperación se facilita.

Los datos de la Encuesta Nacional de Confianza en la Administración Pública (ENCOAP 2023) aplicada por el INEGI en zonas urbanas con más de 100,000 habitantes, revelan que el 19.7% de los encuestados perciben una baja o nula confianza en otras personas.

Adicionalmente, la ENCUCI 2020, que abarca tanto zonas urbanas como rurales, muestra un dato similar: el 19.9% de los encuestados valoran la confianza que tienen en la mayoría de las personas en una escala del 1 al 10 —donde 0 es ninguna confianza y 10 es plena confianza— en un rango de 0 a 3, es decir, baja o nula.

A nivel regional, esta encuesta muestra que el 36.6% de los habitantes de la región Aridoamérica Occidental, donde se considera a Chihuahua afirmaron confiar por completo o casi por completo en la mayoría de las personas que viven en su colonia o localidad; mientras en el otro extremo, Mesoamérica Central, donde se encuentra el Estado de México, presenta el porcentaje más bajo de país, con sólo el 26.6% de las personas que creen poder confiar por completo o casi por completo en sus vecinos.

Un mayor nivel de confianza en las instituciones está asociado con un mejor ejercicio de las obligaciones y derechos que conlleva la ciudadanía en su sentido amplio,³⁸⁰ “si un individuo no cree en esas oportunidades ni en las instituciones que las ofrecen, no las usará”.³⁸¹

De acuerdo con información presentada en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023 (ENCIG 2023), aplicada por el INEGI, la

³⁷⁹ Inglehart, Ronald (1991), “El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas”, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 13.

³⁸⁰ Covarrubias Feregrino, Arlette; Caro Luján, Nelly y Salazar Cruz, Luz María (2018), *Op. Cit.*, p. 138.

³⁸¹ *Ibidem*, p. 143.

confianza a nivel nacional en el gobierno federal (59.1%) es notablemente más alta que en los gobiernos estatal (48.2%) y municipal (49.9%).

Esto puede indicar que la percepción general tiende a considerar que el gobierno federal tiene un papel más relevante a nivel nacional, mayor poder, o más capacidad para promover cambios.

En Chihuahua la confianza en el gobierno federal (57.4%) también es más alta que en los otros órdenes de gobierno, aunque es ligeramente más baja que el promedio nacional. En cambio, la confianza en el gobierno municipal en Chihuahua (54.4%) es alta, 10 puntos porcentuales por encima de la confianza puesta en el gobierno estatal (44.7%) y mayor también al promedio nacional.

En el Estado de México la confianza en el gobierno federal (60.6%) es ligeramente más alta que el promedio nacional. Además es considerablemente más alta que en la confianza en el gobierno estatal (44.2%) y 20 puntos porcentuales más alta que la confianza en el gobierno municipal (40.8%).

Figura 28. Confianza en los distintos órdenes de gobierno.

Entidad	Confianza en el Gobierno Federal	Confianza en el Gobierno Estatal	Confianza en el Gobierno Municipal
Nacional	59.1%	48.2%	49.9%
Chihuahua	57.4%	44.7%	54.4%
Estado de México	60.6%	44.2%	40.8%

Fuente: Elaboración propia con base en información recuperada de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023 (ENCIG 2023)

Tanto a nivel nacional como en las dos entidades que se están comparando la confianza en los gobiernos federal y estatal representan porcentajes similares. Las diferencias más significativas entre entidades son las vinculadas a la confianza en el gobierno municipal.

Esto puede sugerir que existe una percepción positiva de la gestión local en Chihuahua y que por otro lado, en el Estado de México puede haber descontento o falta de satisfacción con los gobiernos locales.

Más allá de la gestión, las percepciones de confianza también pueden estar influenciadas por factores externos como eventos mediáticos, escándalos políticos, efectos de fenómenos naturales, problemas económicos así como experiencias históricas, regímenes que hayan prevalecido durante largos períodos, guerras, alternancias o transiciones pacíficas y exitosas a la democracia.

La interacción de estas características, por supuesto, tiene un impacto en el ánimo de participación ciudadana. Cuando los ciudadanos deciden no involucrarse en los mecanismos de participación, el obstáculo no es simplemente la desconfianza en el mecanismo, sino que la desconfianza suele ser mucho más amplia y alcanza al sistema político en general. Como resultado, los mecanismos de participación, incluyendo las audiencias públicas y ciudadanas, pueden ser percibidos como meras formalidades sin un impacto verdadero y desmotivar a la población para involucrarse en los procesos políticos.

Observar la confianza se dificulta más que el resto de las variables consideradas en este trabajo porque se asocia principalmente con percepciones y éstas pueden variar entre diferentes personas o grupos según sus experiencias e interpretaciones. Sin embargo, existen elementos que pueden contribuir a aumentar la confianza y la información disponible sobre éstos puede ayudar a vislumbrar el panorama de esta variable en torno a los mecanismos de participación.

En primer lugar, para ganar y mantener la confianza la información que se proporciona debe ser precisa y verificable, porque así se refuerza la credibilidad y se facilita que los ciudadanos puedan confirmar que los mecanismos de participación operan de manera adecuada.

En los dos casos que se analizan se dispone de información proporcionada mediante vías oficiales como sitios electrónicos gubernamentales o documentos institucionales. Incluso así, es conveniente verificar que estos documentos estén debidamente firmados o aprobados por las autoridades competentes, que incluyan datos de contacto válidos y que hagan referencia a leyes, reglamentos u otros documentos que respalden la información. Para valorar este aspecto también suele ser útil contrastar la información oficial con la de otras fuentes como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación o informes académicos, notas periodísticas y vídeos así como testimonios o experiencias de personas que hayan participado.

La responsabilidad y rendición de cuentas es igualmente importante. Las instituciones o autoridades encargadas de implementar los mecanismos de participación deben informar sobre cómo se han utilizado las aportaciones de la ciudadanía y los resultados obtenidos, así como las razones detrás de las decisiones finales. Asimismo es necesario que como parte de los procesos participativos se incentive la inspección pública para generar canales de rendición de cuentas, aunque se han proporcionado herramientas institucionales básicas para que la ciudadanía participe en este aspecto, esto no siempre se cumple de manera efectiva en la práctica.³⁸²

En Chihuahua cuentan con un órgano denominado Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua regulado por el capítulo tercero de la Ley de Participación de la entidad.

Este ente está conformado tanto por representantes de los tres poderes estatales, de los algunos ayuntamientos y por siete miembros ciudadanos. El Consejo se renueva cada 3 años y sus integrantes no reciben remuneración alguna. Entre sus

³⁸² García Hernández, Joaquín (2019), “Mecanismos de participación ciudadana en México, un análisis y una comparación de la normativa a nivel subnacional”, *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, p. 190.

principales atribuciones se encuentran promover el uso de los mecanismos de participación y colaborar en su implementación, dar seguimiento a las quejas que se presenten ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Materia de Participación Ciudadana y en general fomentar y vigilar el cumplimiento del contenido de la ley de participación de la entidad. Este órgano puede facilitar la rendición de cuentas pues es un canal en el que los ciudadanos que participan pueden vigilar y exigir a las autoridades transparencia y responsabilidad sobre las decisiones y acciones que emprenden.

En este sentido, otro aspecto relevante de la legislación de Chihuahua es que el artículo 87 de su ley de participación establece que los actos u omisiones de los servidores públicos estatales o municipales que impliquen incumplimiento de lo dispuesto en este documento serán susceptibles de ser denunciados por obstruir el derecho a participar. Establecer este tipo de procedimientos o recursos pueden mejorar la confianza al dejar saber a la ciudadanía que pueden hacer algo al respecto si consideran que el ejercicio de la participación está siendo vulnerado.

Adicionalmente, los respectivos portales electrónicos de los gobiernos tanto de Chihuahua como del Estado de México cuentan con apartados específicos en los que bajo la denominación de rendición de cuentas se han publicado documentos con información acerca de los programas que se han implementado y cómo se han ejercido los recursos públicos, aunque esta vía puede ser un más un signo de cumplimiento con las obligaciones de transparencia que de responsabilidad o rendición de cuentas.

Además la información tal como se presenta, es decir, en términos técnicos y administrativos, puede representar limitantes para que la ciudadanía en general pueda comprenderla.

Que los mecanismos de participación sean efectivos, en el sentido de que se considere la voluntad, opiniones, necesidades o propuestas de la ciudadanía en

las decisiones públicas contribuye a generar confianza y motivación para participar.

Una de las variables consideradas en la MGA es la variable seguimiento, que analiza, a partir de la información disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia, si existe evidencia de que las decisiones, opiniones, propuestas u observaciones expuestas por la ciudadanía en el marco de alguno de los mecanismos de participación dispuestos para la entidad fue considerada en la toma de decisiones o detonó una acción por parte los sujetos obligados. Este índice fue equivalente a 0.14 en 2021 y a 0.12 en 2023 para Chihuahua; mientras que para el Estado de México los datos fueron de 0.02 en 2021 y de 0.05 en 2023.

Aunque el valor de la variable seguimiento muestra un ligero aumento en el Estado de México y el de Chihuahua, por el contrario, disminuyó, en ambos casos las cifras siguen siendo muy bajas. No obstante, sí hay una diferencia significativa entre ambas entidades, tanto que en 2023 el dato de Chihuahua es 2.4 veces mayor que el del Estado de México. Esto sugiere que los mecanismos de participación pueden estar funcionando de manera más efectiva en Chihuahua.

Aún así, los mecanismos gubernamentales de participación ciudadana siguen presentando importantes limitaciones: en el 90% de los mecanismos reportados no hay seguimiento, es decir, no es posible comprobar si realmente lo que ahí ocurre realmente incide en la toma de decisiones o en la puesta en marcha de acciones concretas por parte de los sujetos obligados que los implementan. Más grave aún, el 60% de los sujetos obligados que por ley deberían reportar sus mecanismos de participación, no lo están haciendo.³⁸³

Las deficiencias en el seguimiento pueden tener diversos orígenes, desde la limitación de recursos, como presupuesto, personal capacitado y tecnología adecuada hasta la falta de comunicación efectiva entre los diferentes órdenes de gobierno y entre las instituciones responsables de los mecanismos de participación.

³⁸³ Centro de Investigación y Docencia Económicas (2021), *Op. Cit.*, p. 34.

En los hechos también se observa la efectividad: en 2019, después de la primera audiencia pública promovida por la ciudadanía en Chihuahua, se detuvo temporalmente la construcción de una gasolinera que pretendía construirse en la zona de Cerro Grande; no obstante, en mayo de 2020 la empresa a cargo de la obra retomó la construcción gracias a un amparo.³⁸⁴ En respuesta, organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa de Cerro Grande así como ciudadanos allegados a causas de medio ambiente realizaron acciones de protesta como cierres de calles y avenidas y manifestaciones frente al Palacio de Gobierno.³⁸⁵ En 2022, se realizó otra audiencia pública con la finalidad de declarar a Cerro Grande como Área Natural Protegida. También ese año se logró cerrar la gasolinera que se construyó en la zona de Cerro Grande.³⁸⁶ Esta experiencia ilustra que pese a los obstáculos y retrocesos que puedan presentarse, la persistencia y el uso estratégico de mecanismos de participación, tanto institucionalizados como no institucionalizados, desde la ciudadanía sí pueden llevar a resultados positivos.

En el Estado de México, los hechos que puedan demostrar la efectividad de las audiencias son más difíciles de observar dado que la atención y el seguimiento se hace caso por caso, y la información respecto a las soluciones o acuerdos que se ofrecen no es pública sino que sólo se ofrecen a la persona o grupo que haya solicitado la audiencia.

A manera de evaluación del mecanismo se aplican encuestas de satisfacción a los participantes; sin embargo, los resultados no son públicos y en la Coordinación

³⁸⁴ Lucero, Favia y Rubio Abraham (agosto 10, 2022) "En audiencias públicas, chihuahuenses reclaman su derecho dialogar con sus representantes", *Yo Ciudadano*, recuperado en junio de 2024 de <https://yociudadano.com.mx/en-audiencias-publicas-chihuahuenses-reclaman-su-derecho-dialogar-con-sus-representantes/>

³⁸⁵ *Loc. Cit.*

³⁸⁶ Padilla, Daniela (enero 11, 2024) "Cierra gasolinera de Cerro Grande; Salvemos los Cerros exige el retiro de las instalaciones", *El Heraldo de Chihuahua*, recuperado en junio de 2024 de <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/chihuahua/cierra-gasolinera-de-cerro-grande-salvemos-los-cerros-exige-el-retiro-de-las-instalaciones-11272814.html>

de Atención Ciudadana tampoco pudieron proporcionar información al respecto bajo el argumento de la protección y buen manejo de datos privados.

Autoridades del Estado de México han externado que después de la primera audiencia ciudadana, y después de dos meses de haber iniciado operaciones el nuevo gobierno estatal, el número de movilizaciones sociales en la entidad disminuyeron pues, la participación en manifestaciones se redujo en los meses de octubre y noviembre de 2023 al pasar de 14 297 a 8 908 asistentes, según datos Consejo Nacional de Inteligencia.³⁸⁷ Aunque este dato no pudo ser verificado debido a que el ente que lo proporciona forma parte del Sistema de Seguridad Nacional por lo que la información que generan no está disponible para consulta pública.

El carácter interactivo o de oportunidad para estar en contacto con la autoridad y recibir retroalimentación mejora la percepción de que las autoridades están comprometidas con el bienestar de la ciudadanía y están dispuestas a escuchar y actuar en consecuencia. Además la interacción directa, que puede manifestarse, por ejemplo, en la posibilidad de los ciudadanos de hacer preguntas, proporcionar comentarios o participar en discusiones y dar seguimiento a los casos facilita que los ciudadanos cuestionen a los funcionarios y exijan que cumplan con sus promesas y obligaciones, lo cual puede incrementar la responsabilidad.

La cercanía también contribuye a establecer relaciones de carácter más humano que hagan que los ciudadanos vean en los funcionarios no sólo figuras de autoridad, sino como individuos comprometidos con el bien común. Según lo comentado por el Coordinador de Atención Ciudadana del Gobierno del Estado de México, durante las audiencias, los ciudadanos que acuden son atendidos por la gobernadora y por funcionarios de su gobierno directamente y no hay un límite

³⁸⁷ *Grupo Editorial Heraldo* (2023, noviembre 24), "Con Audiencia Ciudadana disminuyeron manifestaciones en Edomex" recuperado en junio de 2024 de <https://hgrupoeditorial.com/con-audiencia-ciudadana-disminuyeron-manifestaciones-en-edomex/>

de tiempo para que cada persona o grupo de ellas sea escuchado u orientado. Por lo que las audiencias llegan a extenderse hasta por 12 horas; además a cada caso se le da seguimiento hasta su resolución sea positiva o negativa.

En el caso de las audiencias públicas en Chihuahua la forma en que se llevan a cabo es similar a la de un debate en el que las personas que desean participar sí tienen un tiempo máximo para exponer sus argumentos u opinión³⁸⁸ y las audiencias se cierran con la toma y registro de acuerdos.

Ambas experiencias parecen permitir un diálogo e interacciones directas entre las autoridades y la ciudadanía, pero la principal diferencia es que en las audiencias públicas de Chihuahua se mantiene un orden mucho más formal debido a que se encuentra respaldado en documentos como un orden del día y existen figuras moderadoras.

Los aspectos recién repasados ayudan a comprender el panorama e importancia de la confianza en los mecanismos de participación, un componente esencial para el funcionamiento de la democracia y para el éxito de los mecanismos de participación.

Figura 29. Confianza

Indicador	Chihuahua	Estado de México
Confianza interpersonal	36.6% de los habitantes confían por completo o casi por completo en sus vecinos (región Aridoamérica Occidental).	26.6% de los habitantes confían por completo o casi por completo en sus vecinos (región Mesoamérica Central).
Confianza en los gobiernos subnacionales	Estatad 44.7% Municipal 54.4 %	Estatad 44.2% Municipal 40.8%
Responsabilidad y rendición de cuentas	Existen órganos formales como el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana, que	La responsabilidad se dificulta porque no hay órganos o procedimientos

³⁸⁸ Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019, marzo 4), *Primera Audiencia Pública Chihuahua: Entrevista a las 2 partes dialogantes* [Video], recuperado en agosto de 2024 de https://www.youtube.com/live/_yCHRSwdP98?si=sMDil0u83ovpwtNr

Indicador	Chihuahua	Estado de México
	promueve el uso de mecanismos de participación y la rendición de cuentas. El artículo 87 de la ley de participación permite denunciar la obstaculización de la participación.	establecidos en cuanto a la rendición de cuentas en torno a los mecanismos de participación.
Seguimiento a mecanismos de participación	El índice de seguimiento disminuyó ligeramente respecto a 2021. En 2023 tuvo un valor de 0.12 (2.4 veces mayor que el del Estado de México).	El índice de seguimiento con valor de 0.05 en 2023 muestra un ligero aumento respecto a 2021, pero sigue siendo bajo en comparación con Chihuahua.
Efectividad de mecanismos de participación	Existen ejemplos prácticos de la efectividad del mecanismo como el cierre de la gasolinera en Cerro Grande y su probable declaratoria como Área Natural Protegida.	Es difícil observar evidencia porque la información sobre los acuerdos y soluciones que se ofrecen a la ciudadanía así como los resultados de las encuestas de satisfacción no son públicos.
Cercanía y comunicación la ciudadanía	El mecanismo permite el diálogo e interacciones directas entre las autoridades y la ciudadanía, aunque las audiencias públicas tienen un formato más estructurado con orden del día y tiempo límite para intervenciones; además se documentan formalmente los acuerdos.	El mecanismo permite el diálogo e interacciones directas entre las autoridades y la ciudadanía. Las audiencias cuentan con atención directa de la gobernadora y se extienden hasta 12 horas. No hay tiempo límite y se atiende caso por caso, lo que permite un contacto más personal, pero la falta de documentación pública limita la evaluación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recuperada en este apartado.

4.4 Requisitos

Esta variable es un aspecto fundamental de los mecanismos de participación porque de la definición de requisitos depende en buena medida si el mecanismo

puede ser un verdadero instrumento que empodera a la ciudadanía o sólo un ejercicio para simular que se toma en cuenta a la población.

En principio los requisitos deben ser claros porque así se facilita a la ciudadanía entender cómo participar en los procesos y se alienta la participación incluso de aquellos sin experiencia previa o recursos limitados.

En el caso de Chihuahua ayuda bastante que los requisitos se encuentren establecidos y accesibles en la ley de participación ciudadana del estado, pues por el contrario, en el caso del Estado de México esa información puede ser difusa.

Los requisitos deben ser accesibles y viables en el sentido en que sean realizables dentro de las capacidades y recursos de los participantes para garantizar que prácticamente cualquier persona que quiera participar, pueda hacerlo sin enfrentarse a barreras significativas. Esto incluye considerar diferentes niveles de conocimiento, acceso a recursos y medios tecnológicos. Además que no sean excesivos de modo que puedan desalentar o impedir la participación.

Será conveniente que se caractericen por ser adaptables a diferentes contextos, la evolución democrática, los cambios sociales o legales y de las circunstancias para poder generar que los mecanismos sean tan inclusivos como sea posible.

Desde la gestación de la Ley de Participación Ciudadana en Chihuahua, una de las preocupaciones primordiales del grupo impulsor durante el proceso de construcción de ésta fue buscar los requisitos que estableciera permitieran a los chihuahuenses que deseen participar un acceso fácil, fomentaran la participación ciudadana constante y preferentemente se pudiera blindar de la manipulación o bloqueo de parte de políticos o servidores públicos.³⁸⁹

Esta preocupación no es un asunto menor porque en ocasiones, para el sector político, poner al alcance de la ciudadanía herramientas como los mecanismos de

³⁸⁹ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, p. 62.

participación puede suponer una amenaza hacia los intereses y decisiones del grupo o partido político que tiene el poder.³⁹⁰

El artículo 63 de la Ley de Participación de Chihuahua indica que en las audiencias pueden participar quienes habiten en el territorio estatal, la solicitud debe estar hecha por al menos 50 personas si se pretende desarrollar en el ámbito municipal o 200 si se realizará a nivel estatal. Además de los nombres, identificaciones oficiales y firmas de los solicitantes, se requiere la designación de un representante común y registrar un domicilio y correo electrónico donde puedan recibir notificaciones.³⁹¹

En el caso del Estado de México aunque este mecanismo y los requisitos para su solicitud e implementación no están establecidos de manera legal, por medio de boletines informativos de dependencias gubernamentales se conoce que este ejercicio se planeó para llevarse a cabo de manera mensual, y los medios para solicitar la audiencia son a través de la Oficina de la Gobernadora, en giras y eventos de la Gobernadora y Presidenciales, medios electrónicos, presenciales y telefónicos.³⁹² Para participar en las audiencias la solicitud puede ser hecha desde una sola persona y sólo requiere registrar datos básicos como nombre, municipio de procedencia, teléfono y correo electrónico de contacto.

Además basta con ser mexiquense, sin importar si se habita el territorio de la entidad o no. Dentro de la información proporcionada por el Coordinador de Atención Ciudadana del estado se comentó que han recibido solicitudes de personas originarias del Estado de México desde otras entidades como la Ciudad de México, Michoacán o Veracruz, incluso desde Estados Unidos y el continente europeo. Asimismo en la conversación se dió a conocer que los menores de edad

³⁹⁰ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, p. 67.

³⁹¹ Gobierno del Estado de Chihuahua (2022), *Op. Cit.*, p. 5.

³⁹² Coordinación General de Protección Civil y Gestión Integral del Riesgo (octubre 18, 2023), *Op. Cit.*

pueden participar, pero requieren ser acompañados y representados por un adulto que sea su tutor legal y que cuente con credencial de elector.

En ambos casos los requisitos parecen ser accesibles y aunque persiste la existencia de grupos que por su contexto o condiciones pueden tener más barreras para incluirse, la mayoría de las personas puede cumplir con ellos.

Los temas que son susceptibles de abordarse en las audiencias influyen en la oportunidad que tiene la ciudadanía de tratar asuntos relevantes ejerciendo así un mejor control sobre las decisiones que afectan su entorno. Cuando los temas están alineados con los intereses y preocupaciones de los ciudadanos, se favorece la motivación, el compromiso y el sentido de impacto en los procesos participativos.

No todos los temas despiertan el mismo interés en la ciudadanía, pero aquellos que se relacionan de forma más directa con sus vidas cotidianas, necesidades y aspiraciones tienden a atraer una mayor diversidad de opiniones y a estimular un debate más profundo enriqueciendo la participación y conduciendo a acuerdos y decisiones más representativas.

En este sentido, una de las diferencias importantes entre estos mecanismos que se analizan es que en las audiencias ciudadanas se pueden abordar distintos temas en una misma audiencia, tantos como participantes haya; sin embargo, en el caso de las audiencias públicas se determina previamente qué tema se tratará.

Aunque la Ley de Participación de Chihuahua no detalla de manera específica los temas que pueden ser tratados en las audiencias, el artículo 62 establece que los ciudadanos tienen la posibilidad de dialogar para presentar propuestas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los ayuntamientos, sobre acuerdos y acciones de su competencia. Además, los ciudadanos pueden solicitar y recibir información acerca de los actos de los órganos que conforman la administración pública estatal y municipal, presentar peticiones, propuestas o quejas vinculadas

con la función pública, y expresar su opinión sobre el cumplimiento de programas y actos de gobierno.

Por otra parte, de acuerdo con lo comentado por el Coordinador de Atención Ciudadana del Estado de México no hay restricciones en cuanto a los temas que pueden ser tratados en las audiencias ciudadanas, pero es importante hacer de conocimiento de los ciudadanos que esto no equivale a que todos los casos sean viables para resolverlos de manera positiva debido a aspectos económicos, normativos o de otra índole que los vuelven irrealizables.

En el caso de Chihuahua los temas para la audiencia también pueden ser rechazados, pero en ambos casos si la dictaminación es negativa se debe fundamentar por qué se determinó así.

Es decir, en ambos casos los temas que pueden ser abordados en las audiencias son diversos y flexibles.

Ofrecer apoyo u orientación a quienes tengan intención de involucrarse para entender y cumplir con los requisitos adecuadamente es un recurso que puede alentar o facilitar la participación. Este apoyo puede incluir medios como tutoriales, guías, líneas de ayuda, vídeos o asistencia personalizada.

El portal de internet de audiencias ciudadanas del Gobierno de Chihuahua, en el espacio destinado para las audiencias ciudadanas, es posible encontrar una sección de preguntas frecuentes, asimismo se puede consultar una guía de instrumentos de participación social y en el canal de la plataforma YouTube del gobierno estatal están disponibles vídeos con lenguaje sencillo que explican qué son las audiencias públicas y cómo solicitarlas.

Otras formas más tradicionales de obtener orientación al respecto son presencialmente, acudiendo a la Coordinación del Centro de Atención y

Respuesta Ciudadana en la capital de la entidad, o telefónicamente, a través del Centro Ciudadano de Información Telefónica.

En el Estado de México la Coordinación de Atención Ciudadana cuenta con personal que puede ayudar a la ciudadanía a registrarse en línea para participar en las audiencias ciudadanas o para revisar el estatus en qué se encuentran sus casos, de este modo personas que puedan tener la dificultad o carezcan de conocimiento para operar la plataforma que el Estado de México ofrece para registrar a los ciudadanos que desean ser parte de las audiencias y así como en Chihuahua, también se ofrece información asesoría a través del Centro de Atención Telefónica del Gobierno del Estado de México.

A partir de los elementos revisados en torno a los requisitos se entiende que para que éstos puedan contribuir a un empoderamiento ciudadano efectivo deben entrelazar principalmente la claridad con la accesibilidad, y el apoyo continuo procurando ofrecer una base en la que los ciudadanos, independientemente de su contexto o experiencia, puedan participar de manera significativa.

Figura 30. Requisitos

Indicador	Chihuahua	Estado de México
Claridad y precisión	Los requisitos están claramente establecidos en la Ley de Participación Ciudadana, facilitando la comprensión.	La información sobre los requisitos es menos clara y sobre todo difundida a través de boletines informativos y eventos.
Accesibilidad y viabilidad	Los requisitos son alcanzables y bien definidos. Incluyen la solicitud por parte de un número mínimo de ciudadanos y proporcionar datos generales	Los requisitos son alcanzables pues se trata de realizar la solicitud sin un mínimo de ciudadanos que la respalden y proporcionar datos generales de identificación y contacto.
Temas	Los temas a tratar pueden abarcar un amplio espectro	No hay restricciones sobre los temas a tratar, aunque

Indicador	Chihuahua	Estado de México
	de asuntos de interés público, siempre que estén alineados con las competencias de las autoridades a las que se dirige la solicitud.	algunos se determinarán como inviables por factores legales, económicos, etc.
Apoyo u orientación	Existen recursos como guías, secciones de preguntas frecuentes, vídeos explicativos en YouTube, así como orientación presencial y telefónica para facilitar el entendimiento y cumplimiento de los requisitos	Se proporciona asistencia a través de la Coordinación de Atención Ciudadana y el Centro de Atención Telefónica, con apoyo en línea para el registro y el seguimiento de solicitudes.
Adaptabilidad	La Ley de Participación Ciudadana buscó ser accesible y flexible desde su origen para tratar de proteger los procesos participativos contra la manipulación política.	La flexibilidad en el proceso y la adaptación a diversos contextos se gestionan principalmente a través de vías informales y la asistencia personalizada.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recuperada en este apartado.

4.5 Vinculatoriedad

La propiedad vinculatoria de los mecanismos de participación es el elemento clave para que éstos sean verdaderamente herramientas que empoderan a los ciudadanos y se haga efectiva la influencia que pueden tener sobre las decisiones que afectan sus vidas; “lograr obtener un marco legal de participación ciudadana con más sentido vinculatorio, es solo un pequeño paso para todos los esfuerzos que se requieren antes de lograr una participación ciudadana efectiva, pero necesario para concretarla”³⁹³

Otros beneficios de la vinculación son que ayuda a demostrar que las autoridades están dispuestas a comprometerse con las opiniones y demandas de los ciudadanos así como a rendir cuentas sobre cómo se implementan las decisiones

³⁹³ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, p. 70.

pues las autoridades deben justificar sus acciones y quedan obligados legalmente a cumplir con los compromisos asumidos lo que puede fortalecer la confianza en las instituciones y en los procesos participativos.

Además, cuando los mecanismos de participación son vinculantes, se puede reducir la resistencia a implementar ciertas acciones o políticas pues se ven respaldadas por los resultados de dichos mecanismos. Por esta razón es importante que estas herramientas sean impulsadas y utilizadas desde la ciudadanía. Si son impulsados únicamente por los gobiernos, existe el riesgo de que se usen para legitimar o aumentar la aceptación de decisiones que no siempre reflejan los verdaderos intereses de los ciudadanos o que sean vistos como una herramienta para ganar apoyo para el partido al que pertenecen de modo que la participación efectiva y que dé poder a los ciudadanos puede ser limitada todavía más pues los espacios y procesos de involucramiento pasan a ser considerados una especie de concesión del gobierno en turno y no como un verdadero derecho.³⁹⁴

El carácter vinculante debe tener una base legal que explícitamente reconozca y respalde que las decisiones tomadas mediante los mecanismos de participación deben ser cumplidas por las autoridades correspondientes.

En ninguno de los dos casos que se han venido comparando existe esta propiedad. Por lo que el respeto y cumplimiento de lo vertido en las audiencias dependerá principalmente, por un lado, de la voluntad de los gobiernos, y autoridades competentes, y por otro de la vigilancia, exigencia y presión que puedan ejercer los ciudadanos sobre el asunto.

En el caso de Chihuahua, de acuerdo con información del gobierno estatal, al finalizar las audiencias se elabora un acta sobre el desarrollo y acuerdos de la audiencia y se difunde en medios electrónicos junto con información relacionada con el tema sobre el que se haya tratado el evento.³⁹⁵ Sin embargo, estas actas no

³⁹⁴ Álvarez, Carmen (2016), *Op. Cit.*, pp. 68-69.

³⁹⁵ Gobierno del Estado de Chihuahua (2022), *Op. Cit.*, p. 5.

fueron localizadas ni en los portales gubernamentales ni en la Plataforma Nacional de Transparencia, sólo se encontraron boletines con información general sobre las respectivas sesiones. En caso de existir las actas podrían ser consideradas declaraciones oficiales que de algún modo aseguran que existe un compromiso formal de implementar lo establecido en las audiencias.

Por parte del Estado de México, lo más cercano a un indicio de compromiso podría ser la declaración ambigua en la que en su Plan de Desarrollo Estatal aseguran que las aspiraciones, anhelos y derechos de las personas serán la guía en la toma de decisiones y que se dará cauce a las demandas y necesidades de los mexiquenses.³⁹⁶

Adicionalmente, la gobernadora de la entidad ha externado que cada asunto que sea atendido en las audiencias recibirá seguimiento hasta que se resuelva, si es que es posible, pero de cualquier manera todos los casos tendrán alguna respuesta,³⁹⁷ y en función de lo conversado con el Coordinador de Atención Ciudadana los acuerdos que se establecen con la ciudadanía no son públicos, sino que sólo se pueden ser conocidos y consultados por los solicitantes del mecanismo y las autoridades competentes.

La ausencia de la propiedad vinculatoria en los casos analizados puede deberse también a que ésta frecuentemente se presenta sobre todo en los mecanismos de democracia directa. Por sus características las audiencias públicas suelen ser espacios de consulta y diálogo donde se recogen opiniones y sugerencias, pero las decisiones finales son tomadas en última instancia por los gobiernos y las autoridades competentes según el tema, en cambio, los mecanismos de democracia directa permiten que las decisiones sobre un tema específico sean tomadas, como su nombre lo indica, directamente por los ciudadanos lo que las hace más susceptibles de ser vinculantes.

³⁹⁶ Gobierno del Estado de México (2024), *Op. Cit.*, p. 34

³⁹⁷ Dávila, Israel (octubre 18, 2023), *Op. Cit.*

En caso de existir el carácter vinculatorio en los mecanismos deben establecerse criterios bajo los cuales se hará efectivo, así como los tiempos y procedimientos a través de los que se implementaran las decisiones tomadas, también se puede incluir la asignación de recursos y el establecimiento de responsabilidades.

También es importante permitir revisiones en caso de que los resultados no se implementan como se comprometió, y en ese sentido establecer qué autoridad tiene la competencia para resolver posibles discrepancias y en su caso, emitir sanciones por incumplimiento.

Desafortunadamente en torno a esta variable hay poco que comparar y mucho que avanzar. La propiedad vinculatoria es una de las grandes deficiencias no sólo en los casos de Chihuahua y Estado de México sino a nivel nacional.

Figura 31. Vinculatoriedad

Indicador	Chihuahua	Estado de México
Marco legal	No existe un marco legal que garantice la obligatoriedad de las decisiones tomadas en las audiencias.	No existe un marco legal que garantice la obligatoriedad de las decisiones tomadas en las audiencias.
Formalización del compromiso	Las actas de las audiencias se elaboran y se difunden, pero no están disponibles en portales gubernamentales ni en la Plataforma Nacional de Transparencia. Solo se encontraron boletines con información general.	Los acuerdos de las audiencias no son públicos y sólo pueden ser consultados por los solicitantes y autoridades competentes.
Implementación	La implementación de acuerdos depende principalmente de la voluntad de los gobiernos y la presión ciudadana.	La implementación de acuerdos depende principalmente de la voluntad de los gobiernos y la presión ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recuperada en este apartado.

4.6 Reflexiones finales del capítulo

El éxito de los mecanismos de participación puede verse afectado por factores como los que han sido revisados en este capítulo. Identificar estos factores y comprender su impacto en los procesos participativos dentro de sus respectivos contextos es crucial para interpretar adecuadamente los datos y dinámicas que pueden observarse y mejorar la efectividad de los mecanismos.

En la actualidad, la heterogeneidad social es uno de los aspectos que caracteriza a México, ésta puede entenderse como la coexistencia de distintos actores con actitudes diversas hacia el proyecto de modernidad,³⁹⁸ es decir, que cada uno de estos actores tiene perspectivas sobre cómo deben encaminarse procesos como el desarrollo económico, los cambios tecnológicos, y las transformaciones sociales y culturales.

Las dos entidades seleccionadas para comparar en este trabajo comparten algunos desafíos comunes como la desconfianza y la percepción de inseguridad. Sin embargo presentan diferencias entre sí y también en su interior, por ejemplo, ambas entidades tienen partes bastante urbanas y otras rurales o en las que habitan grupos que mantienen un estilo de vida más tradicional. Este tipo de desigualdades son un factor importante para presentar más o menos interés por participar en conjunto con otros ciudadanos en asuntos públicos pues los valores, prácticas y necesidades también serán desiguales y podrían dar lugar a la priorización de otros aspectos de la vida. En entornos así de diversos puede ser más complejo el desarrollo de estrategias participativas que abarquen las necesidades y realidades de toda la población, de ahí la importancia de conocer las características de cada caso.

El repaso de las trayectorias históricas de estas entidades ha permitido encontrar algunos aspectos que han moldeado estructuras sociales, culturales, económicas

³⁹⁸ Covarrubias Feregrino, Arlette; Caro Luján, Nelly y Salazar Cruz, Luz María (2018), *Op. Cit.*, p. 135.

y políticas de manera que reflejen sus identidades regionales particulares y que contribuyen a realizar un análisis enriquecedor que resaltó tanto las fortalezas como las debilidades en materia de participación de estos estados y las posibles razones detrás de éstas.

Se logró realizar la revisión de algunos datos e indicadores para poder acercarse al análisis de las variables acceso a la información y confianza, ligadas sobre todo al desempeño institucional, y requisitos y vinculatoriedad, asociadas a la parte legal de los mecanismos de participación. Estas variables y su impacto en los mecanismos de participación pueden entenderse mejor cuando se comprende que se influyen y refuerzan mutuamente. Por ejemplo, la confianza puede fortalecerse cuando los ciudadanos ven que el proceso tiene un carácter vinculante, porque así se aseguran de que su participación tendrá un efecto real, y también puede incrementarse cuando se dispone de información accesible y completa. El acceso a la información también es necesario para tener requisitos y procedimientos claros que permitan a los ciudadanos intervenir en la dinámica participativa.

Identificar qué aspectos inciden desde las instituciones y desde la legislación en que los ciudadanos quieran y puedan acercarse a las oportunidades de participación y reconocer en qué sentido deben modificarse o reforzarse es indispensable para llevar los avances en materia de derechos políticos a la práctica. Es justamente practicando la participación la manera en que la ciudadanía puede reconocer su potencial y las áreas sobre las que puede influir y cuestionar. Además, a través de la participación puede comprender mejor sobre sus propios intereses y aprender a colaborar con los demás, siendo seres sociales, el no ejercer la participación, la asociación con otros, es un signo de que hay elementos del sistema político y social que no funcionan de manera adecuada.³⁹⁹

³⁹⁹ Instituto Electoral del Estado de México (2019), *Op. Cit.* p. 65.

Conclusiones

La evolución de los conceptos y prácticas de la democracia, la ciudadanía y la participación ha sido fundamental para el desarrollo de las sociedades modernas. Desde sus orígenes en la antigua Grecia hasta la actualidad, estos conceptos han experimentado transformaciones significativas resultado de los cambios en las estructuras sociales, políticas y tecnológicas.

La democracia, como sistema de gobierno, ha pasado de ser una forma limitada y directa de participación clásica a convertirse en una estructura compleja y representativa en las democracias contemporáneas. La ciudadanía, por su parte, ha ampliado su significado, abarcando no solo derechos y deberes formales, sino también un sentido más profundo de pertenencia y responsabilidad en la construcción de la sociedad y las comunidades. Mientras la participación ciudadana, se ha convertido en un componente inherente de la democracia, tal como se entiende actualmente, y ha sido ampliada gracias a nuevas herramientas, nuevos intereses y problemáticas que requieren de respuestas plurales y colaborativas.

Sin embargo, la participación ciudadana enfrenta desafíos que subrayan la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas y promover un entorno propicio para que la participación sea efectiva y accesible para todos, pues la calidad de las instituciones está sumamente relacionada con la calidad de vida de los ciudadanos porque éstas son las responsables de diseñar y aplicar políticas y ofrecer servicios cuyo desempeño impacta en la vida de las personas todos los días de manera directa.

Existen múltiples maneras de vivir la ciudadanía y la participación, cada una de ellas deriva de las experiencias y las condiciones del medio en el que cada persona se ha desarrollado y a partir del que ha determinado cómo relacionarse con los demás y con la autoridad, y cómo involucrarse en la vida pública.

Tanto la voluntad como el entorno son factores fundamentales para estimular o inhibir la participación ciudadana. Ambos elementos influyen directa y mutuamente en la disposición y capacidad de las personas para involucrarse en los asuntos públicos.

Un entorno favorable puede aumentar la voluntad de participar al brindar las condiciones necesarias para que la participación sea segura y efectiva; del mismo modo, una voluntad ciudadana robusta puede ejercer presión para mejorar el entorno y exigir cambios que faciliten la participación, es decir, cultivar de fondo la voluntad y las condiciones para la participación implica fortalecer aspectos como la educación cívica, las instituciones, la protección de derechos, la creación de canales de participación accesibles, y un compromiso genuino de las autoridades y de la sociedad para asumir compromisos, ejercer sus derechos, cumplir con obligaciones y promover una cultura participativa en el marco de valores democráticos.

Uno de los principales motivos que conducen a los ciudadanos a optar por emprender acciones de participación fuera de las vías institucionales es que las formas convencionales de involucramiento tienen su base en percepciones positivas acerca del sistema político, lo que conlleva al apego a las reglas y vías establecidas; por otro lado, la participación no convencional puede ser impulsada desde la insatisfacción y al rechazo a las estructuras presentes.⁴⁰⁰

A lo largo de este trabajo se han aportado datos y descripciones que pueden respaldar que en México no hay una buena percepción del desempeño de los gobiernos y de la mayoría de las instituciones, existe mucha desconfianza, incluso entre ciudadanos y las condiciones de vida para la mayor parte de la población se caracterizan por la desigualdad, por lo que esta puede ser una de las explicaciones

⁴⁰⁰ Instituto Electoral del Estado de México (2019), *Op. Cit.*, p. 66-67.

por las que la adhesión al uso de mecanismos de participación institucionalizados es bajo en general.

En dimensiones más grandes, la adopción de mecanismos de participación se ve alentada y es más probable cuando un Estado ha experimentado una rápida democratización.⁴⁰¹ En México, la democratización ha sido gradual, lo que puede estar influyendo en la forma en que se desarrollan y se utilizan estos mecanismos. Factores como un grado relativamente alto de democracia, experiencias previas en la implementación de mecanismos de participación y una adecuada difusión de estos instrumentos también favorece que se haga uso de ellos.⁴⁰² En el ámbito subnacional mexicano el uso de mecanismos de participación, tanto por parte de los gobiernos como de los ciudadanos, va aumentando, esto puede conducir a que posteriormente se conozca más sobre ellos y se conviertan en un acto más habitual con el potencial de enriquecer y fortalecer la democracia. No obstante, se debe reconocer que ante los problemas de representación, corrupción, la falta de transparencia puede que se haya sobrevalorado el papel de la participación ciudadana como una solución, ya que se argumenta que ha hecho ver a ésta como una alternativa infalible y más legítima, por ser directa o semidirecta, para resolver la crisis de confianza en los gobiernos. La idea de que la participación ciudadana masiva puede corregir estos males conduce a su idealización como alternativa a la democracia electoral y representativa que finalmente no llega tampoco a cumplir las expectativas que se le han impuesto debido a factores como los problemas de diseño, implementación, desigualdades preexistentes, y la falta de un compromiso genuino de las instituciones políticas para ceder poder y tomar en serio las decisiones ciudadanas. Esta mitificación de la participación ciudadana crea expectativas poco realistas sobre lo que esta puede lograr, es decir, se espera que la participación por sí misma resuelva problemas complejos que en última

⁴⁰¹ Altman, David (2022), *Op. Cit.*, p. 107.

⁴⁰² *Loc. Cit.*

instancia no dependen sólo de la colaboración sino que son resultado de condiciones estructurales, pero cuando estas expectativas no se cumplen, puede generar frustración y desencanto entre los ciudadanos y conducir a mayor apatía o desconfianza.

Al revisar el panorama de los mecanismos de participación en las entidades, se hizo evidente que los procesos de democratización subnacionales han avanzado a distintas velocidades y han desarrollado diferentes capacidades de gestión y desempeño. Así como en el caso de los ciudadanos, estas desigualdades provienen de las experiencias. Esto queda ejemplificado en los casos que fueron analizados con mayor detenimiento en el último capítulo: Chihuahua y Estado de México.

Las dos entidades pasaron por una significativa urbanización acompañada de un aumento de la población, de migración interna del campo a la ciudad y del crecimiento, por el lado del Estado de México, de los sectores industriales y de servicios, beneficiándose de la cercanía con la Ciudad de México, y por el otro, Chihuahua creció más en industria maquiladora y manufacturera así como en los servicios para exportación aprovechando la proximidad con Estados Unidos de América, pero sus trayectorias y resultados fueron diferentes debido a sus contextos históricos.

En 1950 Chihuahua tenía un porcentaje de población rural de 55.88% mientras el estado de México ascendía a 73.45% es decir esta última entidad era por mucho predominantemente rural. Para la década de 1980 los papeles se invirtieron el estado de México tenía en ese momento solo el 20.5% de su población viviendo en zonas rurales mientras que en Chihuahua eran el 28.4%. En 2020 los datos se emparejaron y ambas entidades tenían solo el 13% de población rural. Pero la modernización implica transformaciones más allá del crecimiento económico y los cambios en la población urbana y rural, también incluye cambios en los

valores, actitudes y estructuras sociales. Así, al igual que en todo el país, al pasar las décadas también las familias evolucionaron, hubo un aumento en la participación femenina en el mercado laboral, y la escolaridad y el acceso a servicios aumentaron.

A partir de estos cambios algunas personas comenzaron a demandar libertades, participación política, democracia, derechos humanos y la calidad de vida sobre la mera satisfacción de necesidades básicas. Incluso, a medida que los valores y las oportunidades cambian, los grupos en condiciones vulnerables pueden encontrar también más formas de involucrarse y abogar por sus intereses.

Aunque estas demandas y aspiraciones estuvieron presentes en la población de las dos entidades, a partir de la información recopilada en el último capítulo fue posible observar que en Chihuahua las movilizaciones y la organización ciudadana estuvo mucho más activa durante los años del régimen de partido hegemónico.

La industrialización, la urbanización y la alfabetización de las masas facilitan la creación de sindicatos de trabajadores y partidos políticos de masas que llevan a la concesión de derechos a una parte creciente de la población. Más tarde, cuando tiene lugar la movilización cognitiva, la población adquiere una capacidad potencial cada vez mayor para desarrollar formas de intervención más activas en la toma de decisiones políticas.

Los dos procesos que acabamos de describir conducen al establecimiento de procesos políticos democráticos entre élites y, subsiguientemente, a una ampliación del universo políticamente relevante pero la evolución de una democracia estable de masas requiere de un desarrollo adicional: el surgimiento entre la población general de normas o actitudes que apoyen la democracia.⁴⁰³

Es justamente esto último lo que puede ayudar a explicar la diferencia en el desarrollo de la voluntad de participar y en exigencia de espacios para la participación y la organización de la ciudadanía entre Chihuahua y el Estado de México.

⁴⁰³ Inglehart, Ronald (1991), *Op. Cit.*, p.11.

Es decir, a raíz de sus experiencias históricas y condiciones durante el siglo XX, para la población de Chihuahua fue más sencillo interiorizar normas y actitudes orientadas hacia la democratización, mientras que el Estado de México no siguió. Estos modelos culturales distintivos, transmitidos de generación en generación por la socialización primaria, contribuyen a la estabilidad y ampliación de actitudes democráticas.⁴⁰⁴

Además, la alternancia política local también juega un papel importante. Mientras que el Estado de México fue gobernado por el PRI hasta 2023, Chihuahua experimentó alternancia de partidos en gobiernos municipales desde la década de 1980, y la alternancia en la gubernatura ocurrió a principios de la de 1990.

Considerando que el formato de participación característico del PRI, especialmente en durante el régimen de partido hegemónico, fue el corporativismo y las relaciones clientelares estas prácticas podrían haber influido, limitando la participación autónoma de la ciudadanía en el Estado de México, y manteniendo a la entidad con un rezago significativo en materia de participación ciudadana respecto a otras entidades tan cercanas como la Ciudad de México o tan lejanas como Chihuahua.

Aunque las audiencias ciudadanas que han comenzado a implementarse en el Estado de México pueden ser intentos de crear espacios de cercanía y diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, no parece un verdadero mecanismo de participación sino un ejercicio de movilización bajo organización y seguimiento únicamente del gobierno del estado, que junto con la ausencia de un fundamento legal robusto, lo vuelve una herramienta fácilmente manipulable en la que los ciudadanos no tienen una participación significativa.

⁴⁰⁴ Inglehart, Ronald (1991), *Op. Cit.*, p. 20.

Como se ha mencionado en otras partes del trabajo, el interés principal de la investigación era analizar los mecanismos de participación disponibles para que los ciudadanos pudieran vigilar y gestionar los recursos públicos. No obstante, al revisar los mecanismos por entidad, se ha observado que, en principio, y de acuerdo con sus definiciones, son pocos los mecanismos que permiten una vinculación directa con las decisiones y la supervisión en torno a los recursos públicos.

Al profundizar en la lista de mecanismos implementados, tanto en términos generales como en los que se consideran de mayor relevancia para este estudio, se ha constatado que son mínimos. El mecanismo principal para decidir sobre los recursos públicos es el presupuesto participativo, pero sorprende que, a pesar de la diversidad en las entidades, no haya más mecanismos cuyo propósito central sea gestionar y vigilar algo tan fundamental para la ciudadanía como son los recursos públicos.

Asimismo, durante la recopilación de información y datos para los diferentes capítulos, especialmente para el último, se encontró que la información era difícil de obtener, estaba muy limitada, en ocasiones no era clara o, simplemente, no existía.

Que no se hayan podido localizar experiencias significativas del uso de mecanismos que permitan a la ciudadanía decidir sobre los recursos que son suyos y la ausencia de datos adecuados complica la comprensión de la situación y las áreas que requieren mejoras. Sin embargo, la falta de información también comunica algo: revela falta de transparencia y una brecha en la rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos e indica que hay deficiencias en los sistemas de comunicación y en la apertura de las instituciones hacia la participación del público.

Esta situación sugiere la necesidad urgente de fortalecer los procesos y los canales que permitan una mayor involucración de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la supervisión de los recursos que les pertenecen. Sin mecanismos efectivos y accesibles, la capacidad de los ciudadanos para influir en la gestión pública y garantizar que los recursos se utilicen de manera adecuada se ve significativamente limitada. Además, la falta de datos no solo resalta problemas existentes, sino que también subraya la importancia de desarrollar y promover una cultura de mayor transparencia y participación ciudadana en la administración pública.

Mediante el análisis realizado en este trabajo, y sobre todo en el último capítulo, se considera que la hipótesis planteada inicialmente se confirma, es decir, que la estructura y desempeño de las instituciones, junto con la claridad y accesibilidad de la legislación que regula los mecanismos de participación ciudadana, así como la propiedad vinculatoria, influyen directamente en la disposición y posibilidad de los ciudadanos para involucrarse efectivamente en asuntos públicos. Sin embargo, las conclusiones de este estudio no pueden generalizarse a nivel nacional, dado que el alcance y límite de tiempo para esta investigación sólo permitió enfocarse en la comparación de dos entidades federativas.

Cada entidad tiene sus particularidades en términos de estructura y desempeño institucional, así como su propio contexto legal, lo cual puede influir significativamente en la dinámica de participación ciudadana. Por lo tanto, aunque los hallazgos de este trabajo pueden ser valiosos se requiere un análisis más amplio para obtener una comprensión más completa y representativa del fenómeno en toda la nación.

Es importante reconocer los avances que México ha logrado en términos de democratización, participación y cultura de transparencia. No obstante, cabe señalar que este progreso no ha sido lineal ni uniforme para todas las

instituciones, personas y órdenes de gobierno, por lo que se requiere continuar profundizando en el estudio de los mecanismos participativos, así como en los factores que afectan su uso, accesibilidad y efectividad. Además, pone de relieve la débil conexión entre la ciudadanía y la democratización en la gestión de los recursos públicos.

Además, no sólo se trata de que más personas participen, sino de cómo participan. Un dilema frecuente en torno a la participación es cómo equilibrar la necesidad de una participación comprometida, accesible e informada con los desafíos como la apatía, desigualdad y la desconfianza.

Es indudable que en México actualmente hay más democracia que en siglo XX, esto es palpable en el aumento cuantitativo de las oportunidades de participación, sobre todo directas y semidirectas; la inclusión de cada vez más sectores de la población en las decisiones, mayor libertad para ejercer derechos y la relativa pluralidad en el panorama político. Sin embargo, esta mayor democracia debe ir acompañada de mejoras cualitativas, enfocadas en la calidad y efectividad de los procesos participativos democráticos pues más democracia no necesariamente conduce a mejor democracia.

En tiempos recientes, se ha extendido una percepción idealizada de la participación ciudadana directa, posiblemente derivada de una suerte de nostalgia por los modelos de democracia directa de la Antigua Grecia que se tienen mitificados como la forma más pura de gobierno democrático. No obstante, esta visión ideal, aunque atractiva, resulta inalcanzable en su totalidad dentro del contexto sociopolítico contemporáneo que presenta una serie de complejidades que complican la implementación plena de este tipo de participación, evidenciando que las estructuras democráticas actuales requieren enfoques adaptables a la realidad para garantizar una participación efectiva.

La principal consecuencia de la mitificación de la participación ciudadana es que crea expectativas irreales sobre lo que la participación puede lograr. La ciudadanía puede esperar que sus aportaciones, como un fin en sí mismo y sin analizar las complejidades que deben atravesar, conduzcan a cambios rápidos y sustanciales de manera casi automática, cuando no se da así podría llevar a las personas a sentir frustración y desilusión, a sentir desgaste y a volverse apáticos o incluso hostiles hacia los procesos participativos democráticos debilitando la organización ciudadana, los movimientos sociales y disminuyendo la energía y el impulso para el cambio a largo plazo.

El equilibrio entre más y mejor democracia, entre amplitud y profundidad en la participación, sería una condición para aproximarse a la expectativa de que la intervención de los ciudadanos sea, al menos, significativa, relevante, efectiva y accesible.

El panorama de los mecanismos, sobre todo a nivel cualitativo, y la voluntad de los ciudadanos para participar en ellos son indicadores del estado de la democracia del país. Una alta participación y el uso efectivo de mecanismos indican una democracia saludable, inclusiva y en la que los ciudadanos confían. Por otro lado, la baja participación, podría estar indicando ineficacia, exclusión, desconfianza, mecanismos de participación que se perciben como simbólicos o manipulados y una cultura cívica y política débil.

Si bien en este trabajo el enfoque ha sido puesto especialmente en los factores estructurales y formales, una visión integral de lo que alienta o no la participación ciudadana requiere tomar en cuenta las percepciones, culturas y valores de la ciudadanía, pues aunque existan estructuras que posibiliten la participación, en última instancia son los factores que detonan la voluntad de los ciudadanos los que pueden ayudar a comprender con profundidad los desafíos y las áreas en las

que se necesita trabajar para mejorar la participación. Estos aspectos podrían conformar un tema de investigaciones posteriores.

El futuro de la participación ciudadana en México dependerá en gran medida de la capacidad de las instituciones, los gobiernos y la propia ciudadanía para enfrentar desafíos y aprovechar oportunidades. En la actualidad, el panorama no es del todo alentador.

Los líderes políticos presentan la participación ciudadana como una fuente de legitimidad absoluta, promoviendo la idea de que la consulta continua al pueblo es la esencia de la democracia. Esta narrativa puede llevar a una comprensión superficial y limitada de lo que implica la participación ciudadana, en la que se valora cualquier tipo de participación sin cuestionar su calidad o impacto real. En ese contexto la participación ciudadana puede convertirse más bien en movilización política y ser utilizada para que algunos ciudadanos apoyen decisiones que no necesariamente cumplen con sus expectativas, pero lo hacen por razones como la creencia en los beneficios prometidos por el régimen. En otros casos, los ciudadanos pueden optar por la indiferencia o la apatía eligiendo no desafiar lo establecido ya sea por la percepción de que no es posible cambiarlo.

Recientemente, se aprobó en lo general el proyecto de decreto que incluye la supresión de varios órganos constitucionales autónomos, entre ellos el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El INAI juega un papel crucial al garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, su desaparición podría llevar a una disminución en la transparencia, dificultando todavía más el acceso a la información y también se estaría perdiendo un recurso formal para resolver quejas relacionadas con el acceso a la información y la protección de datos, dejando a los ciudadanos sin un mecanismo autónomo para hacer valer sus derechos.

También es esencial perfeccionar las metodologías utilizadas para que permitan obtener explicaciones más precisas que aporten al conocimiento sobre la participación no como un evento aislado, sino como un proceso.

Anexo 1. Leyes y mecanismos de participación por entidad federativa

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Aguascalientes	Sí	2001	2018	2021	8	(Art. 3) Plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta de la revocación de mandato, presupuesto participativo, cabildo abierto, consulta ciudadana, y comités ciudadanos.	2	Presupuesto participativo y comités ciudadanos.
Baja California	Sí	2001	2001	2023	5	(Art. 2), Plebiscito; referéndum; iniciativa ciudadana, consulta popular y presupuesto participativo.	1	Presupuesto participativo
Baja California Sur	Sí	2000	2017	2021	10	(Art. 4) Plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, difusión pública, audiencias públicas, contralorías ciudadanas o social, organización en comités de vecinos y observatorios ciudadanos.	3	Audiencias públicas, contralorías ciudadanas o social y organización en comités de vecinos
Campeche	No	No aplica	No aplica	No aplica	1	(Art. 46 Constitución local) Iniciativa ciudadana	No aplica	No aplica

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Chiapas	Sí	2023	2023	No aplica	8	(Arts. 6-8) Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta popular, comité ciudadano, asamblea general comunitaria y consejos de participación o colaboración ciudadana.	1	Audiencia pública
Chihuahua	Sí	2018	2018	2021	14	(art. 17) Referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, revocación de mandato, (art. 61) audiencias públicas, consulta pública, consejos consultivos, comités de participación, planeación participativa, presupuesto participativo, cabildo abierto, contralorías sociales, colaboración ciudadana, (arts. 85 y 86) mecanismos de participación social de niñas, niños y adolescentes.	7	Audiencias públicas, consulta pública, consejos consultivos, comités de participación, planeación participativa, presupuesto participativo y contralorías sociales.

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Ciudad de México	Sí	1995	2019	2022	20	(art. 8) iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular, revocación del mandato, colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación comunitaria, organizaciones ciudadanas, coordinadora de participación comunitaria, presupuesto participativo, audiencia pública, consulta pública, difusión pública y rendición de cuentas; observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas, silla ciudadana y parlamento abierto.	11	Asambleas ciudadanas, comisiones de participación comunitaria, coordinadora de participación comunitaria, presupuesto participativo, audiencia pública, difusión pública, rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y parlamento abierto

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Coahuila	Sí	2001	2001	2020	8	(art. 4) Plebiscito, referendo, iniciativa popular, consulta popular, colaboración comunitaria, audiencia pública, (art. 5), consejos de participación ciudadana y consejos de participación comunitaria.	1	Audiencia pública
Colima	Sí	2000	2018	2019	9	(art. 14) Iniciativa popular, audiencia pública, plebiscito, referéndum, reglas comunes para la realización del Plebiscito y del Referéndum, contralorías sociales, presupuesto participativo, consejos consultivos ciudadanos, y asambleas ciudadanas.	6	Audiencia pública, plebiscito, contralorías sociales, presupuesto participativo, consejos consultivos ciudadanos, y asambleas ciudadanas.
Durango	Sí	2012	2012	2016	4	(art. 20) Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta popular.	No aplica	No aplica
Guanajuato	Sí	2002	2002	2018	4	(Art. 3) Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y referéndum constitucional.	No aplica	No aplica

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Guerrero	Sí	2008	2023	No aplica	15	(Art. 9) Plebiscito, referéndum, consulta popular guerrerense; revocación de mandato, iniciativa ciudadana, parlamento abierto, presupuesto participativo, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública, recorridos de la presidencia municipal, cabildo abierto, observatorios ciudadanos y contralorías ciudadanas.	6	Rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública, recorridos de la presidencia municipal, observatorio s ciudadanos y contralorías ciudadanas
Hidalgo	Sí	2015	2015	2023	3	(Art. 3) Iniciativa ciudadana, consulta popular y audiencia pública.	1	Audiencia pública

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Jalisco	Sí	1998	2019	2021	16	(Art. 30) plebiscito, referéndum, ratificación constitucional, iniciativa ciudadana, ratificación de mandato, revocación de mandato, consulta Popular, presupuesto participativo, comparecencia pública, proyecto social, asamblea popular, ayuntamiento abierto, colaboración popular, planeación participativa, diálogo colaborativo y contraloría social	4	Presupuesto participativo, comparecencia pública, planeación participativa y contraloría social
México	No	No aplica	No aplica	No aplica	3	(Art. 29 Constitución Local) iniciativa, (Art. 29 Constitución Local, art. 490 Código electoral) consulta popular (Art. 556 Código electoral) referéndum.	No aplica	No aplica
Michoacán	Sí	2015	2015	2023	6	(Art. 5) Iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, observatorio ciudadano, presupuesto participativo.	1	Presupuesto participativo

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Morelos	Sí	2000	2017	No aplica	12	(Art. 8) Asamblea ciudadana, audiencia pública, cabildo abierto, congreso abierto; colaboración ciudadana, consulta ciudadana, difusión pública, iniciativa popular, plebiscito, referéndum, rendición de cuentas, y red de contraloría.	4	Rendición de cuentas, asamblea ciudadana, red de contraloría ciudadana y difusión pública.
Nayarit	Sí	2012	2012	2018	3	(Art. 1) Iniciativa popular, referéndum, plebiscito.	No aplica	No aplica
Nuevo León	Sí	2016	2016	No aplica	10	(Art. 13) consulta popular, consulta ciudadana, iniciativa popular, audiencia pública, contralorías sociales, presupuesto participativo, revocación de mandato, (Art. 86) consejos consultivos ciudadanos, (Art. 13) asambleas ciudadanas, y (Art. 104) comité ciudadano	6	Audiencia pública, presupuesto participativo, contraloría social, consejos consultivos ciudadanos, asambleas ciudadanas y comités ciudadanos.

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Oaxaca	Sí	2012	2012	2023	6	(Art. 12) Referéndum, plebiscito, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta y consejos consultivos ciudadanos.	No aplica	No aplica
Puebla	No	No aplica	No aplica	No aplica	1	(Art. 68 constitucional y art. 144 Ley Orgánica del Poder Legislativo) Derecho a iniciativa	No aplica	No aplica
Querétaro	Sí	2012	2012	2020	5	(Art. 3) plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana.	No aplica	No aplica
Quintana Roo	Sí	2005	2018	2019	8	(Art. 4) Referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, silla ciudadana, consulta vecinal, presupuesto participativo y audiencias vecinales.	1	Presupuesto participativo
San Luis Potosí	Sí	2008	2008	2014	3	Referendum, plebiscito, juntas de participación ciudadana.	1	Juntas de participación ciudadana
Sinaloa	Sí	2012	2012	2023	3	(Art. 4) Plebiscito, referéndum y iniciativa ciudadana.	No aplica	No aplica

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Sonora	Sí	2011	2011	2018	8	(Art. 4) Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, consulta Popular, presupuesto participativo; agencias de desarrollo local, comités de participación ciudadana.	2	Presupuesto participativo y comités de participación ciudadana
Tabasco	Sí	2006	2006	No aplica	3	(Art. 2) Plebiscito, referéndum y iniciativa popular.	No aplica	No aplica
Tamaulipas	Sí	2001	2001	2015	10	(Art. 3) plebiscito, referéndum, iniciativa Popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, recorridos de los presidentes municipales y consulta Popular.	3	Audiencia pública, difusión pública y recorridos de presidencias municipales.
Tlaxcala	Sí	2006	2006	2023	5	(Art. 3) iniciativa popular, consulta popular, plebiscito, referéndum y voz ciudadana en el cabildo.	1	Plebiscito

Entidad	Ley de PC/MP	Primera legislación	Legislación vigente	Última reforma	Núm. de Mecanismos	Especificación	Núm. de mecanismos de gestión y vigilancia	Especificación
Veracruz	Sí	2018	2018	No aplica	7	(LEPCGA Art. 3) Audiencia pública, cabildo en sesión abierta y asamblea vecinal, (LRPICCP Art. 2) referendo, plebiscito, consulta popular e iniciativa ciudadana.	1	Asamblea vecinal
Yucatán	Sí	2007	2007	2016	3	(Art. 18) Plebiscito, (Art. 49) referéndum y (Art. 58) iniciativa popular	No aplica	No aplica
Zacatecas	Sí	2001	2001	2023	3	(Art. 13) Referéndum, (Art. 24) plebiscito (Art. 61) iniciativa popular.	No aplica	No aplica
Totales					224		63	

Fuentes consultadas

- ACE Project (s.f.), "Iniciativa ciudadana" recuperado en diciembre de 2023 de <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/ese/ese08/ese08b/ese08b01>
- ACE Project (s.f.), "Referendos" recuperado en diciembre de 2023 de https://aceproject.org/ace-es/focus/fo_direct-democracy/fo_direct-democracy-referenda/mobile_browsing/onePag
- ACE Project (s.f.), "Plebiscito" recuperado en diciembre de 2023 de <https://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfa/lfa02/lfa02e/lfa02e01>
- Aguilar Villanueva, Luis (2020), *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral.
- Alarcón Olguín, Víctor (2002), "Leyes de participación ciudadana en México: un acercamiento comparado", en *Democracia y formación ciudadana*, (pp. 105-165), México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Alonso, Roberto (2019, 21 de octubre), "De cara a la Ley de Participación Ciudadana de Puebla", *LadoB*, disponible en <https://www.ladobe.com.mx/2019/10/de-cara-a-la-ley-de-participacion-ciudadana-de-puebla/>
- Altman, David (2022), *Ciudadanía en expansión, orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*, México: Siglo XXI, Instituto Nacional Electoral.
- Álvarez, Carmen (2016), "Organización ciudadana: hacia una ley de participación en los gobiernos locales de Chihuahua, México", *Temas de Comunicación*, Núm. 33, pp. 47-76.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2008) "Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México, Alcances y desafíos", *Controversia*, pp. 105-139.
- Álvarez Enríquez, Lucía y Sánchez Mejorada, Cristina (2012). "Dos dimensiones de la participación ciudadana en la Ciudad de México", *Revista Centro de Estudios Políticos*, No. 7, pp. 144-174.
- Annunziata, Rocío (2016) "Entre la gestión y la negatividad. Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación" en

- Fernando Mayorga (Coord.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, Bolivia: CLACSO, pp. 313-342.
- Aragón Rivera, Álvaro (2015), *Ciudadanía. La lucha por la inclusión y los derechos*. México: UACM, Gedisa.
- Aranda Sánchez, José María y Gómez Hernández, Flor (2010) "Participación ciudadana institucionalizada y calidad de la democracia en el Estado de México" en Francisco Lizcano y Ruperto Retana (Coords.), *Estado de México y democracia en los albores del siglo XXI*, Toluca: IEEM-UAEM.
- Arcudia Hernandez, Carlos Ernesto (2021), "Neoliberalismo y derecho económico: la privatización de las empresas estatales en México 1982-2000". *Nóesis*, Núm. 29, pp. 32-51.
- Arzaluz Solano, Socorro (2004), "Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León" en Alicia Ziccardi (Coords.) *Participación Ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 167-184), México: UNAM/Indesol.
- Auditoría Superior de la Federación (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*, México: ASF-Cámara de Diputados.
- Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados (2022). *Fiscalización superior del gasto federalizado de la cuenta pública 2021*.
- Aziz Nassif, Alberto (1987), "Chihuahua y los límites de la democracia electoral" *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, núm. 4, pp. 159-226.
- Barrientos del Monte, Fernando (2011), "Desempeño y confianza institucional", en *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*, (pp. 35-56), México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bauman, Zygmunt y Leoncini, Thomas (2018), *Generación líquida, transformaciones en la era 3.0*, España: Paidós.
- Bautista González, Raúl (2015), *Movimiento Urbano Popular. Bitácora de Lucha*, México: Casa y Ciudad.
- Blancas Martínez, Edgar Noé (2011), "Municipalización en México. Formación de campos de lucha municipal en el neoliberalismo" en Edgar Blancas

- (coord.) *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias* (pp. 21-77), México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolos, Silvia (2003), *Participación y espacio público*, México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bovero, Michelangelo (2002), *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, España: Trotta.
- Bovero, Michelangelo (2020), *Los adjetivos de la democracia*, México: Instituto Nacional Electoral.
- Bravo Escobar, Enrique (2014), “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada” en Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera (Coords.) *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano* (pp. 279-319), México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Brismat, Nivia Marina (2014), “Instituciones: Una mirada general a su historia conceptual”, *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 12, núm. 2, pp. 31-40.
- Canto Chac, Manuel (2003), “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la constitución de espacios públicos de concertación local”, recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/267419525>, 30 pp.
- Canto Chac, Manuel (2008), “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y cultura*, Núm. 30, pp. 9-37.
- Camacho, Mónica (2015, 12 de noviembre), “Suman tres iniciativas de Ley de Participación Ciudadana, pero aún no hay fecha de aprobación en el Congreso”, *La jornada de Oriente*, disponible en <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/suman-tres-iniciativas-de-ley-de-participacion-ciudadana-pero-aun-no-hay-fecha-de-aprobacion/>

- Carmona Tinoco, Jorge Ulises (2003), “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, pp. 3-54.
- Carpizo, Jorge (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo veintiuno.
- Casar, María Amparo (2015), *Sistema político mexicano*, México: Oxford University Press.
- Castañeda, Jorge (s.f.), *Biografía*, disponible en <https://jorgecastaneda.org/biografia/>
- Castells, Manuel (2009), *Comunicación y Poder*, España: Alianza.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2021), *Métrica de Gobierno Abierto 2021*, México: CIDE/INAI.
- Cerón, Ahremi (2012), “El movimiento 68 en México: interpretaciones historiográficas 1988-2008”, *Andamios*, vol. 9, núm. 20, pp. 237-257.
- Citizenlab (2020), "El desarrollo de presupuestos participativos en América del Sur", recuperado en diciembre de 2023 de <https://www.citizenlab.co/blog/participacion-ciudadana/el-desarrollo-de-presupuestos-participativos-en-america-del-sur/?lang=es>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2024) “¿Qué es la CIDH?” recuperado en agosto de 2024 de <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/que.asp>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s.f.), "Represión en San Salvador Atenco. La resistencia digna frente la brutalidad del Estado", recuperado en julio de 2024 de <https://www.cndh.org.mx/noticia/represion-en-san-salvador-atenco-la-resistencia-digna-frente-la-brutalidad-del-estado>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (s.f.), “Movimiento de los médicos, primer paro nacional”, recuperado en mayo de 2024 de https://www.cndh.org.mx/noticia/movimiento-de-los-medicos-primer-paro-nacional#_ftn3
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016), *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México: CNDH, p. 5

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2022). *Derecho de acceso a la información*, recuperado en marzo de 2024 de <https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion>
- Conde, Silvia (2006), *Construir ciudadanía. Implicaciones para la educación formal en Democracia y construcción de ciudadanía. Nuevos paradigmas, nuevos caminos*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017), *Estudio de la participación social y comunitaria en el marco de la Cruzada contra el hambre. Primera Fase*, México: CONEVAL.
- Coordinación General de Protección Civil y Gestión Integral del Riesgo (octubre 10, 2023) "Inicia Gobernadora Delfina Gómez audiencias ciudadanas en un ejercicio del poder de servir al pueblo", recuperado en julio de 2024 de <https://alertas.edomex.gob.mx/inicio/inicia-gobernadora-delfina-gomez-audiencias-ciudadanas-en-un-ejercicio-del-poder-de-servir-al-pueblo/>
- Coordinación General de Protección Civil y Gestión Integral del Riesgo (octubre 18, 2023) "Arranca Gobernadora Delfina Gómez Audiencias Ciudadanas: las puertas de Palacio de Gobierno están abiertas", recuperado en julio de 2024 de <https://alertas.edomex.gob.mx/inicio/arranca-gobernadora-delfina-gomez-audiencias-ciudadanas-las-puertas-de-palacio-de-gobierno-estan-abiertas/>
- Cordero García, Grecia (2018), "Candidaturas independientes en México. Entre la válvula de escape social y la estrategia electoral partidista", *Política y Cultura*, pp. 31-52.
- Corporación Latinobarómetro (2021), *Informe 2021. Adiós a Macondo*, recuperado de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Corporación Latinobarómetro (2023), *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*, recuperado de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (s.f.), Ficha técnica: Castañeda Gutman Vs. México, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 2008, recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc
- Covarrubias Feregrino, Arlette; Caro Luján, Nelly y Salazar Cruz, Luz María (2018) "Ciudadanía heterogénea en el Estado de México" en Nelly Caro Luján y Alberto Rodríguez (coords.), *Ciudadanía y participación. Una mirada desde lo local: Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, y Sinaloa, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, A. C.*
- Criterio 99.7 FM-UAEM (2018), *¿Cómo participó Toluca en el Movimiento del 68?* recuperado en junio de 2024 de <https://criterionoticias.wordpress.com/2018/10/02/como-participo-toluca-en-el-movimiento-del-68/>
- Cruz Domínguez, José Alejandro (2023), "Luces y sombras de la revocación de mandato. La situación de México en su primer ejercicio para deponer al presidente de la República" en Abel Muñoz (Coord.) *La importancia de los instrumentos de participación ciudadana. Experiencias del primer concurso nacional de ensayo 2022*, (pp. 39-60), México: Eón/Instituto Estatal Electoral de Baja California.
- Cruz Hernández, Pablo Armando y Ochoa Tinoco, Cuauhtémoc (2015) "Avatares de la participación ciudadana en el Estado de México. La experiencia de los consejos de participación ciudadana en el municipio de Ecatepec", *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 42, pp. 89-113
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dahl, Robert (2009), *La poliarquía. Participación y oposición*. España: Tecnos.
- Dalla Via, Alberto Ricardo (2011), "Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Justicia Electoral*, Vol. 1, Núm. 8, pp. 15-79.
- Dávila, Israel (enero 27, 2021), "Inicia parlamento abierto en Edomex para renovar Constitución", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/27/estados/inicia-parlamento-abierto-en-edomex-para-renovar-constitucion/>

- Dávila, Israel (febrero 5, 2023), "Congreso local recibe proyecto de la nueva Constitución de Edomex", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/05/estados/congreso-local-recibe-proyecto-de-la-nueva-constitucion-de-edomex/?from=homeonline&block=ultimasnoticias>.
- Dávila, Israel (octubre 18, 2023), "Arranca Delfina Gómez audiencias ciudadanas", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/10/18/estados/arranca-delfina-gomez-audiencias-ciudadanas-5836>
- Dávila, Israel (julio 4, 2024), "Retomarán proyecto para nueva Constitución del Edomex", *La Jornada*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/07/04/estados/retomaran-proyecto-para-nueva-constitucion-del-edomex-1899>
- De Santos Sousa, Boaventura (2004), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Ecuador: Abya-Yala.
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*, [9 de agosto de 2012] recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012#gsc.tab=0
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Favela Gavia, Alejandro (2007), "Democracia vs. Autoritarismo" en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (Coords.) *Tratado de Ciencia Política*, España: Anthropos, UAM Iztapalapa.
- Escamilla Cadena, Alberto y Carrera Barroso, José Antonio (2022) "Los mecanismos de democracia directa en el gobierno de Andrés Manuel López obrador: alcances y límites de su diseño institucional" en Luis Eduardo Medina Torres y Alberto Escamilla Cadena (Coords.). *Las políticas y las instituciones durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Una evaluación hacia la mitad de su gobierno* (pp. 169-196), México: Lirio-UAM
- Fernández Ruiz, Jorge; Valencia Carmona, Salvador, y Pérez López, Miguel (2001). "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115". *Cuestiones Constitucionales*, pp. 241-277.

- Flores Dávila, Julia Isabel y Somuano, Ma. Fernanda, (2022) *La socialización política de los niños en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Colegio de México.
- Fundar, Centro de Análisis e investigación (2017), *Participación Ciudadana en América Latina: Innovaciones para fortalecer la gobernanza*, recuperado de https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/PARTICIPACION%CC%81N-CIUDADANA-EN-AME%CC%81RICA-LATINA-INNOVACIONES-PARA-FORTALECER-LA-GOBERNANZA_2017.pdf
- Gamas Torruco, José (2011) “Democracia, transiciones y consolidaciones” en Diego Valadés, José Gamas Torruco y Julien-Laferrière, Francois (coords.), *Ideas e Instituciones constitucionales en el siglo XX* (pp. 227-253), México: UNAM-Siglo XXI.
- García Clark, Rubén (2000), “La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas”, *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 100, marzo-abril, pp. 217-225.
- García del Castillo, Rodolfo (2014), "Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, pp. 91-120.
- García del Castillo, Rodolfo y García Ramírez, Ana María (2021), "La participación social y ciudadana en México en el contexto actual", *Gestión y estrategia*, núm. 60, pp. 27-42.
- García Hernández, Joaquín (2019), “Mecanismos de participación ciudadana en México, un análisis y una comparación de la normativa a nivel subnacional”, *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, pp. 161-194.
- Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente, María de la Luz (2006), *Democracia directa: Referéndum, Plebiscito e iniciativa popular*, México: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados.
- Gobierno de Puebla (2019) *Foros para la construcción de la Ley de Participación Ciudadana de Puebla*, disponible en <https://puebla.gob.mx/lpc/>

Gobierno del Estado de Chihuahua, (s.f.), "Breve reseña histórica" recuperado en Junio de 2024 de <https://chihuahua.gob.mx/info/breve-resena-historica>

Gobierno del Estado de Chihuahua (2022), *Audiencias Públicas, Guías instrumentos de participación social*, Chihuahua: Gobierno del Estado.

Gobierno del Estado de México (s.f.), "Sistema de Citas en línea para Audiencias en la Coordinación de Atención Ciudadana", recuperado en julio de 2024 de https://bus.edomex.gob.mx/decaflow/cac/ext_vue/bienvenida.php

Gobierno del Estado de México (2024), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029*

Gobierno del Estado de México (2017), "Sistema Electrónico de Información, Trámites y Servicios" recuperado en julio de 2024 de <https://sistemas2.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/Tramite?tram=17441&cont=0>

Gobierno Municipal de Chihuahua (2024), "Audiencias públicas", recuperado en julio de 2024 de https://www.municipiochihuahua.gob.mx/DDHE/Audiencias_Publicas#:~:text=Es%20un%20instrumento%20de%20participaci%C3%B3n,consultas%20directas%20a%20la%20poblaci%C3%B3n.

González Casanova, Pablo (1986). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Era.

Grupo Editorial Heraldo (2023, noviembre 24), "Con Audiencia Ciudadana disminuyeron manifestaciones en Edomex" recuperado en junio de 2024 de <https://hgrupoeditorial.com/con-audiencia-ciudadana-disminuyeron-manifestaciones-en-edomex/>

Hernández, María Aidé. (2008), "La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios". *Revista mexicana de sociología*, Núm. 70, pp. 261-303.

Hernández González, Miguel (2023, 6 de noviembre), "Puebla, sin Ley de Participación Ciudadana; urge para presentar iniciativas", *Ángulo 7*, disponible en <https://www.angulo7.com.mx/2023/politica/puebla-sin-ley-de-participacion-ciudadana-urge-para-presentar-iniciativas/535364/>

Hidalgo, Claudia (julio 14, 2021), "Proponen crear una ley de participación ciudadana en el Estado de México", *Milenio*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.milenio.com/politica/edomex-proponen-crear-ley-participacion-ciudadana>.

Huerta, Violeta (2024, julio 22) "Gobierno del Estado de México pospone audiencia ciudadana", *El Sol de Toluca*, recuperado en julio de 2024 de <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/gobierno-del-estado-de-mexico-pospone-audiencia-ciudadana-12280957.html#:~:text=Retomar%C3%A1%20Delfina%20G%C3%B3mez%20audiencias%20ciudadanas,hubo%20m%C3%A1s%20de%20mil%20asistentes>

Hurtado, Javier y Macedonio, Omar (2012), "Los ayuntamientos y la integración de la representación política en los municipios de México", *Acta republicana. Política y sociedad*, Año 11, Núm. 10-11.

Inglehart, Ronald (1991), "El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas", Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (1996), *Anuario jurídico 1995*, México: UNAM.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019), *Bases para la participación ciudadana*, México: IECM.

Instituto Electoral del Estado de México (2019), *Estudio sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México*, Toluca: IEEM.

Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2019), *Elementos para el diagnóstico de la cultura cívica y la participación ciudadana en Chihuahua*, Chihuahua: IEE.

Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2019) "Audiencia Pública 2019, Cerro Grande Chihuahua", recuperado en julio de 2024 en https://ieechihuahua.org.mx/_audiencia_publica_2019.

Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019, marzo 4), *Primera Audiencia Pública Chihuahua: Entrevista a las 2 partes dialogantes* [Video], recuperado en agosto de 2024 de https://www.youtube.com/live/_yCHRSwdP98?si=sMDil0u83ovpwtNr

Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2024) “Mecanismos de participación ciudadana” recuperado en junio de 2024 de https://pfpier2024.ieechihuahua.org.mx/_participacion_ciudadana

Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2024), "Consulta Pública, Espectáculos Taurinos", recuperado en julio de 2024 de <https://www.ieechihuahua.org.mx/es/consultataurina2024>.

Instituto Nacional Electoral (2015), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México: INE/Colegio de México.

Instituto Nacional Electoral (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México: INE.

Instituto Nacional Electoral (2023), *Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas. La ola deliberativa*, México: INE.

Instituto Nacional Electoral (2024), "Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral", recuperado en julio de 2024 de <https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

Instituto Nacional Electoral (2024), “Programa de Resultados Electorales Preliminares 2024, Elecciones Federales”, recuperado en julio de 2024 de <https://prep2024.ine.mx/publicacion/nacional/presidencia/nacional/candidatura>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), *Presentación de resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política 2001 (ENCUP 2001)*, México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2021), *Marco conceptual. Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI, 2020)*, México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), *Panorama sociodemográfico de Chihuahua*, México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020) *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020*, México: INEGI.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022) *Encuesta Nacional sobre la dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021, principales Resultados, Estado de México*, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023), *Comunicado de prensa Núm. 367/23, Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2022*, México: INEGI/IFT.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1994), *Estadísticas de Educación. Cuaderno Número 1*, México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020), *Encuesta Nacional de Cultura Cívica*.
- Instituto Nacional Estadística y Geografía (2020), "Población", recuperado en mayo de 2024 de https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P#:~:text=Debido%20a%20la%20constante%20migraci%C3%B3n,de%20las%20rurales%20ha%20disminuido.&text=En%201950%2C%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento.
- Leal Martínez, Alejandra (2015), "El despertar de la sociedad civil: sismo del 85 y neoliberalismo". *Horizontal*. Recuperado el 2 de marzo de 2024 de <https://horizontal.mx/el-despertar-de-la-sociedad-civil-sismo-del-85-yneoliberalismo>.
- Leal Martínez, Alejandra (2016a), "Neoliberalismo, Estado y ciudadanía. La crisis del "pacto revolucionario" en torno al sismo de 1985". *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, Núm. 147, pp. 51-84.
- Leal Martínez, Alejandra (2016b), "La ciudadanía neoliberal y la racialización de los sectores populares en la renovación urbana de la ciudad de México". *Revista Colombiana de Antropología*, Núm 52, pp. 223-244.
- León Pérez, Alfonso (2010), *Las organizaciones civiles de México su contribución en la democratización del espacio público*, México: UAM.
- Leonardo Valdés Zurita (2004). "El fin del sistema de partido hegemónico en México", *Revista mexicana de estudios electorales*, núm.3, pp. 11-50.

Ley Federal de Revocación de Mandato (2021), recuperada de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf> y *Ley Federal de Consulta Popular*, artículo 5, recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf

Ley Federal de Consulta Popular, recuperada de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), recuperada en marzo de 2024 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>

Ley de Participación para el Estado de Oaxaca (2018), recuperada en marzo de 2024 de https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/MarcoJuridico/Ley_y_Participacion_CiudadanaOaxaca.pdf

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua (2018) recuperada en junio de 2024 de https://ieechihuahua.org.mx/sistema/archivos/menu/normateca/Ley_de_participacion_ciudadana_del_estado_de_chihuahua.pdf.

Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019), “Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto”, *Revista latinoamericana de Política Comparada*, pp. 55-77.

Lissidini, Alicia (2011), *Democracia directa en América Latina entre la participación y la delegación*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Loeza, Soledad (2016), "El papel político de las clases medias en el México contemporáneo", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 45, Núm. 2, pp. 407-439.

Lucero, Favia y Rubio Abraham (agosto 10, 2022) "En audiencias públicas, chihuahuenses reclaman su derecho dialogar con sus representantes", *Yo Ciudadano*, recuperado en junio de 2024 de <https://yociudadano.com.mx/en-audiencias-publicas-chihuahuenses-reclaman-su-derecho-dialogar-con-sus-representantes/>

- Macías Rodríguez, Gerardo (2021), "El plebiscito en Chihuahua 2019", en Moisés Pérez Vega (Coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Marshall, Thomas Humphrey (2009), "Ciudadanía y clase social", *Reis*, núm. 79, pp. 297-344.
- Mendoza García, Jesús Edgar (2016), *Agua y tierra: en San Gabriel Chilac, Puebla, y San Juan Teotihuacán, Estado de México. El impacto de la reforma agraria sobre el gobierno local, 1917-1950*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Merino, Mauricio (2020a), *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 4. La participación ciudadana en la democracia*, México: Instituto Nacional Electoral.
- Merino, Mauricio (2020b), "Apuntes de trabajo sobre la tragedia municipal" en Cristina Girardo (Coord.) *Políticas públicas para el desarrollo municipal*, México: El Colegio Mexiquense A. C.
- Meiksins Wood, Ellen (2011), *De ciudadanos a señores feudales*, España: Paidós.
- Moctezuma, Pedro (1984) "El movimiento urbano popular mexicano", *Nueva Antropología*, Vol. VI, No. 24, pp. 61-87.
- Monsiváis, Carlos (2005), *No sin nosotros. Los días del terremoto 1985-2005*, México: Era.
- Morales Gómez, Danitza (2023), "La legislación nacional sobre la participación ciudadana en México", *De jure*, Núm. 15, pp. 25-48.
- Morales, David (febrero 18, 2019) "Concluye Audiencia Pública entre rechiflas y abucheos a funcionarios" *El Heraldo de Chihuahua*, recuperado en junio de 2024 de <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/concluye-audiencia-publica-entre-rechiflas-y-abucheos-a-funcionarios-3078133.html>
- Moreno, Luis Javier (junio 5, 2020) "La Primavera Chihuahuense por las personas" *Animal Político*, recuperado en junio de 2024 de

<https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/la-primavera-chihuahuense-por-las-personas>

- Moreno Sánchez, Enrique (2014) "Atenco, a diez años del movimiento social por el proyecto del aeropuerto. Análisis sociourbano y político", *Estudios Demográficos y urbanos*, Vol. 29, Núm. 3, pp. 541-578.
- Navarro Rodríguez, Tania (2017), "Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012)", *Foro Internacional*, pp. 686-728.
- Nun, José (2002), *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, España: Siglo XXI.
- Nussbaum, Martha (2014). *Emociones políticas: ¿Por qué el amor es importante para la justicia?*, España: Grupo Planeta.
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2023), *Mecanismos de Democracia Directa*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM)/Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA).
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, Democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, Núm. 128, pp. 62-87.
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina" en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pp. 11-82), Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ochoa, Haydée (2004). "En la mira: La nueva gestión pública". *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 25, pp. 1-3
- Olmeda García, Marina (2022) "Una reflexión sobre los instrumentos de participación ciudadana en México", *Revista Misión Jurídico*, Núm. 22, pp. 137-154.
- Olvera Rivera, Alberto (2002), "Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas" *Comercio Exterior*, Vol. 52, Núm. 5, pp. 398-408.
- Olvera, Alberto (2008), "Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia", *Controversia*, no. 191, pp. 71-103.

- Olvera, Alberto (2020), *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 27. Ciudadanía y democracia*, México: Instituto Nacional Electoral.
- Ontiveros Juárez, Gerónimo (2020), "El movimiento estudiantil chihuahuense en la búsqueda de la democratización universitaria y frente a las medidas represivas del Estado en 1972", *Cuadernos de Marte, Año 11, Núm. 19*, pp. 439-477.
- Ortiz Gómez, María Guadalupe (2014), "El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal", *Sociológica*, Núm. 83, pp. 165-200.
- Padilla, Daniela (enero 11, 2024) "Cierra gasolinera de Cerro Grande; Salvemos los Cerros exige el retiro de las instalaciones", *El Heraldo de Chihuahua*, recuperado en junio de 2024 de <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/chihuahua/cierra-gasolinera-de-cerro-grande-salvemos-los-cerros-exige-el-retiro-de-las-instalaciones-11272814.html>
- Parés, Marc y Castella, Carola (2009), "Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos", en Marc Parés (coord.), *Participación ciudadana y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 241-266), España: Ariel.
- Participando por México (2016). "Reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México", recuperado en septiembre de 2023 de http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte_de_hallazgos_MPCM.pdf
- Pedroza García, Ruhama Abigail (2019) "Los mismos pero diferentes: menonitas en Chihuahua", *Revista Mexicana de Sociología, Vol. 82, núm. 2*, pp. 255-279.
- Peralta Varela, Carlos Armando (2013), *La cotidianidad de la democracia participativa (Alternativas al desarrollo)*, México: ITESO.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (2002), "Ciudadanía y definiciones", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Núm. 25*, pp. 177-211.

- Peschard, Jacqueline (2020), *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 02. La cultura política democrática*, México: Instituto Nacional Electoral.
- Quintana, Víctor (2009), "Chihuahua: actores sociales y modernización", *Nóesis*. vol. 18, Núm. 36, pp. 100-126.
- Rabasa Gamboa, Emilio (1994), *De súbditos a ciudadanos. Sentido y razón de la participación política*, México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Ramírez de Garay, Iván (2021), *El sismo de 1985 en la Ciudad de México. Una historia política*, [Tesis para optar por el grado de doctor], El Colegio de México.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2013), *La participación política en la democracia*, México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Rodríguez Alonso, Jesús Alberto y Pacheco González, Sergio (2018), "Ciudadanía y participación en Chihuahua" en Nelly Caro Luján y Alberto Rodríguez (coords.), *Ciudadanía y participación. Una mirada desde lo local: Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, y Sinaloa*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Salazar Carrión, Luis (2010). "El Estado y las precondiciones de la democracia. Los problemas de las democracias recientes" en Luis Salazar y Antonella Attili, *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México. 1977-2008*, pp. 69-82, México: Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Sánchez Rodríguez, Martín (2001). "De la designación a la competencia. La renovación del poder Ejecutivo en Michoacán 1917-1992" en Martín Sánchez y Cecilia Bautista (Coord.) *Estudios Michoacanos IX* (pp. 137-168). México: El Colegio de Michoacán-Instituto Michoacano de Cultura.
- Sánchez Mejorada Fernández, Cristina (2010), La participación ciudadana, en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.) "Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional. T-II", (pp. 617-657), México: El Colegio de México.
- Sartori, Giovanni (1976), *Partidos y Sistemas de partidos*, España: Alianza editorial.

- Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, España: Alianza editorial.
- Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la democracia?*, México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral.
- Sartori, Giovanni (2015), *Democracia en 30 lecciones*, México: Debolsillo.
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Argentina: Planeta.
- Senado de la República, (2023) *Mecanismos de participación ciudadana a nivel federal en los que intervienen las Cámaras del Congreso de la Unión*, México: Senado de la República.
- Serrano Rodríguez, Azucena (2015). “La participación ciudadana en México”, *Estudios políticos*, Núm. 34, pp. 93-116.
- Sommano Ventura, Fernanda (2010), “Ciudadanía y participación política en México” en Juan José Russo (Coord.) *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral* (pp. 257-294), México: Instituto Nacional Electoral, Conacyt.
- Sommano, Fernanda; Nieto, Fernando y Zaremberg, Gisela (2015), *Ciudadanía en México. La importancia del contexto*, México: El Colegio de México, INE.
- Tamayo, Sergio (1999) "Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano", *Estudios Sociológicos*, Vol. 17, Núm. 50, pp. 499-518.
- Téllez, Luis (2021) “Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos” en Moisés Pérez Vega (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, (pp. 125-158), México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
- Tena Ramírez, Felipe (2003), *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa.
- Tiempo, la noticia digital* (febrero 18, 2019) "Maru escucha a ciudadanos por gasolinera en el Cerro Grande" recuperado en junio de 2024 de https://www.tiempo.com.mx/noticia/dialogo_por_construccion_de_gasolinera_en_el_cerro_grande_noticias_chihuahua/
- Tilly, Charles (2007), *Democracy*, Estados Unidos de América: Cambridge.

- Tilly, Charles y Wood, Lesley (2010), *Los Movimientos sociales 1768-2008, desde sus orígenes a Facebook*, España: Egedsa.
- Uriarte Zazueta, Alger (2013), *El cambio institucional en la administración pública en México y en Sinaloa*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valdés Vega, María Eugenia (1994), "Alianza Cívica en las elecciones de 1994. Una reflexión", *Política y cultura*, pp. 175-190.
- Valdés Vega, María Eugenia (2017), La evolución de los medios de comunicación en México, ponencia presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política ¿Democracias en recesión? de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, Uruguay, recuperado de <https://alacip.org/cong17/dem-70vega9c.pdf>
- Valverde Loya, Miguel Ángel (2004), "Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México", en *Aprender a educar en derechos humanos, paz y democracia para docentes*
- Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, Manuel Alejandro (2014) "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas" en Alfonso Ayala (coord.). *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (pp.433-463), México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Villarreal Martínez, María Teresa (2010), "Participación ciudadana y políticas públicas" en Comisión Estatal Electoral Nuevo León, *Décimo Certamen de Ensayo Político*, México, CEENL, pp. 31-48.
- Villegas Paulina (mayo 25, 2016), "Luis H. Álvarez, un líder de la oposición mexicana que luchó por la democracia", *The New York Times en Español*, recuperado en junio de 2024 de <https://www.nytimes.com/es/2016/05/25/espanol/america-latina/luis-h-alvarez-lider-historico-de-la-oposicion-mexicana-que-lucho-por-la-democracia.html>
- Ziccardi, Alicia (2009), "Las ciudades y la cuestión social" en Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Argentina: CLACSO, pp, 85-126.

Zovatto, Daniel (2014), "Las instituciones de la democracia directa", en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comp.) *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00238

Matrícula: 2223802802

Mecanismos de participación ciudadana como medios para la gestión y vigilancia de recursos públicos a nivel subnacional: limitantes legales e institucionales.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 10:00 horas del día 2 del mes de octubre del año 2024 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ALFONSO LEON PEREZ
DR. ERNESTO MORUA RAMIREZ
DR. ENRIQUE CUNA PEREZ



ABIGAIL REYES CASTAÑEDA
ALUMNA

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)

DE: ABIGAIL REYES CASTAÑEDA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE CSH

DRA. SONIA PEREZ TOLEDO

PRESIDENTE

DR. ALFONSO LEON PEREZ

VOCAL

DR. ERNESTO MORUA RAMIREZ

SECRETARIO

DR. ENRIQUE CUNA PEREZ