

# Mecanismos de **PARTICIPACIÓN CIUDADANA** en México:

PROBLEMAS, AVANCES Y APRENDIZAJES

Moisés Pérez Vega (Coord.)



# MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO:

problemas, avances y aprendizajes



# MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO:

problemas, avances y aprendizajes

Moisés Pérez Vega  
(Coord.)

## COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

Consejero Presidente

Dr. Mario Alberto Garza Castillo

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Luigui Villegas Alarcón

Lic. Rocío Rosiles Mejía

Mtro. Alfonso Roiz Elizondo

Mtro. Carlos Alberto Piña Loredo

Lic. Martha Magdalena Martínez Garza

Lic. María Guadalupe Téllez Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Héctor García Marroquín

### MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO:

problemas, avances y aprendizajes

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

5 de Mayo 975 oriente,

C. P. 64000, Monterrey, Nuevo León, México

[www.ceenl.mx](http://www.ceenl.mx)

©Moisés Pérez Vega, Rosa Ynés Alacio García, Pedro Lucio López, Sara Lozano Alamilla, Luis Téllez Arana, Jorge Valladares Sánchez, Laura Aritmética Jaime Oliver, María del Mar Trejo Pérez, Olga Viridiana Maciel Sánchez y Gerardo Macías Rodríguez.

ISBN: 978-607-7895-57-2

ISBN versión electrónica: 978-607-7895-58-9

Imágenes de cubierta: <https://unsplash.com>. Portada de Joshua Fernandez y contraportada de Filippo Andolfatto.

Editado e impreso en México, 2021

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Los juicios y afirmaciones expresados en esta publicación son responsabilidad de sus autoras y autores, y la Comisión Estatal Electoral no los comparte necesariamente.

# ÍNDICE

- 11      Presentación
- 17      Prólogo
- CONFIGURACIONES INSTITUCIONALES  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GOBIERNOS  
LOCALES MEXICANOS
- 33      Los mecanismos de democracia y las formas  
de participación ciudadana en México: fortalezas  
y oportunidades  
*Rosa Ynés Alacio García*
- 63      Análisis comparativo sobre la regulación  
de los mecanismos de participación ciudadana  
de la democracia directa en las 32 entidades de México  
*Pedro Lucio López*
- 95      Las firmas, una agenda incompleta de la consulta  
popular mexicana  
*Sara Lozano Alamilla*
- 125      Índice de calidad del diseño de los presupuestos  
participativos institucionalizados en gobiernos estatales  
mexicanos  
*Luis Téllez Arana*
- 159      Libro Blanco de los Mecanismos de Participación  
Ciudadana en México  
*Jorge Valladares Sánchez*
- MARCOS JURÍDICOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA
- 201      Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco:  
¿mayor apertura democrática?  
*Laura Aritmética Jaime Oliver*

- 227 Los mecanismos de participación ciudadana: experiencia en la regulación, organización y desarrollo en Yucatán  
*María del Mar Trejo Pérez*

#### EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA DIRECTA LOCAL

- 263 El diseño y activación de los instrumentos de democracia directa en México: el intento fallido de plebiscito en Tlaquepaque, Jalisco, 2019-2020  
*Moisés Pérez Vega*
- 295 El plebiscito del agua. Caso Baja California  
*Olga Viridiana Maciel Sánchez*
- 313 El plebiscito en Chihuahua 2019  
*Gerardo Macías Rodríguez*
- 335 Conclusiones

*A Adriana y Camila:  
invención amorosa, travesía infinita.*



## PRESENTACIÓN

Del 6 al 9 de octubre de 2020 se realizó el XXXI Congreso Internacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C., con sede en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, en el cual se presentó el panel «Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes», coordinado por quien escribe este texto. Se contó con ponencias de cinco panelistas académicos, autoridades electorales y consultores independientes que escriben en esta obra. Fue verdaderamente enriquecedor. Nos permitió arribar a la conclusión colectiva de que todavía se debe una discusión detallada en torno a las posibilidades de los procesos participativos locales para vigorizar a la democracia mexicana. En este sentido, convenimos en la necesidad de conocer más sobre cómo han funcionado nuestras instituciones de democracia directa y participativa local, en relación con nuestras instituciones representativas, la ciudadanía y la sociedad en general, con sus marcos legales, con sus diseños institucionales y en las experiencias concretas recientes.

La idea de ampliar y difundir aquel debate aterriza con este libro. Su objetivo es examinar y comparar el diseño e implementación de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local en México. Para lograrlo, la convocatoria se amplió a 10 autores que trabajan en la materia como autoridades electorales, académicos, estudiantes y sociedad en general que, con sus visiones, ensayan, describen y analizan a la participación ciudadana local, y ofrecen una actualización de gran interés sobre sus funcionamientos, buenas prácticas, problemas de sus diseños,

trabas legales y marcos históricos de todo el país, con casos específicos de Baja California, Chihuahua, Jalisco y Yucatán. Las 10 contribuciones se organizan en tres apartados que dan cuenta del debate.

En el primer apartado, se incluyen cinco capítulos que se proponen abordar y analizar las configuraciones institucionales de los gobiernos locales mexicanos. Rosa Ynés Alacio García, profesora investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, escribe el texto «Los mecanismos de democracia y las formas de participación ciudadana en México: fortalezas y oportunidades». A partir de una reflexión del contexto histórico general en el país sobre la participación ciudadana, ella abre el debate con la pregunta «¿Cómo apareció la participación en México?». En su respuesta, analiza los mecanismos de participación ciudadana que se impulsaron con la aparición y organización política del Estado mexicano. El neoinstitucionalismo histórico guía su trabajo desde la noción de la dependencia de la trayectoria, revisa las condiciones históricas, coyuntura crítica, persistencia estructural, secuencia de reacciones y resultados. En su recorrido, cruza momentos contextuales fundamentales para entender las interfaces socio-estatales, y cómo es que han ido sumando a la ciudadanía a decisiones y espacios estatales. El texto le permite concluir que persisten elementos de la transición política mexicana que impiden a lo nuevo llegar y a lo viejo marcharse.

Pedro Lucio López, Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por el Colegio de San Luis, escribe el segundo capítulo en el que, como el título lo dice, realiza un «Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México». El estudio aplica una metodología mixta. Con el método cualitativo, define las características relevantes para investigar las leyes locales de participación ciudadana; con el método cuantitativo, formula la propuesta del «Índice legal de los mecanismos de la democracia directa». En este incluye seis variables con las que analiza los diseños de las consultas ciudadanas, los plebiscitos, el referéndum y la iniciativa ciudadana de las legislaciones locales. El resultado arroja que la democracia directa local contiene «condiciones legales mínimas

para su activación»; no obstante, el autor identifica en ellas carencias que recomienda mejorar.

Sara Lozano Alamilla, ex Consejera Electoral de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, nos presenta el capítulo «Las firmas, una agenda incompleta de la consulta popular mexicana». A fin de analizar la etapa inicial de los mecanismos de democracia directa (MDD), y en especial de las consultas populares, estudia la factibilidad de la recolección de firmas de la Ley Federal de Consulta Popular y de algunas legislaciones estatales en tres cuestiones: i) el «umbral de representatividad establecido», de acuerdo a los tiempos efectivos de recolección, periodos, plazos, prórrogas y etapas; ii) la cobertura y la dispersión geográfica de la ciudadanía con posibilidad de firmar; y iii) el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Entre sus conclusiones, la autora señala que los diseños vigentes de las consultas populares siguen siendo «deficientes», por lo que se requiere más voluntad política para agilizarlos.

Luis Téllez Arana, profesor de la Universidad de Guadalajara, como en el título de su capítulo lo apunta, construye un «Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos». Su estudio identifica que el presupuesto participativo se encuentra institucionalizado en 11 leyes locales en materia de participación ciudadana. Asimismo, analiza la calidad de sus diseños mediante el índice ya mencionado, el cual se integra con tres indicadores: i) proceso participativo; ii) recursos públicos aplicados; y iii) formalización en la política. En el capítulo, además, analiza las condiciones contextuales en las que arriba el presupuesto participativo a las entidades federativas. Los resultados obtenidos le llevan a dos conclusiones generales: el limitado avance del mecanismo en los gobiernos estatales mexicanos, y la baja, o muy baja, calidad de aquellos diseños que han sido institucionalizados.

El quinto capítulo «Libro Blanco de los Mecanismos de Participación Ciudadana en México» es escrito por Jorge Valladares Sánchez, ex Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. En el documento se exploran y proponen algunos «elementos

técnicos, jurídicos e institucionales» para fortalecer a los MDD, en especial, al plebiscito en todos los estados de México. El trabajo se deriva de la propuesta del modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana, coordinado por el autor y que, mediante una serie de talleres nacionales de participación ciudadana, conjunta la respuesta de 75 especialistas y 22 instituciones electorales locales. Se describen las experiencias, la legislación local, así como la metodología para elaborar la propuesta que al final es expuesta íntegramente en el texto.

La segunda parte incluye dos capítulos que analizan y describen los marcos jurídicos locales de Jalisco y Yucatán. Laura Aritmética Jaime Oliver, quien es profesora de la Universidad de Guadalajara, abre el apartado con el sexto capítulo titulado «Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco: ¿mayor apertura democrática?». La autora señala cómo Jalisco desde 1998 fue punta de lanza en la construcción de un marco jurídico en la materia, y luego en 2019 se publicó la nueva Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado, en la cual se incluyen objetivos de avanzar en los MDD. En su texto, se cuestiona si esta nueva ley avanza o retrocede en el logro de una «mayor injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas». Después de analizarla mediante cinco condiciones mínimas de apertura democrática, la autora concluye que sí avanza en lo formal, pero que aún son insuficientes las garantías institucionales y políticas para dicha apertura democrática.

El séptimo capítulo, denominado «Los mecanismos de participación ciudadana: experiencia en la regulación, organización y desarrollo en Yucatán», es de María del Mar Trejo Pérez, Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. En este se describe el marco legal de los MDD institucionalizados en la entidad, los cuales son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Adicionalmente, ofrece una interesante descripción de los tres plebiscitos activados a la fecha en los municipios de Acanceh, San Felipe y Chapab.

El tercer y último apartado contiene tres capítulos dedicados a estudios de casos sobre las experiencias concretas con MDD locales en Ja-

lisco, Chihuahua y Baja California. De la autoría de quien esto escribe se encuentra el trabajo «El diseño y activación de los instrumentos de democracia directa en México: el intento fallido de plebiscito en Tlaquepaque, Jalisco, 2019-2020». El caso analizado es el de una solicitud ciudadana de plebiscito luego de que, en julio de 2019, el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque donó a la Universidad de Guadalajara una parte del terreno del Parque Central Cerro del 4, y que finalmente no se activó. El autor nos presenta una panorámica del plebiscito en Jalisco, sus antecedentes legales e intentos de activación. Posteriormente, se ocupa de analizar la manera en que está diseñado legalmente el proceso de su activación y cómo este influyó sobre el caso estudiado. Al final, nos ofrece algunas reflexiones, la identificación de nudos clave y recomendaciones de mejora del diseño institucional del mecanismo.

Olga Viridiana Maciel Sánchez, Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, escribe sobre el controvertido caso de «El plebiscito del Agua. Caso Baja California». La autora nos relata cómo, en 2018, una agrupación ciudadana presentó ante el mencionado instituto, una solicitud de plebiscito respecto de la autorización en la materia de impacto ambiental que fue otorgada a una empresa privada para construir una planta cervecera en la ciudad de Mexicali. El relato presentado va del inicio y al desenlace del caso. Desde la solicitud ciudadana ante los graves impactos ambientales por la extracción de grandes volúmenes de agua, hasta la declaración de improcedencia por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y finalmente la realización de la consulta pública denominada «Ejercicio Participativo», impulsada por el Presidente de la República, la cual dio como resultado mayoritario el «No acuerdo» a la instalación de la mencionada planta cervecera.

El libro cierra con el caso de «El plebiscito en Chihuahua 2019», descrito por Gerardo Macías Rodríguez, Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. En este nos muestra dos solicitudes ciudadanas de activación del plebiscito ante la decisión del Ayuntamiento de Chihuahua, luego también el de Ciudad Juárez, de concesionar a privados la prestación del servicio de alumbrado público en dichos municipi-

pios. Las solicitudes surgieron por algunas agrupaciones sociales, como la denominada Wikipolítica Chihuahua, las cuales participaron en la elaboración de la recién aprobada, en 2018, ley de participación ciudadana y que más tarde impulsaron la activación del plebiscito. Como lo presenta el autor, ante las solicitudes, el Instituto Estatal Electoral aprobó su activación. En el texto se describe el desarrollo del caso, hasta el día de la jornada de votación, donde participaron 62,058 chihuahuenses, y concluyó con más de 35,000 votos en contra del proyecto de autoridad.

En suma, las contribuciones que componen la presente obra desean ofrecerle al lector interesado algunas respuestas generales sobre cuáles han sido los principales problemas que han enfrentado los mecanismos de participación ciudadana locales, y cuáles han sido sus principales resultados, aprendizajes y avances cuando han logrado activarse.

Finalmente agradezco enormemente el interés y el apoyo de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León por editar y publicar la presente obra. De igual manera agradezco a Luis Téllez Arana su valiosa colaboración en la revisión y observaciones de los textos originales.

*Moisés Pérez Vega*

## PRÓLOGO

*Freddy Mariñez Navarro*  
*Profesor Investigador*  
*El Colegio de Jalisco*

Con mucho entusiasmo se le da la bienvenida a esta obra que desde su título nos anuncia una perspectiva crítica e inquietante para los tiempos que vive México. Por invitación del coordinador de esta publicación, editada por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEE NL), Dr. Moisés Pérez Vega, me doy a la tarea de escribir algunas ideas y conceptos sobre el tema de este libro que tiene como objetivo «examinar y comparar el diseño e implementación de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local en México» con la visión de indagar sus problemas, avances y aprendizajes. Analizar la participación ciudadana en el contexto de amenaza en que se encuentran las instituciones de la democracia hoy es, además de interesante, un ineludible desafío teórico y empírico. La participación ciudadana como proceso relacional, tal como lo establecen los colaboradores del texto, ha tenido avances y limitaciones, así como problemas vinculados con el compromiso cívico. Han existido diversos esfuerzos, tanto desde las instituciones públicas gubernamentales como desde los ciudadanos, dirigidos a comprender y darle sentido a este proceso.

Se parte de que el Estado aún es un instrumento insustituible para la universalización de la ciudadanía, por lo que, en este sentido, los ciudadanos y las ciudadanas deben partir de una política de influencia *directa* y otra *indirecta* con respecto a las instituciones del Estado. La primera política de influencia, la directa, se expresa en el momento en que en los intervalos electorales es posible crear puentes con el Estado para incidir en las decisiones y políticas públicas, así como para vigilar

republicanamente el ejercicio del poder. De esta manera, es necesario que existan instituciones claras para fiscalizarlo en el transcurso de sus mandatos mediante la aplicación de sanciones anteriores a la próxima contienda electoral. La participación para fiscalizar a los gobiernos debe ser ininterrumpida para evitar lo que dice J.J Rousseau (1999) respecto a que el pueblo es soberano en el momento de la votación y deja de serlo al día siguiente. La segunda política, la de la influencia indirecta, trata el concepto normativo de espacio público según el cual la forma de influir sobre el poder de la burocracia electa y no electa es a través del «poder comunicativo» desplegado por las organizaciones ciudadanas que se dedican a identificar problemas públicos.

Pero estas políticas de influencia requieren del fortalecimiento de las instituciones democráticas para visualizar dos tipos de poderes democráticos que se encuentran y desencuentran a medida de su ejercicio y enmarcado en sus reglas. Nos referimos al *Poder Legítimo Delegado* (poder desde arriba) y al *Poder Legítimo no Delegado* (poder desde abajo), sustentado en los derechos de ciudadanía porque aun con el poder que delegan los ciudadanos a las autoridades públicas para que gobiernen en nombre suyo, los ciudadanos retienen una cantidad sustancial de poder porque no pierden sus derechos.

En consecuencia, estos dos poderes se ejercen según dos reglas. Una es la que regula la cuestión de quién puede ejercer el poder y cómo puede obtenerlo (acceso). La otra refiere a lo que regula el ejercicio del poder. En cuanto al *acceso al poder político* del poder delegado, hablamos de reglas que normalizan el acceso al poder por parte de quienes tendrán la autoridad legal para ejercerlo, así como las reglas que especifican los modos en que se sustituyen a los gobernantes. En una democracia, estas regulaciones corresponden básicamente al sistema electoral. Por otra parte, para el *ejercicio del poder* existen normas que regulan el ejercicio del poder delegado, ese que ha sido conferido a las autoridades públicas. Normas que aplicadas en periodos no electorales y que comprenden un complejo juego de regulaciones formuladas con cuidado que estipula los usos legítimos e ilegítimos

del poder y las sanciones por transgredir esas normas, y tienen como norte asegurar que los gobiernos electos democráticamente gobiernen democráticamente. Nos referimos a la existencia de un estado de derecho.

Al hablar del poder de los ciudadanos, la dimensión de acceso al poder se caracteriza por normas que regulan el acceso al poder no delegado, es decir, que los ciudadanos lo no pierden, por parte de los gobernados. Nos referimos a la inclusión ciudadana que se expresa en el disfrute de los derechos de tener voz en asuntos de interés público, de elegir a los que gobernarán la entidad política o de ser elegidos para puestos de gobierno. Esto no es más que la participación electoral vía la inclusión ciudadana sustentada en los derechos políticos. Al referirnos al ejercicio del poder no delegado de parte de los ciudadanos, la cuestión se presenta en cómo las personas participan en la vida pública y esgrimen sus derechos frente a los gobernantes y gobernados. Es ejemplo de ello la participación ciudadana expresada en la participación en la gobernanza, en la deliberación, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como en los distintos mecanismos de democracia directa. Se trata también de la participación cívica en el debate y la deliberación pública y, la colaboración en la cocreación de decisiones y valores públicos.

Estos dos poderes, delegado y no delegado, expresan cuatro lineamientos que le dan razón a la democracia de hoy: uno, las reglas del juego democrático, que corresponden con los principios inspiradores de las normas fundamentales de competencia y de procedimiento que establecen el *quién* y el *cómo* de la decisión política; dos, los principios de igualdad y de libertad política; tres, los valores de la tolerancia, de la no violencia, del debate libre; y, cuatro, los saberes cívicos como herramientas democráticas que se conectan con las instituciones participativas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, como los del acceso al poder (inclusión ciudadana vía la participación electoral), los del ejercicio del poder como los mecanismo institucionales de participación cívica en la construcción de las agendas públicas, la de la hechura de la implementación de las políticas públicas, los de toma de decisiones

públicas y de gobernanza, y los de control del poder, como las instituciones de vigilancia y rendición de cuentas *societal*.

Así entonces la participación ciudadana como expresión del poder no delegado se puede identificar de varias maneras, como forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos; como el puente entre la representación y la decisión pública; como decisión vinculante ciudadana; y, más recientemente, como participación colaborativa donde los ciudadanos, al utilizar las tecnologías digitales, logran cocrear las decisiones y políticas públicas para construir instituciones públicas abiertas donde las nuevas habilidades para participar, colaborar y comprender sean fundamentales para que la calidad de la transparencia se vincule con la rendición de cuentas. Meijer (2012) explica esta vinculación cuando analiza el gobierno abierto de esta manera: «El ideal de gobierno abierto postula una relación sinérgica entre transparencia (visión) y participación (voz) según la cual la transparencia garantiza el acceso público a la información gubernamental y la participación proporciona acceso público al gobierno mismo» (Meijer et al., 2012, p.14 como se citó en Mariñez Navarro 2021, p. 77). Por ello, si utilizamos una definición centrada en la visión y la voz, es difícil separar el gobierno abierto de la democracia, ya que la visión y la voz son al mismo tiempo principios democráticos fundamentales. La democracia es, por definición, el sistema político donde la voz de los ciudadanos influye en la toma de decisiones a través de canales organizados de representación y participación. Y la visión (transparencia) implica gobiernos de acuerdo con reglas fijas y publicadas sobre la base de información y procedimientos que sean accesibles al público y (en algunos usos) dentro de campos de actividad claramente delimitados. Ambos elementos de apertura presuponen un conjunto de derechos de los que gozan los ciudadanos, como el derecho a la libre asociación, libre expresión, representación, acceso a la información y participación en la vida cívica y política, los cuales son difíciles de conceptualizar fuera de los sistemas democráticos (Dahl, 1993; Schnell, 2020).

Podemos afirmar en consecuencia que sin participación la democracia no existiría, por lo que se requiere siempre del voto y de accio-

nes más allá del voto. Ello implica poseer una serie de derechos y obligaciones ya que ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. En consecuencia, la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas de juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar. El estado de derecho y la libertad de los individuos, son elementos clave de la participación. Es por ello que la mejor participación ciudadana en la democracia no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta, la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar las demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad por los gobernantes.

Tras estas reflexiones sobre la relación poder delegado y poder no delegado, podemos visualizar tres tipos de participación ciudadana. Nos referimos a la que *no tiene efecto vinculante*, la que tiene *efecto vinculante* y la participación *Colaborativa*.

## PARTICIPACIÓN SIN EFECTO VINCULANTE

En cuanto a la participación que *no tiene efecto vinculante*, la identificamos como aquella que complementa la decisión gubernamental o la voz de los ciudadanos y que está vinculada a un proceso de toma de decisiones, como la consulta popular o las audiencias públicas en la gestión de decisiones, en la gestión de obras y servicios o en la gestión de las políticas públicas, bien sea en la construcción de la agenda o en su diseño, implementación y evaluación. Michels (2011), entre muchos mecanismos, distingue la *hechura de la política pública participativa*, que se caracteriza porque hay una clara relación con la toma de decisiones, en ella se les pide a los ciudadanos y a las partes interesadas a asesorar el gobierno; de las *encuestas deliberativas*, que son las opiniones individuales en el que se le pregunta al ciudadano acerca de un tema en particular; y de los *foros deliberativos*, entendidos como foros dialógicos diseñados

con el objetivo de tener una discusión, lo que significa que la atención se centra en el seguimiento de los procedimientos deliberativos ideales, la formación de la opinión y el intercambio de argumentos tan importantes en la toma de decisiones.

Es evidente que para que estos mecanismos de participación ciudadana se cristalicen y se conviertan en un factor de profundización democrática, es menester la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento a través del diálogo entre gobierno y ciudadanos, dándosele así cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ellos. Es la única forma de construir espacios de deliberación en los espacios públicos con principios claros. Tal como lo estima Stewart (2001, como se citó en Mariñez Navarro, 2009, pag.21):

- La relación entre ciudadanos y las autoridades ha de basarse en la interacción.
- Cuando se haya consultado a los ciudadanos es importante dar algún tipo de respuesta a sus comentarios.
- Siempre que sea posible, cualquier información ha de ir acompañada de debate.
- Si hay tiempo y espacio disponible para reflexionar, el debate se convertirá en deliberación.

## PARTICIPACIÓN CON EFECTO VINCULANTE

La otra participación es la referida a aquella con *efecto vinculante*, que se caracteriza porque aquí es la ciudadanía quien decide por lo que puede verse como democracia directa. Dentro de sus mecanismos encontramos el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el derecho de petición, la consulta popular y la revocatoria del mandato, que a continuación definimos. Respecto al referéndum se podría decir que es la consulta mediante la cual los ciudadanos electores aprueban o rechazan propuestas de interés público, así como una iniciativa de ley o decreto o,

en su caso, una ley o decreto del Poder Legislativo. Pero, ¿cuál es el objeto del referéndum? Primero, determinar la creación, la modificación, adición o rechazo de la norma o normas de la ley o decreto materia de una iniciativa y, segundo, determinar la confirmación, modificación, derogación o abrogación de la norma o normas de la ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo. El plebiscito, por su parte, se entiende como la consulta mediante la cual los ciudadanos electores aprueban o rechazan los actos y decisiones del Poder Ejecutivo. Es importante destacar que tanto el referéndum como el plebiscito no suponen una elección de representantes, sino de decisiones.

El otro mecanismo es la iniciativa popular, que no es más que el derecho que tienen los ciudadanos de una comunidad política de iniciar leyes, así como decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general. El derecho de petición es el otro mecanismo de democracia directa que tiene como objetivo permitir a los ciudadanos presionar a los poderes públicos (Legislativo-Ejecutivo) con una petición cuyos contenidos pueden ser diversos. Puede ser un instrumento para abrir un debate concreto o para intentar forzar una postura de los poderes públicos. Tanto la iniciativa popular como el derecho de petición abren la posibilidad de que los ciudadanos participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos.

La consulta popular es un mecanismo de mucha importancia en la participación ciudadana de democracia directa ya que sirve para ejercer el derecho constitucional para votar en torno a temas de trascendencia nacional de manera que su voluntad vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado. Según la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. por último, la revocatoria de mandato es un mecanismo relacionado con los derechos políticos por medio del cual los ciudadanos dan por determinado el mandato que le ha conferido a un gobernante, es decir, ejercen la potestad de los ciu-

dadanos derivada del principio de la soberanía popular de despojar del cargo a quienes han escogido como sus representantes. Este mecanismo abre la posibilidad de suspender el ejercicio del poder a un actor gubernamental electo. En el caso de México, el artículo 35 sobre Derechos de Ciudadanía de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el apartado IX (Participar en los procesos de revocación de mandato), se refiere a la Revocación de Mandato del Presidente de la República. Este será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al 3% de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos 17 entidades federativas y que representen, como mínimo, el 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

## PARTICIPACIÓN COLABORATIVA

El tercer tipo de participación que visualizamos es aquella relacionada con la colaboración. Se trata de la participación colaborativa (técnica y de gestión colaborativa) que se impone como un esquema organizativo no jerárquico y no vertical donde los diferentes actores, unos de lo público estatal y otros de lo público no estatal, definen ciertos procedimientos e instituciones para la implementación concreta de una política o decisión pública. Una participación colaborativa se da como un proceso interactivo que genera un aprendizaje colectivo, además de intercambiar conocimientos, así como compartir responsabilidades en la implementación de los objetivos y, sobre todo, de interesarse por las consecuencias. Se trata de construir un proceso continuo de reflexión colectiva que implica dispositivos institucionales innovadores. Colaboración significa cotrabajo para lograr objetivos comunes, a menudo también trabajar a través de las fronteras y en las relaciones multisectoriales y de múltiples actores. La incidencia de las tecnologías digitales demuestra que la gente está bien informada y que, cuando se le da la oportunidad de reunirse en una red y en grupos, puede ser eficaz en la

solución de problemas y no sólo en opinar sobre estos. Este enfoque colaborativo de la participación tiene como resultado la asociación de organizaciones ciudadanas que comparten recursos, conocimientos y estrategias para el logro de la calidad del gobierno y de la hechura de la política pública. Esto se vincula con la cocreación.

Para comprender este fenómeno nuevo y emergente, definiremos aquí la cocreación en el sector público como un proceso mediante el cual dos o más actores públicos y privados intentan resolver un problema, desafío o tarea compartidos a través de un intercambio constructivo de diferentes tipos de conocimiento, recursos, competencias e ideas que mejoran la producción de valor público en términos de visiones, planes, políticas, estrategias, marcos regulatorios o servicios, mediante cambios innovadores que transforman la comprensión del problema o tarea en cuestión, conduciendo a nuevas formas de soluciones (Torfing, Sorensen y Roiseland, 2016: 802, citado por Mariñez Navarro, 2021).

De esta manera, entonces, está demostrado que, al participar, los ciudadanos requieren de nuevas habilidades para alcanzar sus objetivos. Esta afirmación nos deja claro que la colaboración es una forma de participación democrática que es igualitaria pero diferente a la concepción tradicional del término (Noveck, 2010). Esta visión de Noveck la podemos corroborar al ver hoy las siguientes características de las organizaciones ciudadanas en el marco de la digitalización de los procesos democráticos:

- a) *Organizaciones abiertas y flexibles* que permiten potenciar la inteligencia cívica, la cual no es más que tener información y comprenderla para compartirla a quienes necesitan respuestas. En otras palabras, implica conocer, responder y proveer, por lo que se podría entender como la capacidad de las organizaciones ciudadanas y comunitarias de adquirir y aplicar conocimientos.
- b) *El trabajo en red*. Este es una forma distinta de hacer las cosas, supone construir relaciones, aprendizajes y complicidades con la

idea de cocrear y coproducir las informaciones, las ideas, las estrategias y las formas de hacer las cosas.

- c) *Liderazgo relacional*. Todos son líderes porque todos aportan información para la participación colaborativa. Es un liderazgo horizontal y colaborativo.
- d) *Innovador por el uso de las TIC* y también por generar nuevos procesos y organizaciones para un nuevo servicio público. Debemos centrarnos en la transformación de los modelos organizativos y en su forma de gestionarlos, de forma que generen nuevo valor para la sociedad. La innovación por la vía de modelos organizativos y formas de gestionarlos para un servicio generador de valor público.

Podemos concluir argumentando que hoy la participación ciudadana presenta elementos que la caracterizan como un proceso diverso en el que, tanto el Gobierno como los ciudadanos, desafían las nuevas herramientas de la innovación social y pública. Actualmente encontramos en muchas latitudes ciudadanos u organizaciones sociales capturados o cooptados por los partidos políticos u otros poderes, como el económico y el ideológico. Pero también fuimos testigos recientes de la aparición de organizaciones civiles y ciudadanos particulares con legitimidades sociales, políticas, técnicas y éticas que se empoderan en cada espacio de su actuación y cuyas buenas prácticas se traducen, primero, en la construcción de una ciudadanía activa; segundo, en la configuración de instituciones democráticas participativas que complementan y completan la soberanía popular, así como el fortalecimiento de las instituciones clásicas de la democracia; y, tercero, aportan en temas que buscan defender los derechos humanos desde lo social, lo político, lo económico y lo cultural. Más recientemente observamos organizaciones de la sociedad civil que impulsan con sus propuestas la lucha contra la corrupción, proponen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así como incorporan la variable de las tecnologías digitales (datos abiertos y adquisiciones electrónicas, teléfonos inteligentes y aplicaciones cívicas tecnológicas, así como *big data* y algoritmos de inteligencia artificial), para que los gobiernos sean

más abiertos y responden a una plataforma más democrática. Hoy este es el desafío de la participación ciudadana.

Al analizar las propuestas de los autores colaboradores de esta publicación, dejo constancia que sus trabajos se inscriben en este proceso y en las transformaciones de la participación ciudadana que hoy vive México. En la primera parte, titulada «Configuraciones institucionales de participación ciudadana en gobiernos locales mexicanos», los autores Rosa Ynés Alacio García, Pedro Lucio López, Sara Lozano Alamillo, Luis Téllez Arana y Jorge Valladares Sánchez nos dejan excelentes reflexiones sobre las oportunidades de la participación en México con las revisiones de sus mecanismos, la posibilidad de la regulación de los mecanismos de participación de democracia directa, así como las fallencias de la consulta popular en el país. También abordan temas como la calidad del diseño institucional que demuestra agendas incompletas de la consulta popular, así como del presupuesto participativo en gobiernos estatales mexicanos. En la segunda parte, denominada «Marcos jurídicos locales de participación ciudadana», Laura Aritmética Jaime Olivier aborda el tema de los mecanismos de participación ciudadana en Jalisco, planteándose una interrogante provocadora: ¿estos significan una mayor apertura democrática? Por otro lado, María del Mar Trejo Pérez nos brinda el escenario de Yucatán al estudiar los mecanismos de participación ciudadana con el caso de la experiencia en la regulación, organización y desarrollo en esta entidad federativa.

En la tercera y última parte del texto, dedicada a las «Experiencias de democracia directa local» se analizan casos relacionados con el diseño y la activación de los instrumentos de democracia directa en México, demostrando que la participación ciudadana tiene sus formas de entenderse en relación a las características situacionales y contextuales. Moisés Pérez Vega aborda el intento fallido de plebiscito en Tlaquepaque, Jalisco, 2019-2020; Olga Viridiana Maciel Sánchez analiza el plebiscito del agua en Baja California; y Gerardo Macías Rodríguez estudia el plebiscito en Chihuahua del año 2019.

El trabajo de coordinación del Dr. Moisés Pérez Vega, sin duda, deja un hilo conductor interesante que abre nuevas avenidas de análisis y

propuestas novedosas por parte de los colaboradores en el tema de la participación ciudadana en el país. Espero que el libro despierte preguntas y suscite las reflexiones necesarias para enfrentar la situación que hoy vive México en cuanto a la relación ciudadanos-Gobierno o sociedad civil democrática-Gobierno.

*Zapopan, Jalisco, agosto 2021*

## REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, del 8 de mayo de 2020. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Dahl, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*. España: Paidós Editores.
- Mariñez Navarro, Freddy (2009). «Para qué sirve la participación ciudadana?». En Freddy Mariñez Navarro. *Compromiso Ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León, EGAP, Tec de Monterrey.
- (2021). *Instituciones democráticas participativas frente a la corrupción. Los desafíos de los sistemas anticorrupción en México*. México: El Colegio de México.
- Michels, Ank (2011). «Innovations in democratic governance: how does citizen Participation contribute to a better democracy?», *International Review of Administrative Sciences*, no. 77, vol. 2, pp. 275-293.
- Noveck, Beth Simone (2010). «The Single Point of Failure». En Lathrop, Daniel y Laurel Ruma. *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Estados Unidos: O'Reilly.
- Schnell, Sabina (2020). «Vision, Voice, and Technology. Is there Global "Open Government" Trend?», *Administration & Society*, no. 10, vol. 52.
- Stewart, Joan (2001). «De la innovación democrática a la democracia deliberativa». En Font, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*. España: Ariel Ciencia Política.
- Rousseau, Jean-Jacques (1999). *El Contrato social o principios de Derecho Político*. Recuperado el 15 de agosto de 2021 de [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com)



CONFIGURACIONES  
INSTITUCIONALES  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN GOBIERNOS LOCALES  
MEXICANOS



# Los mecanismos de democracia y las formas de participación ciudadana en México: fortalezas y oportunidades

*Rosa Ynés Alacio García<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

¿Cómo surgió la participación en México? Las formas de participación se han desarrollado en dos esferas centrales: la primera se presentó como práctica de deliberación histórica y cultural, existente entre los integrantes de las comunidades y pueblos del territorio mexicano que data en los usos y costumbres comunitarios conectados con eventos religiosos de mayordomías,<sup>2</sup> todo esto sucede como ejercicios de abajo hacia arriba; la segunda surge a partir de la organización política del Estado mexicano, basada en el orden constitucional de 1917, que en ese primer momento limitó la participación a la emisión del voto masculino y no permitió la votación femenina<sup>3</sup> sino hasta la elección federal de

---

1 Es doctora en Estudios Sociales con línea en Procesos Políticos por la UAM Unidad Izta-palapa. Profesora Investigadora de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, [alacio@rosaynes.mx](mailto:alacio@rosaynes.mx)

2 Los pueblos de Tlaxcala presentan una dinámica de participación política y ciudadana a partir de las relaciones sociales y sus vínculos con la identidad territorial familiar y de compadrazgos, las figuras de mayordomías, la celebración de fiestas con platillos locales conformados por mole, arroz y tortillas, los festejos religiosos y las reuniones de deliberación comunal sobre temas del lugar. Relaciones sociales con algunas similitudes ocurren en poblados de Oaxaca, Chiapas, e incluso en pueblos de la Ciudad de México.

3 El Congreso, integrado por una mayoría masculina, incorporó en la agenda legislativa mexicana la ampliación de la ciudadanía a la población conformada por mujeres, este cambio en la legislación tuvo dos características: fue tardío comparativamente con lo sucedido en la región latinoamericana, ya que en 13 países de América Latina se había legislado la ciudadanía femenina con derecho al sufragio durante el periodo de 1929 a 1952, y mantuvo un amplio debate, puesto que la reforma fue aprobada desde el 22 de diciembre de 1937, sin embargo fue publicada en 1953 (Peña, 2003, pp. 37-39).

1955, este modelo ha ocurrido principalmente de arriba hacia abajo. El impulso desde el Estado tiene interfaces socioestatales<sup>4</sup> promovidas en ambientes de la transición política en México (Isunza, 2004, p. 61).

En este texto se analizan mecanismos de participación impulsados desde el encuadre de la organización política del Estado mexicano. Desde esta forma de organización político-estatal se han presentado cuatro momentos centrales de impulso: 1) la implementación de políticas públicas desde los gobiernos; 2) los diseños legales e institucionales; 3) la gestión autónoma desde la gobernanza electoral; y 4) las propuestas impulsadas centralmente por agendas de arriba hacia abajo.

Este texto centra sus esfuerzos en analizar la organización política estatal de impulso a formas de participación en el territorio mexicano.

¿Cómo llegamos aquí? La metodología utilizada es *path dependence*, conocida como dependencia de la trayectoria, útil para distinguir un modo de análisis de secuencia lógica de escenarios, desde la formulación de condiciones históricas precedentes, que definen una gama de opciones disponibles para los actores durante un punto clave de elección (Mohoney, 2001, p. 6). El documento se organiza en condicionantes históricas, coyuntura crítica, persistencia estructural, secuencia de reacciones y resultados (Mohoney, 2001, p. 5).

Se ubica la siguiente hipótesis: existe en México un abanico de construcciones participativas tanto temporales, como de mayor permanencia, desde el diseño del Estado, con diferentes objetivos, finalidades, y resultados a partir de tres campos: 1) los proyectos gubernamentales como el programa Solidaridad de 1988; 2) las instituciones de la gober-

---

4 La participación ciudadana en procesos de rendición de cuentas (PRC) presenta el reto del poder de las reglas informales «que inhabilitan o erosionan las normas potencialmente democratizadoras construidas durante el proceso de transición», en el cual el principal dilema no solo está en la redacción de nuevas normas, también se apareja con la necesidad de comportamientos diferentes, al cual se suma la construcción de otros diseños institucionales, y la necesaria conformación de distintas estrategias cognitivas socioestatales (Isunza, 2004, p. 64).

nanza electoral; y 3) el impulso por parte de los gobiernos municipales, estatales o el Gobierno federal con propuestas temporales a la participación desde el llamado a consulta sobre una decisión gubernamental previamente tomada, la incorporación temporal de alguna figura ciudadana para destacar el aporte diferenciado como Gobierno, y la puesta en marcha de algún subsidio público directo.

La ruta para proponer formatos de participación desde el Estado ha sido la de presentar figuras desde una modalidad representativa que ocurre por votación o designación, como lo son los comités y los consejos ciudadanos; así como la de mecanismos de democracia directa, como el plebiscito, el referéndum y la revocatoria de mandato. También se han configurado rutas de participación a través de procesos de deliberación en asambleas o incluso con propuestas híbridas que han combinado de distinta manera figuras de participación representativa, procesos deliberativos, financiamiento público y mecanismos de democracia directa. Asimismo, existen las iniciativas legislativas por parte de la ciudadanía gobernada como un mecanismo democrático indirecto, por mediar la presentación de una propuesta de ley y la necesaria técnica legislativa establecida en la normatividad. Veamos.

## LAS CONDICIONES HISTÓRICAS

*¿Qué participación para cuál democracia?  
 ¿De qué tipo de participación estamos hablando?:  
 ¿participación en qué?, ¿para qué?,  
 ¿cómo? Además: ¿entre quiénes?*  
 (Salazar, 2004, p. 43)

La importancia de la participación ciudadana es resultado de la teoría democrática que se conecta con las concepciones normativas. Así, es posible ubicar principalmente a la elección pública, que requiere una opinión libre, informada y culta, la cual da impulso a la deliberación

propositiva e inteligente, y por tanto no está determinada por el grado de participación de sus integrantes. Por otra parte, las teorías deliberativas sugieren el intercambio de argumentos imparciales y racionales, con tono idealista que apela a las decisiones moralmente correctas asumidas por el consenso desde una amplia participación; y, finalmente, la teoría constitucional con la carga del valor simbólico garantista, en la defensa de los derechos fundamentales que en juego con las decisiones de la comunidad política, delegan al órgano judicial el conjunto de decisiones de la participación ciudadana y vacían su contenido procesal (Salazar, 2004).

En México ocurren dos acentuadas confusiones del concepto *participación ciudadana*, la primera tiene lugar al relacionarla con transparencia y rendición de cuentas y la segunda al limitarla solo a las experiencias de democracia directa; esto es, al impulso del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular. Esta situación abona a una confusión no solo política sino también conceptual, lo que lleva a aludir «muy diferentes procesos en marcha» desde sentidos figurativos que, independientemente de la presencia discursiva y legal, «contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política». Aunque existen espacios e instituciones de participación y de alguna forma funcionan, hay una diversidad de intereses, ideas, prácticas, y la necesidad de espacios del conflicto negociado, de intercambio y concretamente de acción pública (Olvera, 2009, pp. 2-4).

El centro de la participación ciudadana supondría la atenta observación de la interfaz socioestatal, que refiere la «concepción del espacio social, a partir de una visión centrada en los actores, sus relaciones, y el convencimiento de que son el conflicto y el intercambio las nociones que definen el marco general de este espacio social», los esfuerzos y las prácticas imaginativas (Isunza, 2004, pp. 13-14).

La fusión entre la sociedad y el Estado mexicano fue corporativa desde la representación no solo política, sino también social, y se instauró durante el periodo de 1929 al año 2000, al limitar los espacios públicos de acción civil, aun cuando el año de 1968 marcara una diferencia

(Olvera, 2009, pp. 5-6). A pesar de este escenario, se presentaron tres momentos centrales de ruptura: la confrontación estudiantil de 1968 y sus consecuencias, «la macrodevaluación de 1982», y el foro público como reacción al sismo de 1985; la respuesta gubernamental fue la aprobación en 1983 de una nueva ley federal de planeación, en la cual se institucionalizaron las consultas populares, se creó un sistema nacional de planeación democrática que dio espacio a 18 foros para el Plan Nacional de Desarrollo, en donde la metodología implementó la creación de «comités y consejos consultivos en la mayor parte de la administración pública federal», lo cual impulsó por primera ocasión «la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo» (Olvera, 2009, p. 7). Sin embargo, como resultado del histórico autoritarismo de derecha e izquierda partidista, esta representación política resultó una suerte de «participación institucionalizada simbólica y ficticia», incluso es posible afirmar que «de esta época proviene la tradición de la simulación de la participación en consejos» (Olvera, 2009, pp. 5-7).

Dos momentos importantes dieron las bases institucionales a la participación, el primero se presentó al institucionalizar un modelo de planeación por consultas populares y las figuras representativas nombradas consejos y comités consultivos en el sector público impulsado desde la Ley Federal de Planeación de 1982, durante la administración de Miguel de la Madrid, así como la creación de los Comités Municipales de Planeación. El segundo fue parte de la iniciativa federal «de Carlos Salinas de Gortari con el Programa Nacional de Solidaridad presentado como un concepto “unificador” entre sociedad y Gobierno», creando, en lo local, las figuras de contraloría social a través de comités de solidaridad, y «acciones directas de los beneficiarios en proyectos definidos» (Téllez, 2015, p. 14; Olvera, 2009, p. 8).

Durante el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988, se nombró a Carlos Salinas de Gortari como responsable de la Secretaría de Programación y Presupuesto, este último fue Presidente de la república mexicana durante el periodo de 1988 a 1994, como producto de la elección presidencial organizada el miércoles 6 de julio de 1988.

## LA COYUNTURA CRÍTICA

*Empezaré por decir que me atengo a lo que escribió el licenciado Miguel de la Madrid, Presidente entonces de la República, en sus memorias, en donde él escribe explícitamente que dio instrucciones al secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, para que retuviera, detuviera el flujo de información de resultados. No lo digo yo, lo dice por escrito en su testimonio el licenciado Miguel de la Madrid y aunque no soy abogado, me atengo al dicho de los abogados: a confesión de parte, mi estimado Manuel, relevo de pruebas. Hubo, en 1988, la retención indebida del flujo de la información electoral, fue a lo que se llamó por una frase ocurrente del licenciado Fernández de Cevallos, el cuarto sobreviviente del deshielo que no está aquí, la caída del sistema. Se retuvo la información, pero no solamente se retuvo, se adulteró la información. Hubo un fraude electoral, fraude*  
(Alcocer, pp. 33-34)

Las características bajo las cuales llegó Carlos Salinas al poder presidencial y «los graves problemas de legitimación con que había nacido su Gobierno, producto de un gran fraude en las elecciones presidenciales de julio de 1988» lo orillaron a pactar desde dos estrategias, la primera con la clase política del Partido Acción Nacional y la incorporación de «una política económica neoliberal radical»; en tanto, en otro sentido, el pacto fue «con algunos grupos y movimientos populares, controlados básicamente por la izquierda maoísta (entre ellos buena parte del movimiento campesino independiente y de la dirigencia del movimiento urbano-popular, así como un sector de los intelectuales de izquierda)» (Olvera, 2009, p. 8).

Transversalmente a la motivación política para impulsar este programa de Gobierno, el primer ejercicio nacional participativo lo registró Salinas de Gortari con el programa Solidaridad (1988-1994): «campeó el recuerdo del programa Solidaridad del presidente Salinas recibiendo cada lunes, en la casa de gobierno, a cientos de comités procedentes de todo el país» (Zermeño, 2004, p. 156).

El programa federal Solidaridad tuvo toda una operación en medios de comunicación. El paquete en medios estuvo centralmente impulsado por la más importante cadena televisiva del país en ese momento: Televisa. Además, se realizó un video con los cantantes representativos de la época. Las imágenes transmitidas recreaban la dinámica de participación a partir de las relaciones sociales, al exaltar la vida en comunidades rurales vinculada a lazos de identidad. En sus discursos, el Presidente de la república destacaba en la pobreza el gran enemigo a vencer: «[...] algo muy grande para los más desamparados. Para aquellos, que tienen que llevar bajo el brazo, los zapatos porque es solo lodo y agua, el camino que recorren ante la falta de un piso firme que los pueda sostener» (Carlos Salinas de Gortari).

Dos de los promocionales representativos de 60 minutos que mostraban dinámicas de la vida rural son los siguientes.

- a) El diálogo entre un adulto mayor de nombre don Beto, y Jacinto, un joven de una comunidad rural, quien emocionado trae la noticia sobre la nueva carretera producto del trabajo compartido a través del Programa Solidaridad. La escena sucede afuera de la tienda de abarrotes La mercantil en una comunidad rural del país. Las tiendas, las escuelas y las fiestas son lugares de socialización en comunidades rurales.
- b) El diálogo construido entre un pasante de ingeniero, becado por el servicio social, con tres niños de una comunidad rural. Estos apoyos económicos se impulsaron para integrar a jóvenes, quienes, por medio de prácticas de servicio social, se sumaron a la planificación de equipamiento en infraestructura por medio del Programa Solidaridad.

Revisemos el primer diálogo:

—Don Beto, don Beto.

—¿Qué pasó?

—Ya no vamos a necesitar burros para cargar la mercancía. Ya pode-

mos sacar a los enfermos. ¡Ya tenemos carretera!

—Y ora, ¿qué mosca te picó?

—La carretera que hemos esperado tantos años.

—No me cotorrees, Jacinto.

—Le estoy hablando en serio. Se acuerda del Comité de Solidaridad que hicimos.

—Sí.

—Pues ya está todo listo. Mañana es el gran día. Todo el trabajo que hicimos para construirla. Mañana lo veremos una realidad.

—Mañana se inaugura nuestra carretera.

—Ora. Pero ¿por qué está llorando, don Beto?

—No estoy llorando Jacinto. Lo que pasa es que me entró una basurita en los ojos y... parece que estoy llorando, pero no es cierto... pero tú sí estás llorando Jacinto.

—No, don Beto. Lo que pasa es que a mí también me entraron basuritas en los ojos.

Voz en *off*: —Solidaridad unidos para progresar.

El programa Solidaridad buscó focalizar en la identidad nacional, una unidad rota por el conflicto poselectoral sucedido en 1988. La elección nacional del 1988 estuvo normada por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), en la cual la Comisión Federal Electoral fue presidida por la Secretaría de Gobernación, y la Cámara de Diputados como Colegio Electoral validó todo el proceso y emitió la declaratoria del triunfo a todos los cargos de votación, incluida la Presidencia de la República.

Revisemos el segundo diálogo:

—Venga, vamos, tiene que quedar muy bien sellado.

(*El pasante hablando con unos trabajadores de la obra, se voltea a dar indicaciones a otros trabajadores*).

—Oigan no, para, para.

Niño 1: —Oiga, ¿usted es el ingeniero?

—No. Ahorita soy pasante de ingeniero.

Niño 2: —¿Y por qué está aquí?

—Por Solidaridad. Es la respuesta de nosotros los pasantes a nuestra gente.

Niño 1: —Oiga, ¿y cuánto gana?

—Ahora Solidaridad nos da becas a los futuros profesionistas para que hagamos nuestro servicio social.

Niño 2: —Y ¿nada más?

Niño 1: —¡Cállate que estoy hablando con él!

—No, además ayudamos de manera efectiva a quienes más lo necesitan. Porque trabajando unidos podemos progresar.

Voz en *off*: —¡Bien Jorge, ahora sí que te quedó muy bien!

Niño 1: — Oiga, ¿sabe qué voy a ser cuándo sea grande?

—Dime ¿qué vas a hacer?

Niño 1: —Pasante de ingeniero.

(*Risas*)

—Bien ¿y tú?

Niño 2: —Yo pasante de ingeniero.

(*Risas*)

—Ah, muy bien, ingenieros.

Voz en *off*: —Solidaridad unidos para progresar.

A través de Solidaridad se buscaron recuperar las prácticas comunales de deliberación. En tanto, en la construcción de los mensajes televisivos se incluía la misma melodía de fondo, una música lenta que se repetía en cada mensaje de promoción al proyecto. Además, la selección de personajes destacaba distintos segmentos generacionales, todos de lugares marginados en infraestructura y equipamiento urbano, principalmente carretero. Los contenidos ubicaron en la participación de los comités la entrega de becas, la participación conjunta para sembrar árboles y los créditos a la palabra. Los mensajes hicieron un llamado para construir una nueva era basada en la esperanza, y la lucha contra quien «duda de lo nuestro».<sup>5</sup>

5 Canción «Solidaridad».

El modelo de participación que impulsaba el Estado en este programa estaba basado en la unidad micro-local; cada proyecto, cada obra pública tenía un «Comité de Solidaridad» que se encargaba de labores de contraloría, ejercidas en forma directa por los beneficiarios. El Presidente Salinas utilizaba las redes creadas mediante esta política para tratar de crear una base social paralela a la del partido oficial, el PRI, que vivía ya su decadencia, y que en buena medida se oponía al proyecto neoliberal. Salinas trataba así de modernizar las bases sociales del régimen autoritario y sobrepasar los órdenes corporativos que, para todo fin práctico, habían dejado de tener las capacidades de movilización y de control político reales de antaño (Olvera, 2009, p. 9).

El modelo de comunicación entre el Gobierno y la sociedad se mantuvo de arriba hacia abajo; no obstante, el conjunto de mensajes implementados a partir de la campaña de comunicación del Programa Solidaridad incorporó actividades de la vida cotidiana de la población de los lugares marginados y remotos de la república mexicana, por medio de la implementación de formas diferentes en el uso del tiempo, al proponer la conformación de los Comités Solidaridad, e invitar a participar en proyectos que buscaban la unión de los pobladores desde los apoyos gubernamentales para fines comunitarios. De esta forma, se configuró un modelo material y simbólico nacional a partir de contenidos de participación diseñados por el Gobierno federal. Se impulsó una estructura, con sujetos participativos y relaciones sociedad-Estado, en la cual la centralización de los recursos públicos se mantuvo, no obstante, se crearon imaginarios sobre modelos de inclusión. De esta manera se configuraron otras formas discursivas, mediáticas y de aplicación del dinero público entre la sociedad y el Gobierno como una renovación institucional.

En paralelo a esta primera experiencia nacional de novedad y éxito, durante el sexenio se permitieron gobiernos de alternancia en distintos territorios de la república mexicana. En Ciudad Mendoza, la izquierda implementó el Parlamento Ciudadano en el trienio 1994-1997, también

se impulsaron la Asamblea Popular y las decisiones públicas en Cuquio, Jalisco, de 1998 a 2004 (Herrasti, 2003).

En un primer momento los estudios sobre los gobiernos municipales se ocuparon en el impulso de prácticas participativas y el tipo de espacios que se fueron abriendo; no obstante, la problematización se trasladó a identificar cómo ocurrían estas experiencias, así como sus impactos y límites sobre la calidad democrática (García y Téllez, 2019, p. 190).

## LA PERSISTENCIA ESTRUCTURAL

Otro avance en los formatos de participación impulsados desde el Gobierno federal se produjo por el fomento a las actividades de la sociedad civil, con la publicación el 9 de febrero de 2004 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la creación del Registro Federal de Organizaciones.

Con la puesta en vigor de esta legislación se dotó a las organizaciones de la sociedad civil a formar parte en instancias de participación y consulta de la administración pública federal. Se les dio oportunidad para integrar la contraloría social en dependencias, recibir apoyos públicos, acceder a estímulos fiscales, ser parte de los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de programas, proyectos y políticas públicas de las dependencias (artículo 6 de esta ley).

La Ley crea tres órganos fundamentales: la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Comisión), integrada por las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), quien está a cargo de la Secretaría Técnica, de Gobernación (SEGOB), de Relaciones Exteriores (SRE), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Registro) y su Sistema de Información en el que se inscriben aquellas organizaciones que son objeto de fomento, y el Consejo Técnico Consultivo (Consejo) mayoritariamente de carácter ciudadano (Martínez, 2016, p. 25).

Al analizar la interacción de la Comisión (conformada por la administración pública federal), con los trabajos del Consejo de las Organizaciones de la Sociedad Civil como parte de la puesta en marcha de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil durante el periodo de 2005 a 2012, Martínez ubica en los componentes de la gobernanza la influencia de las relaciones históricas que se han dado entre el Gobierno y la sociedad en México, y la necesidad para que el primero fortalezca las funciones de deliberación y cogestión de los consejos al impulsar la interacción entre Gobierno y sociedad, a fin de mejorar la capacidad de incidencia en las políticas públicas (2016, pp. 25 y 245-246).

La Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil debió ser un instrumento no solo para visibilizar, sino también para institucionalizar la participación de las organizaciones sociales en la vida política, concretamente en la política pública; no obstante, se presentó una dispersión de esfuerzos y una dependencia a la voluntad de «ciertos funcionarios que perdieron sus cargos antes de que Fox concluyera su gobierno» (Olvera, 2009, p. 19). Durante el periodo 2004-2011, Alberto Olvera Rivera de la Universidad Veracruzana fue Consejero Propietario en el Consejo Técnico Consultivo (Martínez, 2015, p. 148).

## LA SECUENCIA DE REACCIONES

La innovación institucional más importante producto de la ruptura y el conflicto social, económico y político de 1988 en México fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), y el pausado traslado al modelo de ciudadanización ocurrido a partir de la designación de los Consejeros Electorales federales, estatales, y distritales.

Las diferencias ocurren entre la innovación democrática y la administrativa-judicial porque la primera se presenta de abajo hacia arriba, en tanto la segunda tiene lugar de arriba hacia abajo (Avritzer, 2017, p. 4). Las innovaciones democráticas en América Latina introdujeron

muchas nuevas experiencias que incrementan la participación social en las interfaces Estado-sociedad, tal como sucedió con el Instituto Federal Electoral en México (Avritzer, 2017, p. 5).

De igual forma, después de la coyuntura de 1988, la creación de los institutos electorales en cada entidad de la república revitalizó la dinámica en la gestión de las elecciones del país.

Una innovación legal relevante fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002, y el Reglamento de esta legislación del 11 de junio de 2003, ambos textos difundidos en el *Diario Oficial de la Federación* (Guadarrama, 2007, p. 9-10; Olvera, 2009, p. 19). Con esta propuesta legal se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) sin autonomía constitucional, como órgano público desconcentrado (Olvera, 2019, p. 19).

La posibilidad de visibilizar el acceso a la información pública como una propuesta basada en admitir solicitudes de los ciudadanos, de dar trámite en las instancias públicas, y responder a las solicitudes, abrió otra ruta de posible interfaz entre la sociedad y el Gobierno.

La legislación posibilitó el acceso de información a la ciudadanía en el artículo 2, no obstante, limitó los datos reservados y confidenciales en los artículos 7, 13 y 14 por comprometer la seguridad pública, nacional, dañar la estabilidad financiera, poner en riesgo la vida, los secretos comerciales, industriales, bancarios, fiduciarios u otros, y en paralelo, en el artículo 12 declaró a los sujetos obligados para hacer pública información sobre montos y destino de los recursos, no obstante, hubo ambigüedad para ubicar la figura de sujetos obligados (Guadarrama, 2007, pp. 10-13).

## LOS RESULTADOS

La reforma política de 2014 significó cambios importantes en el funcionamiento de los institutos gestores de las elecciones. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue la guía que a nivel federal sistematizó toda la reforma en la materia, el texto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; sin embargo, se reformó

el 27 de enero de 2017, es decir un año antes de la elección concurrente organizada el domingo 1 de julio de 2018.

La nueva legislación electoral nacional en el artículo 30 nombró a los institutos electorales locales como Organismos Públicos Locales y destacó, en el artículo 32, la rectoría del Instituto Nacional Electoral (INE, antes IFE) en la organización y funcionamiento para los procesos electorales federales y locales sobre temas sustantivos del proceso, tal como la responsabilidad en la ubicación de casillas, la capacitación y designación de funcionarios de mesas directivas para la jornada electoral, la geografía electoral, el padrón y la lista de electores, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos desde los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. La reforma fue constitucional (artículo 41, apartados A, B, C, D).

También el IFAI cambió a Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), entre 2014 y 2015, y un año más tarde se publicó la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (9 de mayo de 2016).

Tres innovaciones institucionales se han mantenido en el cambio político del territorio mexicano con rumbo a una construcción democrática de participación, y como una ruta de interfaz socioestatal, por tres motivos: 1) el modelo de incorporación de ciudadanos en los procesos electorales a través de las figuras de Consejeros Electorales en el INE y en los Organismos Públicos Locales; 2) la posibilidad de solicitar información pública a autoridades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a órganos autónomos, fideicomisos, fondos públicos, partidos políticos y quienes ejercen recursos públicos federales (artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública); y 3) se mantiene la figura denominada Consejo Técnico Consultivo en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, para proponer y participar en la evaluación conjunta de «políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal» (artículo 26 de esta Ley).

Nueve representantes de organizaciones, un servidor público, cuatro representantes de los sectores profesional, científico, cultural y académico, dos representantes del Poder Legislativo Federal y un Secretario Ejecutivo integran el Consejo Técnico Consultivo (artículo 27). El Consejo Técnico Consultivo tiene la función de analizar las políticas del Estado, impulsar la participación, integrar los grupos de trabajo y comisiones, sugerir medidas operativas y administrativas, hacer público el manual de operación al regular su organización y funcionamiento, así como ayudar a la aplicación de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (artículo 29).

El significado de la figura de representación del Comité Técnico Consultivo se ha replicado tanto en dependencias públicas como en niveles de Gobierno de una forma desigual, y con distintos contenidos de operación y trabajo.

Al analizar 256 leyes federales con vigencia en 2008 y 131 reglas de operación Hevia, Vergara-Lope y Ávila identificaron 409 órganos colegiados de deliberación, ubicaron temáticas variadas con abundantes y opacas características, en las cuales solo 53% entrega alguna información a la ciudadanía (2011, pp. 72-73). Las instancias públicas de deliberación en las que actúan «solo actores gubernamentales» representan 44.5% de los órganos colegiados identificados; las instancias socioestatales que combinan participantes gubernamentales y no gubernamentales representan 31.8%; las instancias colegiadas con todos los integrantes no gubernamentales representan 15.6%; en tanto, las instancias intraestatales que posibilitan la invitación a participantes no gubernamentales con voz sin voto representan 8.1% del total (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011, pp. 73-74).

Desde otra modalidad de participación ciudadana, también se han implementado experiencias diversas de presupuesto participativo en el país, en algunos casos aparejadas con figuras de representación vecinal (Téllez, 2015; Alacio 2019a y b; Briseño, 2011; Valverde, Gutiérrez y García, 2013; Instituto Electoral del Distrito Federal, 2013, 2014a y b, 2017; García, 2014; Tejera, 2015; Diego, 2017; Alonzo, 2017; Marquina y Moreno, 2017; Arreola y Jiménez, 2017; García y Téllez, 2018; Escamilla, 2019; Gómez Tagle, 2019).

La interfaz sociedad-Estado ocurrida a partir de las figuras de representación territorial vecinal en la Ciudad de México, primero como Comités Ciudadanos en colonias, y Consejo de Pueblo durante el periodo 2011-2019; y más tarde como Consejos de Participación Comunitaria por Unidad Territorial (de 2020 en adelante) han presentado, con pocas excepciones, una débil intervención en las acciones gubernamentales. No obstante, un aporte novedoso en las prácticas de presupuesto participativo en la Ciudad de México como interfaz socioestatal ocurrió con la integración del Comité Dictaminador en cada Alcaldía. En la nueva legislación la responsabilidad del análisis de viabilidad recae en un Órgano Dictaminador. Los órganos dictaminadores están conformados por cinco especialistas, quienes conjuntamente con el Concejal de la Comisión de Participación Ciudadana, dos administrativos y el titular del Área de Participación Ciudadana de las Alcaldías cuentan con voz y voto. Se suman con voz, pero sin voto, un Contralor Ciudadano del Gobierno de la Ciudad de México y una persona de la Contraloría en cada Alcaldía. Todos juntos analizan la viabilidad de cada propuesta de solución a un problema público (artículo 126 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México). Para la consulta del presupuesto participativo 2020 y 2021 funcionó este órgano dictaminador como novedad incorporada en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada el 12 de agosto de 2019.

Desde otra perspectiva de la participación, los mecanismos de democracia han tomado un curso jurídico en la legislación nacional al incorporar, la iniciativa ciudadana y la consulta popular en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante las reformas del 9 de agosto de 2012 y del 10 de febrero de 2014. A pesar de esta incorporación legal, en el mecanismo de consulta popular se ha limitado a la ciudadanía a través de los requisitos y las condiciones de su activación (Alacio, 2016, pp. 94-95). Tampoco la iniciativa ciudadana logró un robusto nivel de intervención, pues las iniciativas siguen la ruta legislativa ordinaria, en las cuales son los partidos políticos desde los puestos legislativos quienes mantienen el control de la redacción final y la aprobación (Alacio, 2017a).

Las legislaciones subnacionales sobre mecanismos de democracia directa; es decir, consulta, plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato, son diferentes por tres motivos: 1) debido al momento de su incorporación; 2) por el manejo de conceptos; y 3) por su contenido, esto es, por el uso de definiciones, procedimientos y requisitos. El tiempo de incorporación se puede delimitar en tres momentos, el periodo pionero, el periodo de auge, y el periodo tardío. El periodo pionero abarca los años anteriores a la alternancia partidista del Gobierno presidencial en México, es decir, antes de 2000, etapa caracterizada por el Gobierno priista en la Presidencia de la República. El periodo de auge se ubica entre los años 2000 y 2012 —tiempo del Gobierno panista en la Presidencia de la República— en tanto el periodo tardío abarca de 2013 a 2016, momento en el cual inicia la reforma político-electoral en el ámbito nacional, la cual vuelve posible el mecanismo de consulta popular en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de leyes complementarias.

Hay diferencias en la incorporación de los mecanismos a la legislación subnacional, por entidades federativas entre los tres periodos. El periodo pionero de incorporación de mecanismos de democracia directa colocó a la Ciudad de México, al Estado de México y a Jalisco como referentes; en tanto, el periodo pionero para insertar la iniciativa ciudadana o la iniciativa popular tuvo en la lista a San Luis Potosí, Jalisco y Colima. A pesar de la incorporación de los mecanismos en las leyes subnacionales, el contenido presentó variaciones, en algunos casos con ambigüedades, en otros con requisitos detallados, y en unos más se sumó la referencia al mecanismo sin presentar mayores explicaciones. La incorporación de los mecanismos abonó a la ampliación de la oferta en la legislación electoral mexicana; no obstante, en la práctica su uso fue reducido (Alacio, 2017b; Alacio, 2018). A través del análisis cuali-cuantitativo comparado se analizaron experiencias de activación de mecanismos de democracia directa en las entidades federativas, a partir de la puja conformada por protestas, actores políticos y sociales y voluntad política, se ubicó en esta última una condicionante de su activación (Alacio, 2018, p. 95).

¿Qué ha sucedido actualmente con las solicitudes de mecanismos de democracia directa en México? Se ha presentado un constante impulso de consultas a la ciudadanía sobre decisiones del Presidente de la República, desde que fue candidato electo hasta el momento actual, veamos similitudes y diferencias con el periodo de Salinas de Gortari.

### Contenidos del discurso mediático

Sexenio	Diferencias	Similitudes
Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con 53.19% de respaldo electoral.<sup>6</sup></li> <li>• Impulso a mecanismos de consulta.</li> <li>• El enemigo a vencer: la clasificación de los gobernados.</li> <li>• Contenidos discursivos diarios.</li> <li>• Sin interfaz socioestatal.</li> </ul>	Uso mediático
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin respaldo electoral.</li> <li>• Impulso al Programa Solidaridad.</li> <li>• Llamado a la unidad.</li> <li>• El enemigo a vencer: la pobreza.</li> <li>• Construcción de una débil interfaz socioestatal sexenal</li> </ul>	Programas de apoyo social

*Fuente: elaboración propia.*

El modelo de comunicación entre el Gobierno y la sociedad durante el sexenio 2018-2024 continúa de arriba hacia abajo, el conjunto de mensajes implementados a partir de la campaña de comunicación alrededor del Gobierno federal toma el nombre de mañaneras. A estos discursos diarios matutinos se sumó el discurso diario vespertino de transmisión televisada por parte de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, debido a la alerta mundial por COVID-19, y, en algunos casos, también se sumó la Secretaría del Trabajo.

Los programas federales están diversificados: becas, pensiones y subsidios a distintos grupos de la población.

<sup>6</sup> Informe de la Central Electoral del Instituto Nacional Electoral en México.

Revisemos el mensaje de 30 segundos como parte del segundo informe de Gobierno del Presidente de la República, presentado los días 24 y 25 de agosto en radio y televisión:

Tenemos nuestra conciencia tranquila y la dicha enorme de estar ayudando a la gente humilde, a los más necesitados, a los desposeídos. Los conservadores sostienen que estamos llevando al país al comunismo. El papa Francisco ha dicho que ayudar a los pobres no es comunismo, es el centro del evangelio. Es para decirles «tengan para que aprendan».

Voz en *off*: —Segundo Informe. Gobierno de México.

El mensaje de este video de promoción por parte de la Presidencia de la República tuvo como respuesta la emisión de medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, cuya motivación fue el artículo 134 constitucional, y la referencia a elementos religiosos que dañan la neutralidad del Estado laico mexicano. En tanto, el 6 de septiembre del 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 195/2020, por unanimidad en la votación confirmó las medidas cautelares emitidas por el Instituto Nacional Electoral al mensaje promocional del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.<sup>7</sup> De esta forma se activó la gestión autónoma de la gobernanza electoral.

La configuración simbólica en el contexto de las elecciones intermedias de 2021, con estructuras, sujetos y relaciones, está en marcha desde la intención de activar una consulta para juzgar a los ex-Presidentes de México. Veamos la siguiente tabla sobre la activación de consultas de cobertura nacional sin base legal:

---

7 Los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron ante el INE el procedimiento especial sancionador, el 28 de agosto de 2020. La Comisión de Quejas y Denuncias emitió medidas cautelares el 31 de agosto, y solicitó a través de la Dirección General de Cinematografía detener la difusión del promocional. La Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación interpuso un recurso de revisión el 2 de septiembre. «La Sala Superior desestimó los argumentos emitidos por la dependencia y ratificó la resolución del Comité de Quejas y Denuncias del INE. (ASUNTO: SUP-REP-101/2020)» (*Boletín Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 6 de septiembre de 2020, Sala Superior).

**Tabla 1.**  
**Activación de mecanismos nacionales de consulta**

Mecanismo	Activación	Formato	Resultado
Consulta impulsada por el EZLN en 1995 por demandas de seguridad social.	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano	No constitucional	Consulta realizada
Consulta impulsada por Alianza Cívica, A. C., la cual cuestionaba el desempeño del Presidente Carlos Salinas en 1995.	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano	No constitucional	Consulta realizada
#RenunciaYa, colectivos que convocan a una marcha el 15 de septiembre de 2015, sobre la revocación de mandato de Enrique Peña Nieto. A esta acción, se suma la colecta de firmas en Change.org	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano	No constitucional	Consulta realizada
Propuesta impulsada por los entonces integrantes del PRD, Gerardo Fernández Noroña, Rosendo Marín y Balfre Vargas Cortez.	De abajo hacia arriba como estrategia partidista	No constitucional	Consultas no realizadas
El panista Javier Corral presenta en su web, el pronunciamiento «Ciudadanos por la Revocación del Mandato». Todo esto contra el gobierno de Peña Nieto <sup>8</sup> .	De abajo hacia arriba como estrategia partidista	No constitucional	
Consulta sobre la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México impulsada por el Presidente de la República electo. Votación realizada el 27 y 28 de octubre de 2018.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	No se respetó la legislación.	Consulta realizada
Consulta sobre tres obras de infraestructura (Tren Maya Peninsular, Dos Bocas e Istmo de Tehuantepec), y 10 programas sociales impulsada por el Presidente de la República electo. Votación realizada el 24 y 25 de noviembre de 2018.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	No se respetó la legislación.	Consulta realizada

8 Meses después al impulso de Corral contra Peña Nieto, un mecanismo de revocatoria de mandato fue presentado por el C. Óscar Humberto González Aguirre para consultar sobre la gestión del Gobernador de Chihuahua, Javier Corral. La solicitud se presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEE) el 25 de marzo de 2019. El acuerdo resolvió la improcedencia de la solicitud de activación de la revocatoria de mandato, IEE/CE18/2019, en respuesta fechada el 14 de mayo de 2019, y firmada por el Consejero Presidente del IEE y por el Secretario Ejecutivo Suplente.

Mecanismo	Activación	Formato	Resultado
Consulta sobre la termoeléctrica de Morelos, impulsada por el Presidente de la República. Votación realizada el 23 y 24 de febrero de 2020.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	Realizada por el Gobierno federal	Consulta realizada
Consulta sobre la construcción de la cervecería Constellation Brands. Votación realizada el 21 y 22 de marzo de 2020.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	Realizada por el Gobierno federal	Consulta realizada

*Fuente: elaboración propia. Sobre los tipos de activación de abajo hacia arriba, consultar Schneider y Welp (2015).*

La introducción de instituciones de participación ciudadana, que otorgan poder a los gobernados para intervenir en «la definición de asuntos públicos», encuentra una desigual configuración de interacciones de «puja política» de confluencia entre partidos políticos, ciudadanía, poderes nacionales-locales, regionales y movimientos sociales (Schneider y Welp, 2015, p. 38). La diferencia de los mecanismos de democracia directa consiste en identificar qué poder lo dispara, y emana la acción política, pues desde abajo se obliga al Gobierno a un cambio, lo cual evidencia el éxito potencial del propio mecanismo (Altman, 2005, p. 213; y Altman, 2008, p. 64).

Los riesgos de la activación desde un giro negativo se presentan de abajo hacia arriba como concentración de poder cuando la estrategia está vinculada a los gobernantes para movilizar masas, también como estrategia partidista que pretende dar visibilidad a un partido de oposición gubernamental y colocar temas en la agenda; otro giro es de activación positiva de abajo hacia arriba, como empoderamiento ciudadano y de la sociedad civil para distribuir el poder en las democracias representativas; en tanto, la activación de arriba hacia abajo descansa en la oficina gubernamental (Welp y Serdült, 2012, pp. 69-71 y 74-75).

«¿Quién dice qué a quién por cuál canal y con qué efectos? Los mecanismos de democracia directa en México» muestra el foco en los distintos sentidos que presentan las activaciones de consulta a la ciuda-

danía (Alacio, 2020). El primero es desde la ley, el segundo desde la justicia y la reparación del daño, no obstante, el que impera es el tercero, el de orden político con impacto en la opinión pública. De nueva cuenta se impulsa la novedad mediática del México contemporáneo, la activación de consulta de arriba hacia abajo como concentración de poder. La pregunta a consultar es la siguiente:

¿Estás de acuerdo o no que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

El principio legal está en el capítulo XII fracciones I, II y III del artículo 223 del Código Penal Federal, el cual establece el significado de peculado, es decir, de los beneficios de los servidores públicos sobre dinero, valores, fincas y pertenencias del Estado. El mismo artículo incorpora las sanciones, las cuales no cuentan con numerales.

El segundo desde la justicia y la reparación del daño, no necesita consulta, pues depende de la voluntad de los gobernantes para hacer valer la ley.

El tercero es político y de movilización desde una multiplicidad de mensajes de confrontación que generan opinión pública y agendas mediáticas.

Finalmente, los costos, en momentos de ruptura por la COVID-19. Las rupturas han sido en la interacción social, en la economía, en la educación y en la salud, ¿cuáles son las respuestas de nuestros gobernantes ante este acontecimiento? Si la corrupción se limpia como las escaleras, de arriba para abajo, y la participación se construye de abajo hacia arriba. ¿A quiénes estamos dejando en los puestos de gobierno? ¿Qué nos están diciendo y con qué intenciones? ¿Por qué no hay interfaces auténticas entre la sociedad y el Estado? O al menos ¿por qué una consulta para hacer cumplir la ley existente? ¿Cómo llegamos aquí? Se sigue en la etapa de reacciones y resultados ante la jornada de votación del 1 de

agosto de 2021, una pregunta ambigua y obvia, y una espera al cumplimiento de la ley en el México del siglo XXI.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este texto desarrolla las condicionantes históricas sobre participación en el territorio mexicano, que desde el Gobierno federal limitó los espacios de incidencia, con excepción del sufragio en jornadas electorales. La coyuntura crítica se presentó ante una evidente interrupción en los reportes de los resultados electorales presidenciales del año 1988, en el cual el organizador de la elección era del mismo partido político de uno de los candidatos a la Presidencia de la República.

La coyuntura crítica ocurrió desde la implementación del Programa Solidaridad, como un ejercicio paralelo a propuestas de presupuesto participativo, con motivaciones de impulso a una legitimidad cuestionada por los resultados electorales por la Presidencia de la República. El llamado fue a la unidad nacional desde prácticas participativas con fines políticos.

A pesar de la publicación de la Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la creación del Consejo Técnico Consultivo, la persistencia estructural para opacar el impulso participativo es una constante, más allá de las diversas figuras de interfaz socioestatal.

La secuencia de reacciones presenta en las innovaciones institucionales su aporte más importante, al incorporar a la ciudadanía en las instituciones autónomas del Estado, en este sentido, el destacado papel de la gobernanza electoral resulta central para ceñir de certeza jurídica los procesos electorales nacionales y locales.

Los resultados muestran similitudes y diferencias entre los componentes comunicacionales de los sexenios 1988-1994 y 2018-2024, también existe una cercanía en el interés por sumar discursivamente a la ciudadanía a través de algún formato de participación. En este sentido, la implementación de políticas públicas desde los gobiernos evidencia

el interés por incorporar propuestas participativas como las consultas, los presupuestos participativos y los programas de Gobierno, como lo fue Solidaridad.

Los diseños legales e institucionales han sido otra ruta para sumar proyectos de ciudadanía como innovaciones jurídicas, e incluso a partir de diseños institucionales centralizados al poder político por ejemplo el INAI, o autónomos, tal como el INE y los Organismos Públicos Locales.

La gestión de la gobernanza electoral genera posibilidades a la democracia, en tanto las variadas propuestas impulsadas por agendas de arriba hacia abajo buscan mantener el control gubernamental limitando la incidencia ciudadana.

Desde el diseño del Estado, con diferentes objetivos, finalidades y resultados, es posible ubicar tres campos de acción: el primero está construido a partir de los proyectos gubernamentales, tal como Solidaridad; el segundo, conformado por las instituciones de gobernanza electoral; y el tercero, impulsado por el llamado a consultas.

Analizar las interfaces socioestatales en distintos momentos permite centrar la atención en la dependencia de la trayectoria, ubicar elementos de la transición política mexicana, donde lo nuevo no termina de llegar, y, en paralelo, las viejas prácticas no terminan de marcharse. Avanzar hacia una cultura de ciudadanía participativa resulta uno de los retos para el México del siglo XXI en ambientes de alternancia partidista.

## REFERENCIAS

- Alacio García, Rosa Ynés (2016). «La reforma político electoral 2013-2014, una participación ciudadana a medio camino», *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero-junio, UNAM, pp. 83-104.
- (2017a). «Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación», *Anuario Latinoamericano: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4, pp. 231-254. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17951/al.2017.4.231>
- (2017b). *Los mecanismos de democracia directa en México*. Suiza: C2D Working Paper Series, Centre for Research on Direct Democracy ZDA, Universidad de Zurich.
- (2018). «¿Influir en las decisiones públicas? ¿Para qué se legisla un mecanismo de democracia en México?». En Alacio García, Rosa Ynés (coord.). *Protestas, acción colectiva y ciudadanía*. Ciudad de México: El Colegio de Chihuahua-AMECIP-IPSA.
- (2019a). «Comités Ciudadanos, Consejos del Pueblo y Presupuesto Participativo en la Ciudad de México». En Alacio García, Rosa Ynés (coordinadora). *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Tirant lo Blanch.
- (2019b). «La participación ciudadana en la integración del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México». En Nateras González, Martha Elisa (coord.). *Espacios sociopolíticos y culturales de la participación y del comportamiento político en México*. Ciudad de México: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales-Universidad Autónoma de Querétaro.
- (2020). «¿Quién dice qué, a quién, por cuál canal y con qué efectos? Los mecanismos de democracia directa en México». En Nateras González, Martha Elisa y Valencia Londoño, Paula Andrea (coords.). *Comunicación Política y Transiciones en América Latina. Opinión pública y democracia en el centro del debate*. Valencia: Tirant lo Blanch-Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales- Universidad de Medellín, pp. 205-235.

- Alcozer Villanueva, Jorge (2008). «Transparencia electoral e historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos». En *Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos. Memoria y perspectivas*. México, D. F.: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, pp. 33-42.
- Alonzo Calles, Myrna (2017). «El presupuesto participativo en la Ciudad de México y los problemas en su ejercicio». En Marquina Sánchez, Lourdes y Plata, Miguel Moreno (coords.). *La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana. Un análisis desde el presupuesto participativo en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Ediciones Eón, pp. 77-92.
- Arreola Atilano, Idalina y Jiménez Martínez, Marisol (2017). «Metodología de observación de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo de la Ciudad de México». *XXXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales. Los Desafíos Globales de la Gobernanza Electoral*, del 22 al 25 de agosto de 2017, Ciudad de México.
- Altman, David (2005). «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203-235.
- (2008). «Uruguay: ¿la Suiza de América Latina?». En Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Análisis de los casos Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Avritzer, Leonardo (2017). *The Two Faces of Institutional Innovation*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Briseño Becerra, Carlos Alberto (coord.) (2011). *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. Guadalajara, Jalisco: Congreso del Estado de Jalisco-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Diego Guerra, Octavio Christian (2017). «Fortaleciendo la participación ciudadana: un diagnóstico del diseño y funcionamiento del presupuesto participativo en la Ciudad de México, 2010 a 2015». *XXXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales. Los Desafíos Globales de la Gobernanza Electoral*, del 22 al 25 de agosto, Ciudad de México.
- Escamilla Cadena, Alberto (2019). «El presupuesto participativo en la

Ciudad de México: modalidades y resultados», *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXVI, no. 74, enero-abril.

García Gutiérrez, Mauricio (2014). *El presupuesto participativo en la Ciudad de México. Un análisis sobre la consecución de los objetivos de profundización democrática y justicia social*. Tesina para obtener el Grado de Maestro en Administración y Políticas Públicas. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

García Bátiz, María Luisa y Arana, Luis Téllez (2018). «El Presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México», *Perfiles Latinoamericanos*, no. 52.

--- (2019). «La evolución del estudio de la participación ciudadana en los gobiernos municipales de México». En Sánchez Bernal, Antonio *et al.* (coords.). *La trayectoria de los estudios municipales. Tres décadas de investigación*. México: Miguel Ángel Porrúa- Universidad de Guadalajara.

Gómez Tagle, Silvia (2019). «Presupuesto participativo-Democracia participativa o instrumento clientelar al servicio de partidos y gobernantes». *XXX Congreso Internacional de Estudios Electorales: Democracia representativa y democracia participativa en tiempos de cambio*, del 10 al 13 de septiembre, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México.

Guadarrama Martínez, Rabindranath (2007). *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, documentos de trabajo.

Herrasti, María Luisa (2003). «Desafíos de la participación ciudadana desde los gobiernos locales». En Bolos, Silvia (coord.). *Participación y espacio público*. México, D. F.: Universidad de la Ciudad de México.

Hevia, Felipe, Vergara-Lope, Samana y Ávila Landa, Homero (2011). «Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal», *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre.

Instituto Electoral del Distrito Federal (2013). *Presupuesto participativo y planeación de proyectos*, Serie Talleres de participación ciudadana. México: Instituto Electoral del Distrito Federal .

--- (2014a). *Memoria del funcionamiento y gestión de los comités ciudadanos*

- y consejos del pueblo 2010-2013*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- (2014b). *Estadística de la Elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- (2017). *Estadística de Resultados Elección de comités ciudadanos y consejos de pueblos 2016*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Isunza Vera, Ernesto (2004). *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*. México: Universidad Veracruzana.
- Marquina Sánchez, Lourdes y Moreno Plata, Miguel (coords.) (2017). *La participación ciudadana, esencia de la gobernanza urbana. Un análisis desde el presupuesto participativo en la Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Ediciones Eón.
- Martínez Sánchez, Rubén (2016). *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*, Segundo lugar XXXIX Premio Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Mohoney, James (2001). *The Legacies of Liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, PA: The Johns Hopkins University Press.
- Olvera, Alberto (2009). La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática, diciembre. Entregable 2 del Contrato Simplificado 6800002163 2, documento disponible en la plataforma para socios del Latin American Studies Association (LASA).
- Peña Molina, Blanca Olivia (2003). «La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿igualdad de oportunidades o igualdad de daños?», *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, no. 2, julio-diciembre, pp. 35-58.
- Salazar Ugarte, Pedro (2004). «¿Qué participación para cuál democracia?». En Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Universidad Nacional Autónoma de

- México, Instituto de Investigaciones Sociales-INDESOL-COMECSO.
- Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2015). «Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LX, no. 224, mayo-agosto 2015, pp. 15-44.
- Téllez Arana, Luis (2015). *Análisis de las determinantes institucionales para el diseño de presupuestos participativos en México*. Tesis de Maestría Interinstitucional en Políticas Públicas Universidad de Guadalajara-El Colegio de Jalisco, México.
- Tejera Gaona, Héctor (2015). «Participación ciudadana y estructura de poder en México: el caso de los comités ciudadanos y el presupuesto participativo». *Memorias del XXVI Congreso Nacional de Estudios Electorales Balance de la Reforma Electoral 2014*, realizado el 14, 15 y 16 de octubre, Monterrey, Nuevo León.
- Valverde Viesca, Karla, Gutiérrez Márquez, Enrique y García Sánchez, Flor de María (2013). «Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVIII, no. 218, mayo-agosto, pp. 105-128.
- Welp Yanina y Serdült, Uwe (2012). «Reto, competencia y manipulación: referéndum y poder político en América Latina». En Mascareño, Carlos y Montecinos, Egon (coords.). *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*. Caracas: Centro de Estudios de Desarrollo-Universidad Central de Venezuela y Centro de Desarrollo Regional-Universidad de Lagos, Chile.
- Zermeño, Sergio (2004). «La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)». En Ziccardi, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, D. F.: UNAM.

### *Legislación consultada*

- Código Penal Federal (1931). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma el 1º de junio de 2021.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma el 8 de mayo de 2020.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma el 24 de abril de 2018.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma el 27 de enero de 2017.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada el 27 de enero de 2017. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm> el 9 de noviembre de 2018.

# Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana de la democracia directa en las 32 entidades de México

*Pedro Lucio López*<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Debemos de reconocer que en el caso mexicano existe un camino largo por recorrer en el tema de democracia directa si nos comparamos con países europeos, como es el caso de Suiza, considerada el patrón de oro por David Altman, o con América Latina, con el ejemplo uruguayo, al ser Estados que han tenido importantes experiencias de éxito en ese campo. Bajo dicho contexto, debemos destacar que en México los esfuerzos y las experiencias han surgido desde el ámbito local; prueba de ello es que a nivel nacional solo existe como antecedente la incorporación constitucional de la iniciativa ciudadana en 2012, y solamente el caso de la iniciativa de ley 3 de 3, también tenemos la creación de la Ley de Consulta Popular en 2014, además de contar en recientes años con diversas consultas populares promovidas por el actual Presidente, Andrés Manuel López Obrador, aunque ninguna de ellas ha cumplido los criterios de dicha ley. Hay que señalar que no poseemos una ley con observancia nacional que regule a los mecanismos de participación ciudadana existentes (de la democracia directa, participativa y deliberativa), o que, en su caso, se incorporen en la constitución mexicana como en Ecuador y Colombia.

---

<sup>1</sup> Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por el Colegio de San Luis, licenciado en Administración Pública por la UASLP, cuenta con diplomados en Democracia por la Escuela de Gobierno de la OEA y en Participación Ciudadana por la UDG, pedrolucaio\_27@hotmail.com

El análisis comparativo sobre la regulación en los 32 estados respecto a los mecanismos de la democracia directa permite identificar la forma en que se legislan estos instrumentos, sus coincidencias y diferencias, así como sus áreas de oportunidad. La presente investigación reafirma que México es una nación plural, la cual en recientes años inició su vida democrática, pero su proceso de democratización no ha sido ni homogéneo ni prioritario en todos los rincones del país y la situación se agudiza si hablamos de democracia directa. Por tal motivo, surge la necesidad de preguntarnos: ¿existe una visión compartida en la forma en cómo se regulan a los mecanismos de democracia directa a nivel subnacional?, ¿en qué elementos es necesario mejorar su regulación?, y ¿existe una relación de complementariedad o de subordinación de estos ante la democracia representativa? En esta investigación primero se detalla un breve antecedente, se plantea la problemática, se explican los criterios metodológicos, se define el marco conceptual y teórico, se presenta el análisis del marco normativo en cada entidad por medio de un índice legal y finaliza con las conclusiones.

## ANTECEDENTES

La participación ciudadana se entiende como «la intervención de los ciudadanos en actividades públicas, en tanto que son portadores de determinados intereses sociales o particulares» (Cunill, 1991, p. 56) o como «el derecho de grupos y de personas a incidir en el espacio público tanto estatal como no estatal y es un ingrediente fundamental para la innovación, el fortalecimiento democrático y la construcción de gobernanzas» (Hevia y Vergara, 2011, p. 10), también «es el medio con el que cuentan los ciudadanos para ejercer control sobre las élites políticas» (Parry, 1972, pp. 19-26).

Dicha participación ciudadana ha estado presente en el contexto nacional desde la época del Virreinato, aunque en algunos de los hechos históricos descritos a continuación no se encontraban reglamentados los mecanismos de participación ciudadana, ni existía una concep-

tualización aceptada en su época. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra cómo la ciudadanía y la clase gobernante de esos años implementaban algunos de los mecanismos de la democracia directa, principalmente utilizados como un instrumento que permitía legitimar las decisiones de quien ejercía el poder.

1. En 1824 la anexión de Chiapas por medio de una consulta popular marca un importante momento en la ejecución de estos instrumentos, pues cuestionaba si aquel territorio debía pertenecer a México o a Guatemala. Como resultado, el 14 de septiembre de ese año Chiapas se convierte en un estado soberano de la república mexicana.
2. En el año de 1854, Antonio López de Santa Anna realizó una consulta popular con el fin de legitimar su reelección por undécima vez.
3. En 1867, el Presidente Benito Juárez lanzó una convocatoria a la ciudadanía para realizar un plebiscito y reformar la Constitución federal respecto al equilibrio de los poderes supremos de la Unión (Romero y Morales, 2017, pp. 252-254).
4. En 1995 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Dicha ley estableció solamente mecanismos de participación ciudadana de bajo alcance para el ciudadano, ya que «solo contempló la elección de jefes de manzana, e introdujo la figura de los consejeros ciudadanos» (Zermeño, 2006).
5. En 1998 fue aprobada en el Distrito Federal una nueva Ley de Participación Ciudadana, la cual introdujo formas de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, y otras. Estas formas de participación directa fueron legalizadas también en Jalisco en enero del mismo año, por medio de una Ley de Participación Ciudadana (Ramírez, 2002).
6. Después de 1998, para Alarcón (2002) inició un proceso de imitación legal que se fue extendiendo por la mayor parte del país. En 2001 ya había 13 estados con leyes de participación ciudadana; en 2006 se tenían 28 en esa condición.

7. En el año 2012 se incorpora en el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas ciudadanas, siempre y cuando se respalde con el apoyo de 0.13% de la Lista Nominal de Electores (CPEUM, 2019).
8. En 2014 se aprobó la Ley Federal de Consulta Popular, la cual regula su procedimiento y estipula que los ciudadanos pueden activar este mecanismo con el apoyo de 2% de la Lista Nominal de Electores (LFCP, 2014).

## PROBLEMÁTICA

En este siglo XXI una de las principales explicaciones de la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas políticos y gubernamentales es que estos se incluyen legal e institucionalmente a partir de la crisis de la democracia representativa y sus mecanismos como el voto y los partidos políticos, una de sus principales causas es la cooptación por parte de las élites sobre el poder. No olvidemos que «el análisis de la participación ciudadana es indispensable para visibilizar aquellas deficiencias de la representación política y gubernamental» (Sartori, 2008).

En México los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2012 detallan que las instituciones en las que menos confía la ciudadanía son el Gobierno, los partidos políticos y la Cámara de Diputados y de Senadores. Aunque el panorama es negativo, la participación ciudadana puede ser una posible solución para combatir esa desconfianza en las instituciones gubernamentales y, por medio de ella, reducir las brechas de relación y comunicación que existen entre gobernantes y gobernados. El buscar una posible solución ante esa crisis de confianza que tiene el ciudadano sobre su sistema de democracia es de vital importancia, ya que «la crisis de confianza de los ciudadanos augura malos tiempos para la democracia» (Bauman, 2007, p. 199).

Aunque Javier Esteinou afirma que en el sistema político mexicano lo que predomina son mecanismos de democracia representativa, se

cuenta con precedentes para el desarrollo de una democracia en la que los ciudadanos estén más involucrados en las decisiones que afectan a sus comunidades más allá de la elección de representantes (2011, pp. 99-118). Por tal motivo, los mecanismos de participación ciudadana funcionan en las democracias contemporáneas como instrumentos que permiten al ciudadano influir directamente en las decisiones que se toman dentro de un sistema tan complejo como el mexicano, lleno de diversos actores, intereses y dinámicas políticas cambiantes.

## METODOLOGÍA

La presente es una investigación cualitativa y cuantitativa, es decir mixta, basada principalmente en el uso de fuentes secundarias. Por un lado, se utiliza el método descriptivo para definir ciertas características surgidas en el desarrollo de la investigación documental, el cual se basa principalmente en el estudio de leyes locales. Sin embargo, también contempla la parte cuantitativa en el sentido de que, al momento de realizar el índice legal de los mecanismos de la democracia directa, se utiliza una asignación de valores para poder cuantificar con el fin de sistematizar la información. La naturaleza de la investigación será de observación no participativa e indirecta.

Se determinó el estudio de cuatro mecanismos de la democracia directa, con base en la clasificación propuesta por Claudia Gamboa (2007), la cual señala que «estos son el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y la iniciativa ciudadana». No incluye la revocación del mandato, ya que dicho instrumento sigue vinculándose con la democracia representativa, en el sentido de que el ciudadano en este mecanismo vota si un mandatario continúa o no en el poder y este le sigue representando, y así refuerza el principio de representación.

El que los mecanismos de democracia directa cuenten con condiciones legales mínimas que permitan y garanticen su implementación es un elemento de suma importancia para el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) y para la Comisión Europea

para la Democracia por el Derecho o Comisión de Venecia. Algunas de las condiciones mínimas sobre las que hacen hincapié, y que más adelante se estudia cada una a profundidad, son principalmente seis y constan de que estos mecanismos se encuentren debidamente reglamentados en alguna ley, que el ciudadano tenga la facultad de promoverlos, umbrales de activación accesibles, estipular que los resultados sean vinculatorios, que se defina un procedimiento claro y su financiamiento.

En la elaboración del presente índice legal lo que se busca es realizar una valoración cuantitativa y una operacionalización sobre las seis variables descritas anteriormente. En este análisis primero se califica por separado a cada uno de los mecanismos en las 32 entidades. A cada variable se le da un valor de «0» si no se legisla, de «1» cuando sí se legisla y de «0.5» si la información es confusa o incompleta, así tiene por cada mecanismo una calificación mínima de «0» y máxima de «6». El índice legal de los mecanismos de democracia directa a nivel subnacional es el resultado de la suma de las cuatro calificaciones totales, con un rango de calificación mínimo de «0» y máximo de «24». Cada variable analiza los siguientes puntos:

1. Reglamentado: evalúa si el mecanismo está regulado en alguna ley de participación ciudadana, en la constitución local o algún otro ordenamiento jurídico estatal.
2. Puede activarlo el ciudadano: analiza si dentro del marco legal se encuentra la prerrogativa conferida al ciudadano para que este pueda promover el mecanismo. Para la iniciativa ciudadana esta variable estudia si el ciudadano tiene la facultad de participar en el proceso legislativo de la dictaminación en el congreso.
3. Umbral para activar: lo que analiza es el tipo de umbral o porcentaje requerido para activar el mecanismo en cuestión, y usa la siguiente escala. (Ver Tabla 1).
4. Detalla proceso: estudia el que se estipulen elementos de valor sobre el proceso para solicitar la activación de dichos mecanismos.
5. Es vinculante: en el caso del referéndum, el plebiscito y la con-

sulta, se analiza si se legisla una vez que el mecanismo se celebra y cumple los requisitos legales, estipula una obligatoriedad para que las autoridades acaten los resultados. En el caso de la iniciativa, se estudia si la norma detalla la obligatoriedad de publicarla formalmente una vez que fue aprobada en el Poder Legislativo local.

6. **Financiamiento:** esta variable busca analizar el que se defina concretamente en la legislación local aquel actor o institución que será responsable de asumir los costos económicos de la activación e implementación del mecanismo.

**Tabla 1. Escala de puntuación para el umbral de activación**

Puntuación	Criterios para asignar la puntuación
1	Bajo, de 0.01% a 3.1% y para el caso de la iniciativa cuando se indica que es activada de forma personal/individual.
0.5	Medio, de 3.2% a 5%
0	Alto, mayor de 5.1% o que la variable no se legisla.

*Fuente: elaboración propia.*

**Tabla 2. Esquematación del índice legal de los MDD**

Mecanismo	Variables	Valores	Rango de calificación	Índice legal de los MDD
Referéndum	1 Reglamentado.	1 es igual a que sí contempla la variable.	Por cada mecanismo la calificación total será de 0 a 6.	0-24 Este valor es el resultado de la suma de las calificaciones totales de cada mecanismo.
Plebiscito	2 Puede activarlo y participar el ciudadano (iniciativa ciudadana).	0 significa que no se legisla la variable estudiada.		
Iniciativa ciudadana	3 Umbral para activar.	0.5 la información encontrada es confusa o incompleta.		
Consulta popular	4 Detalla proceso. 5 Es vinculante. 6 Financiamiento.			

*Fuente: elaboración propia.*

**Tabla 3.**  
**Clasificaciones de los MDD**

Autor	Mecanismos de la democracia directa
Claudia Gamboa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consulta popular</li> <li>2. Referéndum</li> <li>3. Plebiscito</li> <li>4. Iniciativa ciudadana</li> </ol>
Daniel Zovatto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consulta popular se materializa por el referéndum y el plebiscito (es obligatoria automática/acotada o facultativa desde arriba/desde abajo, en ambos casos).</li> <li>2. Iniciativa legislativa popular</li> <li>3. Revocación del mandato</li> </ol>
José García, Alicia Lissidini y Miguel Fernández	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Iniciativa legislativa</li> <li>2. Iniciativa popular (directa e indirecta, simple o formulada en ambos casos)</li> <li>3. Veto popular</li> <li>4. Referéndum (legitimador, bloqueador y consultivo)</li> <li>5. Revocatoria del mandato</li> </ol>
Uwe Serdült y Yanina Welp	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De arriba hacia abajo, como el referéndum por ley, por legislaturas o titulares de cargo (son activados por las autoridades).</li> <li>2. De abajo hacia arriba, como el referéndum y la iniciativa ciudadana (son activados por el ciudadano).</li> </ol>
Sabine Jung	<p>Existen tres tipos de consultas populares:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Iniciativa popular (iniciativas de ley o de referendo)</li> <li>2. Referéndum (de aprobación y de decisión)</li> <li>3. Referéndum obligatorio</li> </ol>
David Altman	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los de arriba (plebiscito consultivo de tipo no vinculante y el plebiscito con efectos vinculantes)</li> <li>2. Los de abajo (no vinculantes las iniciativas consultivas y vinculantes las iniciativas populares, los referéndums y los referéndums revocatorios)</li> </ol>
Alicia Lissidini	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desde arriba: Potestad del Poder Ejecutivo (consulta popular vinculante o no vinculante) y potestad del Poder Legislativo (consulta popular vinculante o no vinculante)</li> <li>2. Desde abajo: Mecanismos proactivos (iniciativa de ley, iniciativa de reforma constitucional e iniciativa de consulta popular). Mecanismos reactivos (revocación de mandato y derogación de ley). Mecanismos de consulta obligatoria (consulta obligatoria para reformas constitucionales y consulta obligatoria previa).</li> </ol>

*Fuente: elaboración propia con base en Gamboa y Valdés Robledo (2013, pp. 5-6), Zovatto (2014, p. 15), García (2009), Lissidini (2006, 2014), Fernández (2001), Serdült y Welp (2012), Jung (2001, pp. 90-94) y Altman (2005, p. 213).*

## MARCO CONCEPTUAL

Los mecanismos de democracia directa «son instrumentos institucionales que posibilitan a la ciudadanía un cierto grado de toma de decisiones de forma directa, sin pasar necesariamente por el filtro de la representación política» (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008). A su vez, «la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa fue en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad» (Zovatto, 2008, p. 262).

Estas formas de participación no solamente son importantes en el sentido de que pueden utilizarse como medios para mejorar la calidad y la legitimidad de acciones específicas, también son prácticas que, de manera repetida en el tiempo, pueden promover percepciones más generalizadas de sentimientos de ciudadanía, identidad común, reconocimiento de derechos y obligaciones, dar un sentido de pertenencia que pueden ayudar a asegurar la legitimidad democrática (Romero, 2017, p. 169). En la Tabla 3, se detallan las diferentes clasificaciones que existen sobre estos mecanismos.

Queda de manifiesto que las clasificaciones para referirse a los mecanismos de la democracia directa son diversas, dependen de los autores utilizados y del contexto nacional e internacional en donde estos se analicen. Sin embargo, cabe destacar que si se identifica un entendimiento común sobre a qué se refieren cada uno de ellos y sobre cuál es su principal característica. El referéndum «es entendido como un instrumento para la participación ciudadana a través del cual, mediante el voto mayoritario de los electores, aprueba o rechaza disposiciones jurídicas de notoria trascendencia» (Rivera, 2003).

El plebiscito «es la consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía o poderes excepcionales» (Rivera, 2003). Para el caso mexicano, «la consulta popular es el mecanismo por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas

de trascendencia nacional» (LFCP, 2014, p. 1). Y la iniciativa popular o ciudadana «es un derecho reconocido a los ciudadanos para proponer leyes y que estas iniciativas tengan el tratamiento ordinario que establece la Ley, su discusión y aprobación o rechazo» (Rivera, 2003).

## MARCO TEÓRICO

### *Crisis de la democracia representativa*

La palabra griega *demokratia* se compone de *demos*, que quiere decir «pueblo», y de *kratos*, que quiere decir «poder». Por tanto, traducida al castellano, significa «poder del pueblo». Si es así, las democracias «tienen que ser» lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda (Sartori, 2018, p. 15). En el libro *Teoría de la democracia*, Sartori plantea la existencia de diversos tipos o modelos en los que se puede catalogar a la democracia: la electoral, la representativa, la participativa e incluso la de referéndum. Destaca la representativa porque es una democracia indirecta, en la cual los ciudadanos son quienes eligen a quienes los gobiernan y representan en la asamblea, es decir, deciden las políticas y actos legislativos del pueblo (1987, pp. 150-152).

«Se debe reconocer la existencia de una concepción hegemónica de la democracia» (Santos y Avritzer, 2004), traducida dicha concepción hegemónica en la implementación de la democracia liberal y sus mecanismos e instituciones que la definen, como el voto, los partidos políticos, el principio de representatividad y de mayorías. Esta concepción hegemónica se ha implantado sobre otros modelos de democracia a lo largo del tiempo, además de ser reforzada por la idea de Schumpeter. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando las reglas del juego de la democracia representativa dejan de ser respetadas por todos los involucrados?, cuando la sociedad no se siente representada por las decisiones tomadas por los gobernantes, cuando dejan de garantizarse los derechos fundamentales del ciudadano y además el Estado se corrompe. Señala Enrique Krauze en *El Pueblo soy yo*, «que con la simple designación de represen-

tantes no se garantiza el bienestar político» (2018, p. 99), por permitir el acceso al poder de gobernantes tiranos o autoritarios, aún en este siglo que implementan acciones poco o nada democráticas.

Es ahí cuando comenzamos a hablar de una crisis de la democracia, entendida como aquella ausencia de legitimidad y confianza por parte de los ciudadanos en los actores políticos y en las instituciones gubernamentales y políticas. Esta crisis es uno de los principales retos que enfrentan hoy en día muchas de las democracias liberales contemporáneas; Larry Diamond opina que «nos hemos internado en un periodo de recesión democrática» (2015, pp. 141-155). En el contexto de América Latina, a partir de los resultados del informe de Latinobarómetro de 2018, destaca que la recesión de la democracia se refleja en el indicador de insatisfacción de la democracia, la cual aumenta de 51% en 2008 a 71% en 2018, y así se presenta una grave crisis del sistema de partidos y el principio de representatividad (Latinobarómetro, 2018, pp. 30-52).

Existen dos corrientes teóricas bajo las cuales se puede analizar esta crisis de la democracia representativa. Por un lado, tenemos una visión elitista por los autores Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki, quienes creen que la crisis es causada por una sobrecarga de demandas populares sobre un sistema que no las puede satisfacer y recomiendan el uso de mecanismos que limiten la expresión de esas demandas. En contraste con esta propuesta, C. B. Macpherson piensa que la crisis es producto de las desigualdades causadas por la falta de participación, su propuesta consiste en incrementar la forma en la que los ciudadanos intervienen en política (Nino, 1997, p. 214).

Además, es importante considerar que en las democracias representativas los sectores sociales menos favorecidos y las minorías no logran que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que el de los sectores mayoritarios o económicamente más prósperos (Santos y Avritzer, 2004, pp. 35-74). Con este argumento se puede encontrar otra justificación a la existencia de los mecanismos de participación ciudadana, ya que posibilitan que dichos sectores menos favorecidos y minorías puedan poner en la agenda pública y política temas no considerados por los actores políticos.

*Democratizar nuestra democracia por medio de los mecanismos de democracia directa:* Derivado de la crisis de la democracia representativa surge la interrogante: ¿cómo subsanar esas debilidades y recomponer ese lazo de comunicación y relación entre Gobierno y sociedad? A manera de propuesta, la participación ciudadana encuentra un fundamento en la crisis de eficacia del Estado y surge como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia (Cunill, 1991, p. 12). Fabio Velázquez y Clara Rodríguez concluyen, con base en los autores Bacqué, Rey y Sintomer, que «la participación ciudadana constituye un factor de renovación de la política, no solo de la *policy*, sino de la *politics* y se convierte en un importante detonante de democratización de la democracia» (2008, p. 172). Hoy resulta ser el antídoto ante las deficiencias del principio de representación, los sistemas de gobiernos cerrados e incluso para la apatía ciudadana.

Aunque existe una gama amplia de mecanismos existentes de la democracia deliberativa, la democracia participativa o la democracia directa para complementarse con el principio de representación, a continuación, se aborda la propuesta desde la visión de los mecanismos de la democracia directa, al considerar que, cuando el ciudadano los tiene a su alcance, puede influir directamente en el Gobierno y en la política por medio de ellos. Sin embargo, se debe reconocer que sus limitantes principalmente se encuentran supeditadas a la legislación de cada país o de cada ámbito local, por ello la importancia de su estudio.

Zovatto señala que la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política en los años noventa trataron de ser superadas en numerosos países de la región mediante una doble vía: por un lado, reformas constitucionales, por el otro, incorporación de mecanismos de democracia directa (2007, p. 1). «Desde la década de 1980, los países de la región latinoamericana emprendieron procesos de reformas políticas profundas donde se incluyeron los mecanismos de democracia directa» (Zovatto citado por Vázquez Correa, 2018, p. 17). Pero, ¿qué se entiende por democracia directa? Adela Cortina indica que en ella el pueblo no solo es titular del poder, sino que es quien lo ejerce, de modo que la participación del pueblo en el Gobierno consiste en

un ejercicio directo del poder, y es posible en este caso hablar de un Gobierno del pueblo (1993, p. 89). Serdült y Welp la definen como «un conjunto de procedimientos, que permiten a los ciudadanos decidir y hacer política directamente a través de una votación, sin la participación de un parlamento o un gobierno» (2012, p. 70).

Fernando Londoño advierte «que implica que un tema es sometido a un debate público y abierto, que culmina normalmente en una votación del conjunto del electorado habilitado» (2014, p. 15). José García destaca su necesidad a partir de dos premisas que señalan que «ante su implementación se dará el aumento de la receptividad del Estado y el empoderamiento del ciudadano» (2009, p. 190). Por tal motivo, el nuevo espíritu de la democracia alude a un momento en el cual la apertura de los sistemas a los mecanismos de democracia directa resulta una propuesta complementaria al déficit del principio de representación, y destaca la importancia de que estos mecanismos sean promovidos por ciudadanos, exista un debate público informado y principalmente se brinden las condiciones legales necesarias para su activación.

## ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS MDD

De las 32 entidades del país se identificó que 26 de ellas cuentan con una ley de participación ciudadana vigente, en cuatro estados tienen otras que regulan algunos de los mecanismos, pero sin una que reglamente los diversos mecanismos de participación ciudadana, como Campeche (Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado), Chiapas (Código de Elecciones y de Participación Ciudadana), San Luis Potosí (Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado) y Tlaxcala (Ley de Consulta para el Estado de Tlaxcala). Finalmente, en dos entidades, Estado de México y Puebla, no se cuenta actualmente con alguna reglamentación vigente en la materia. Los resultados del estudio de las seis variables quedaron de la siguiente manera: ordenados los estados en forma descendente conforme obtuvieron la mayor puntuación.

Tabla 4. Índice legal de los MDD a nivel subnacional

	Estado	Referéndum	Plebiscito	Consulta	Iniciativa	Total
1	Jalisco	6	6	6	6	24
2	Aguascalientes	6	6	5.5	6	23.5
3	Ciudad de México	5.5	5.5	5.5	5.5	22
4	Quintana Roo	6	6	6	3.5	21.5
5	Baja California	6	6	5	3.5	20.5
6	Chiapas	5	5	6	4.5	20.5
7	Michoacán	5.5	5.5	5.5	3.5	20
8	Querétaro	6	6	3.5	4	19.5
9	Coahuila	5	5	4	5	19
10	Durango	6	6	3	3.5	18.5
11	Sonora	5	5	4	4.5	18.5
12	Morelos	6	6	2	4	18
13	Tamaulipas	4	5	5	3.5	17.5
14	Guerrero	5	5	3	4	17
15	Yucatán	6	6	0.5	4	16.5
16	Nuevo León	5	5	3	3	16
17	Guanajuato	6	6	0.5	3.5	16
18	Tlaxcala	5.5	5	2	3.5	16
19	Chihuahua	5	5	1	4.5	15.5
20	Baja California Sur	4.5	4.5	3	3.5	15.5
21	Veracruz	3	3	5	4.5	15.5
22	San Luis Potosí	5	6	0.5	3.5	15
23	Tabasco	5	5	0.5	4.5	15
24	Oaxaca	5	5	0.5	3.5	14
25	Sinaloa	5	5	0.5	3.5	14
26	Nayarit	4.5	4.5	0.5	4	13.5
27	Estado de México	4	0	6	3	13
28	Zacatecas	4.5	4.5	0.5	3	12.5
29	Colima	4	4	0.5	3.5	12
30	Puebla	3.5	2.5	1.5	2.5	10
31	Hidalgo	0	0	5	4.5	9.5
32	Campeche	2.5	1.5	0.5	5	9.5

Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo local de cada entidad.

*Resultados de la primera variable, reglamentación del mecanismo:* se tomó como punto de partida que el mecanismo se encontrara detallado de manera explícita. En el caso del referéndum en 31 entidades se reglamenta explícitamente, solamente Hidalgo no lo incorpora. El plebiscito lo admiten 30 estados, ya que en el Estado de México e Hidalgo no lo reglamentan.

Sobre la consulta en 12 entidades se definió que la reglamentación de su concepto «no es claro», ya que de estas en dos no incorpora explícitamente a la consulta popular o ciudadana, al ser Querétaro donde especifica la existencia de la consulta vecinal y Chihuahua la consulta pública. En los otros 10 estados —Campeche, Colima, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas— hacen referencia al concepto de consulta; sin embargo, se interpreta que este mecanismo es considerado como la activación de un referéndum o un plebiscito, es decir, no especifica una diferencia entre la consulta y los otros dos mecanismos, aunado a esto, no reglamenta el procedimiento, ni da una definición concreta sobre la consulta.

En las 20 entidades restantes sí se legisla explícitamente la consulta. Destaca Nuevo León, que contempla la consulta popular para referirse al referéndum y al plebiscito y a la consulta ciudadana para temas de interés social; en la Ciudad de México la consulta popular es promovida por autoridades; y la consulta ciudadana, impulsada por ciudadanos. Y respecto a la iniciativa ciudadana, tiene una cobertura total en las 32 entidades, incluida ya sea en la ley de participación ciudadana o en la constitución.

*Resultados de segunda variable, facultad para que el ciudadano pueda activar los mecanismos:* sobre el referéndum, en 30 entidades puede activarlo el ciudadano, en Hidalgo no se regula y en el caso de Veracruz señala su normativa que este mecanismo será activado por el Gobernador, el Congreso local y los Ayuntamientos, es decir, solo por autoridades. En el plebiscito, 27 entidades facultan al ciudadano para promoverlo; en tres, solo a autoridades para activarlo —Campeche, Puebla y Veracruz—; en el Estado de México e Hidalgo no se reglamenta este mecanismo.

**Tabla 5.**  
Categorización de los umbrales para que el ciudadano active los MDD

	Entidad	Referéndum	Plebiscito	Consulta	Iniciativa
1	Aguascalientes	Bajo* (2% y 10%)	Bajo (2%)	Bajo (1%)	Bajo (1%)
2	Baja California	Bajo* (0.5% y 1.5)	Bajo (0.5%)	Bajo (2%)	Bajo (500 ciudadanos)
3	Baja California Sur	Medio* (4% y 5%)	Medio (4%)	No especifica	Personal
4	Campeche	No especifica	El ciudadano no lo promueve	No especifica	Bajo (0.13%)
5	Chiapas	Bajo (1%)	Bajo (1%)	Bajo (art. 481 dice 2% y art. 474 1%)	Bajo (1%)
6	Chihuahua	Bajo (0.5%)	Bajo (0.5%)	No especifica	Bajo (0.1%)
7	Ciudad de México	Bajo (0.4%)	Bajo (0.4%)	Bajo (2%)	Bajo (0.13%)
8	Coahuila	Bajo (3%)	Bajo (3%)	Bajo (100 habitantes)	Personal
9	Colima	Alto (7%)	No especifica.	No especifica	Bajo (0.13%)
10	Durango	Bajo (0.5%)	Bajo (0.5%)	El ciudadano no la promueve	Bajo (0.5%)
11	Estado de México	Alto (20%)	No se legisla	Bajo (2%)	Personal (da a entender)
12	Guanajuato	Bajo* (3% y 5%)	Bajo (3%)	No especifica	Bajo (0.5%)
13	Guerrero	Bajo (0.2%)	Bajo (0.5%)	El ciudadano no la promueve	Bajo (0.2%)
14	Hidalgo	No se legisla	No se legisla	Bajo (2%)	Bajo (0.13%)
15	Jalisco	Bajo (0.05%)	Bajo (0.05%)	Bajo (0.05%)	Bajo (0.05%)
16	Michoacán	Bajo (1.5%)	Bajo (1.5%)	Bajo (2.5%)	Personal
17	Morelos	Bajo (1%)	Bajo (1%)	El ciudadano no la promueve	Bajo* (1% y 2%)
18	Nayarit	Medio (5%)	Medio (5%)	No especifica	Medio (5%)
19	Nuevo León	Bajo (2%)	Bajo (2%)	El ciudadano no la promueve	Personal
20	Oaxaca	Alto (20%)	Alto (20%)	No especifica	Personal

	Entidad	Referéndum	Plebiscito	Consulta	Iniciativa
21	Puebla	Alto (15%)	El ciudadano no lo promueve	El ciudadano no la promueve	Bajo (2.5%)
22	Querétaro	Bajo (3%)	Bajo (3%)	No es claro (10% de la sección electoral)	Bajo* (1% y 3%)
23	Quintana Roo	Bajo (3%)	Bajo (3%)	Bajo (3%)	Personal
24	San Luis Potosí	Bajo* (2% y 3%)	Bajo (2% actos del Ejecutivo y 3% actos del Legislativo)	No especifica	Personal
25	Sinaloa	Bajo (2%)	Bajo (2%)	No especifica	Personal
26	Sonora	Bajo* (3% y 5%)	Bajo (3%)	Bajo (10,000 ciudadanos)	Bajo (1%)
27	Tabasco	Alto (10%)	Alto (10%)	No especifica	Alto (10%)
28	Tamaulipas	Bajo (1%)	Bajo (1%)	Bajo (2%)	Bajo (0.13%)
29	Tlaxcala	Medio* (5% y 10%)	Alto (25%)	El ciudadano no la promueve	Personal
30	Veracruz	El ciudadano no promueve	El ciudadano no lo promueve	Bajo (2%)	Bajo (0.13%)
31	Yucatán	Bajo (2%)	Bajo (2%)	No especifica	Bajo (0.3%)
32	Zacatecas	Medio (5%)	Medio (5%)	No especifica	Bajo (500 ciudadanos)

*Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo local de cada entidad.*

En la consulta, 15 estados facultan al ciudadano para promoverla —Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Veracruz—. En seis entidades se confiere dicha facultad solamente a autoridades —Durango, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Nuevo León (en este último se refiere a la consulta ciudadana)— y en las 11 restantes no especifica si puede activarla el ciudadano.

Por su naturaleza, la iniciativa ciudadana es promovida por ciudadanos y esta característica es uno de sus elementos distintivos, por esa razón en este mecanismo se buscó conocer si se faculta al ciudadano a participar en el proceso legislativo para dictaminar la iniciativa. Solamente 14 entidades —Yucatán, Veracruz, Sonora, Tabasco, Nayarit, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Coahuila, Ciudad de México, Chihuahua, Chiapas, Campeche y Aguascalientes— han reglamentado que el ciudadano puede participar (con derecho a voz) en la discusión de la iniciativa en la comisión dictaminadora. En Oaxaca su legislación establece que no podrá participar en el proceso legislativo de dictaminación y en los 17 restantes no especifica si se faculta al ciudadano participar o no.

*Resultados de la tercera variable, umbral de activación exigido al ciudadano:* estos umbrales se traducen en un aval requerido por la legislación para que, al momento de activar dicho mecanismo, la propuesta sea respaldada por un porcentaje de firmas de ciudadanos inscritos al listado nominal de electores del estado, dicha información es validada por el instituto electoral local en la mayoría de los casos. Se dividen en aquellos estados donde el umbral es mayor de 0.01% y tiene como límite 3.1%, si se considera que puede catalogarse como accesible para el ciudadano. En la segunda agrupación corresponde a las entidades donde el umbral requerido es mayor de 3.1% hasta 5% y se clasifica como medio. Finalmente, el umbral alto es aquel que supera 5.1%, ya que a partir de esta cifra podría determinarse como un porcentaje alto, debido a que el ciudadano puede comenzar a tener dificultades para su cumplimiento.

En el caso de la iniciativa ciudadana el concepto de *personal* hace referencia a que el mecanismo puede ser activado de manera individual por el ciudadano, sin pedir aval de firmas. En la Tabla 5 (pág. 64), a los estados que se les agrega el signo \* son aquellos en los que su legislación determina dos umbrales diferentes para la activación, uno relacionado a leyes y otro para la constitución; por tal motivo, se tomó en todos los casos como punto de referencia el umbral que regula el ámbito de las leyes (en algunos casos ambos umbrales entran en una misma categoría).

*Análisis de la cuarta variable, reglamentación del procedimiento:* en el referéndum, 29 de las entidades en su marco normativo sí detallan el pro-

cedimiento a seguir, en el caso de Hidalgo su marco normativo no regula el referéndum; en Campeche y Puebla se buscó la existencia del proceso de una manera más exacta en algún reglamento o ley; sin embargo, se identificó que carece de reglas operativas más precisas. En el plebiscito, 28 entidades sí definen el procedimiento a seguir; en el Estado de México y en Hidalgo no existe marco legal que ampare este mecanismo; en el caso de Campeche y Puebla, al igual que en el referéndum, se carece de información sobre su procedimiento.

En el análisis de la consulta, 19 estados reglamentan el proceso; por otro lado, en tres entidades —Chihuahua, Morelos y Puebla— se identificaron que se requieren más elementos que detallen la forma como se deberá llevar a cabo una consulta. En 10 estados —Campeche, Colima, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas— no se especifica el procedimiento a seguir. Y respecto a la iniciativa ciudadana, 29 entidades del país reglamentan el proceso, pero, para los casos de Estado de México y Nuevo León, se identificó que no puntualiza los elementos necesarios para describirlo y San Luis Potosí de la misma manera carece de elementos descriptivos, aunque se pueden encontrar fundamentos de su procedimiento en el reglamento interno o en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

*Resultados de la quinta variable, existencia del carácter vinculatorio de los resultados:* en el caso del referéndum, son 26 estados los que señalan que sus resultados serán vinculatorios para las autoridades; por otra parte, en Campeche, Colima y San Luis Potosí no se especifica, en Zacatecas no es vinculante, en Tamaulipas será valorativo y en Hidalgo no se legisla el mecanismo. En el plebiscito, son 27 estados donde los resultados serán vinculatorios, en Campeche y Colima no especifica, en Zacatecas no es vinculante, y en el Estado de México e Hidalgo no se legisla el mecanismo. En la consulta solo en 11 entidades los resultados son vinculantes —Veracruz, Tamaulipas, Quintana Roo, Michoacán, Jalisco, Hidalgo, Guerrero, Estado de México, Ciudad de México, Chiapas y Baja California—; por otra parte, en seis entidades —Baja California Sur, Coahuila, Durango, Morelos, Sonora y Querétaro— los resultados serán valorativos, en Chihuahua no es vinculante y en Aguascalientes no

es explícito, es decir, lo da a entender en la ley, y en las 13 restantes no especifica dicha variable.

En la iniciativa ciudadana, solamente siete entidades —San Luis Potosí, Jalisco, Guerrero, Ciudad de México, Coahuila, Campeche y Aguascalientes— reglamentan explícitamente que una vez aprobada la iniciativa deberá ser publicada; en Zacatecas no es vinculante, en Puebla, Yucatán y Estado de México no especifica información sobre esta variable y en los 21 restantes no es explícito, ya que mencionan que la iniciativa se sujetará al procedimiento correspondiente que determine la Ley Orgánica o el Reglamento Interno del Congreso, y reconoce que todo proceso de iniciativa concluye con su publicación o promulgación, surge la necesidad de que la obligatoriedad de su publicación sea reglamentada explícitamente en la Ley.

*Resultados de la sexta variable. Reglamentar el financiamiento:* en el caso del referéndum, en 14 estados —Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Sinaloa, Puebla, Nuevo León, Nayarit, Guerrero, Estado de México, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Campeche y Baja California Sur— no especifican elementos sobre el financiamiento; en el caso de Hidalgo no se legisla este mecanismo y en la Ciudad de México no es clara la regulación de esta variable. Por otra parte, en todos los 16 restantes sí incluyen elementos sobre el financiamiento, al ser erogado ya sea por las autoridades (Poder Ejecutivo o la Secretaría de Hacienda), órganos electorales (INE u OPLE) o por los promotores (en caso de ser ciudadanos).

En el plebiscito, son 13 los estados que no incluyen elementos sobre el financiamiento —Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Sinaloa, Puebla, Nuevo León, Nayarit, Guerrero, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Campeche y Baja California Sur—, en el Estado de México e Hidalgo no se legisla este mecanismo, en la Ciudad de México no es clara la regulación del financiamiento y en los 16 restantes sí incluyen criterios de esa variable. Para la consulta son 11 entidades que no incluyen esta variable —Veracruz, Tlaxcala, Tamaulipas, Sonora, Puebla, Guerrero, Hidalgo, Coahuila, Chihuahua, Baja California y Baja California Sur—, en 10 estados sí incluye elementos —Querétaro, Quintana Roo, Nuevo León, Morelos, Michoa-

cán, Jalisco, Estado de México, Durango, Chiapas y Aguascalientes— y en los 11 restantes no es clara su regulación.

Y en la iniciativa ciudadana solamente seis entidades detallan criterios sobre el financiamiento, de la cuales Jalisco, Querétaro y Michoacán estipulan que las autoridades deberán prever en su presupuesto de egresos una partida para cuando consideren relevante promover algún mecanismo de participación ciudadana (aunque no especifica qué mecanismos); en Tabasco y Morelos establece que el instituto electoral local deberá prever en su anteproyecto de presupuesto de egresos los recursos estimados y en Aguascalientes define que serán financiados por sus iniciadores, pero si estos son ciudadanos los gastos los erogará el Instituto Estatal Electoral; en la Ciudad de México no es clara la regulación de esta variable y en las 25 restantes no incluyen elementos.

## CONCLUSIONES

Sobre el índice legal de cada mecanismo en las 32 entidades se concluye que sí existen las condiciones legales mínimas para la activación de los mecanismos de democracia directa a nivel subnacional, ya que si analizamos las puntuaciones obtenidas la mayoría de las entidades obtienen más de la mitad del puntaje estipulado, por debajo de la media se encuentran solamente Puebla, Hidalgo y Campeche. Por lo anterior, podemos inferir que sí existe una visión compartida al momento de regular dichos instrumentos y que las entidades han adquirido un compromiso al incorporar las variables estudiadas. Sin embargo, los principales puntos sobre los cuales es necesario mejorar la reglamentación destacan:

1. El caso de la consulta popular en 10 entidades se interpreta en su norma como la realización de un referéndum o un plebiscito, lo cual genera una ambigüedad en su concepto. Surge la necesidad de homologar la forma de conceptualizar y definir el proceso, y reconocer su diferencia con otros mecanismos, lo cual terminará

inciendiando en que el ciudadano comprenda los alcances y esencia de dicho instrumento.

2. Es preocupante que en algunas entidades del país se siga legislación a favor de que las autoridades sean las únicas posibilidades para activar algunos mecanismos. Estas entidades que reveló el estudio pueden seguir percibiendo a estos instrumentos como una herramienta que va contra las facultades de quien ostenta el poder; sin embargo, no debemos olvidar que estos pueden generar gobernanza y mejorar los índices de desarrollo democrático de cada entidad.
3. En el caso de la iniciativa ciudadana, solamente 14 estados permiten al ciudadano participar con voz en la comisión dictaminadora del congreso, brindarle argumentos que pueden contribuir a su aprobación, enriquecer el debate, así como darle mayor certeza a la ciudadanía de que su propuesta será discutida. Incorporar esta variable puede ayudar a que se agilice el proceso de dictaminación y a que las iniciativas ciudadanas no queden congeladas o pendientes de dictaminar. Destacan los 10 estados donde la iniciativa puede ser presentada de manera personal; es decir, sin un aval de firmas.
4. Sobre los umbrales de activación la reflexión radica respecto a que estos varían de acuerdo con lo que la legislación determine, sin justificar el por qué existen en algunos casos umbrales bajos y en otros casos umbrales demasiado altos, al ser estos últimos se convierten en mecanismos poco activados, ya que al ciudadano promotor se le dificulta por el tema de recursos para su financiación y del tiempo para lograr juntar ese porcentaje de firmas. Por otro lado, el que el porcentaje para activarlos sea muy bajo podría facilitar la participación de la ciudadanía, pero a su vez es discutible el que dicho mecanismo y sus temáticas tengan la suficiente legitimidad. A partir de ambas posturas, el estudio demuestra que la mayoría de las entidades se inclinan por un umbral por debajo de 3.1%, lo cual se convierte en algo idóneo el estipular umbrales bajos, ya que entre menos limitantes legales tenga el ciudadano deberá aumentar el número de mecanismos activados.

5. Sobre el financiamiento el balance es negativo, en el sentido de que, en el caso del referéndum, el plebiscito y la consulta, en casi la mitad de las entidades no se especifican reglas sobre su financiación; y en el caso de la iniciativa ciudadana podríamos deducir que por ser promovido por el ciudadano este adquiere la responsabilidad del gasto. Los estados deben asumir su responsabilidad para legislar sobre la materia y no dejar vacíos legales, así se abre una puerta para el debate sobre la financiación pública, privada o mixta.

Además, es imperiosa la necesidad de evitar obstáculos legales en su regulación e incluir buenas prácticas, ya que se identificaron algunos estados en donde la normatividad limita su constante activación, como el caso de Coahuila, donde no podrán exceder de dos procedimientos anuales, sean plebiscitos o referendos; en Durango tampoco podrá celebrarse más de un plebiscito o referéndum en el mismo año; en Michoacán solo se podrán llevar a cabo dos procedimientos de referéndum y plebiscito anualmente; en Morelos y Querétaro solo se podrá activar un referéndum y un plebiscito al año; y finalmente en Oaxaca únicamente serán procedentes un máximo de tres consultas por medio del plebiscito y del referéndum en una legislatura del Congreso del Estado.

Una posible explicación ante dicha limitante puede deberse a que lo que se busca es un ahorro económico y evitar caer en un Gobierno plebiscitario o de constantes consultas que lo incapaciten para tomar decisiones; sin embargo, se convierte en una limitante el reducir a un número exacto las veces que el ciudadano puede poner a discusión y votar sobre temas de su interés. En contraste existe el caso de Suiza en donde según Stéphane Herzog (2019) «fueron más de setenta los asuntos sometidos a votación popular entre 2015 y 2018».

Como contra propuesta se deben promover desde la legislación buenas prácticas que motiven la participación ciudadana por medio de la democracia directa, como en el caso de Coahuila y Quintana Roo, donde se estipula que en la iniciativa ciudadana se deberá hacer un reconocimiento público a ciudadanos que hayan presentado una iniciativa

ciudadana y que haya sido aprobada, lo cual motiva a otros ciudadanos a presentar propuestas.

También es necesario el surgimiento de una pedagogía desde el ámbito local, pues existe una limitante respecto a las instancias encargadas de la promoción, capacitación, y acompañamiento de estos mecanismos, ya que en la presente investigación se determina que los órganos electorales en primera instancia son los encargados de apoyar y realizar el proceso; sin embargo, no queda determinado en los marcos normativos locales quién es el responsable de sociabilizar estos mecanismos y así poder educar, acompañar y asesorar a la ciudadanía.

Finalmente, se concluye que existe una subordinación de los mecanismos de democracia directa ante la democracia representativa, porque hay las condiciones legales para que se incorporen estos bajo una visión complementaria a la democracia representativa. No obstante, sigue prevaleciendo una dinámica de subordinación, derivada de los altos umbrales de participación, la limitación en las temáticas, la falta de claridad en el financiamiento y la ausencia de la regulación para que existan campañas a favor del «sí» y del «no», en el cual intervengan la sociedad, los medios masivos de comunicación, los empresarios y los partidos políticos para sociabilizar estos mecanismos y los temas que ponen en la agenda pública. Sin considerar además la ausencia de la regulación del referéndum y plebiscito a nivel nacional y la falta de reglas operativas más detalladas para la iniciativa ciudadana.

El que se regule a los mecanismos de democracia directa no garantiza su constante activación, ya que, a pesar de que el referéndum se legisla en 31 entidades, el plebiscito en 30 y la iniciativa ciudadana en las 32, las experiencias de casos prácticos llegan a ser pocos y son ciertas entidades las que registran la activación de dichos instrumentos por parte de la ciudadanía. Por tal motivo, resulta indispensable que dichos instrumentos en el ámbito subnacional posibiliten principalmente a la ciudadanía y minimicen sus limitantes legales, ya que no debemos olvidar que «la cura para los males de la democracia es más democracia» (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 63).

## REFERENCIAS

- Alarcón, Víctor (2002). «Leyes de Participación Ciudadana en México. Un acercamiento comparado». En Bokser, Judit *et al.* *Democracia y formación ciudadana*. México, D. F.: IEDF, Colección Sinergia, no. 2.
- Altman, David (2005). «Democracia directa en el continente Americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y Gobierno*, vol. 12, no. 2, pp. 203–232. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372005000200203&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372005000200203&script=sci_arttext)
- Bauman, Zygmunt (2007). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Cortina Adela (1993). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Diamond, Larry (2015). «Facing Up to the Democratic Recession», *Journal of Democracy*, vol. 26, no. 1, pp. 141-155.
- Esteinou, Javier (2011). *Elecciones, modelos de comunicación política y edificación de la democracia deliberativa en México*. México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 25 de noviembre de 2018 de [http://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Temas%20Selectos%20No.%2036.pdf](http://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Temas%20Selectos%20No.%2036.pdf)
- Fernández, Miguel (2001). *La iniciativa legislativa popular*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gamboa, Claudia y García, María (2007). *Democracia directa, referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas*. México: Centro de Documentación y Análisis, H. Cá-

- mara de Diputados, LX Legislatura. Recuperado el 30 de abril de 2019 de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-27-07.pdf>
- Gamboa, Claudia y Valdés Robledo, Sandra (2013). *Participación ciudadana: Estudio comparativo de la legislación constitucional y secundaria a nivel local e iniciativas presentadas en el tema*. México: Congreso de la Unión. Recuperado el 30 de abril de 2019 de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-43-13.pdf>
- García, José (2009). «Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos», *Estudios Políticos*, no. 35, pp. 181-208.
- Herzog, Stéphane (2019). *Ningún país consulta tanto a su población como Suiza*. Swiss Community. Recuperado de <https://www.swisscommunity.org/es/news-medios/panorama-suizo/articulo/ningun-pais-consulta-tanto-a-su-poblacion-como-suiza/>
- Hevia, Felipe y Vergara, Samanta (2011). *¿Cómo medir la participación?* México, D. F.: INDESOL.
- Jung, Sabine (2001). *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Krauze, Enrique (2018). *El pueblo soy yo*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018, Corporación Latinobarómetro*, pp. 30-52. Recuperado el 1 de mayo de 2019 de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Levitsky Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *¿Cómo mueren las democracias?*. Ciudad de México: Ariel.
- Ley Federal de Consulta Popular. México: Congreso de la Unión. Recuperado el 1 de mayo de 2019 de <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LFCPO.pdf>
- Lissidini, Alicia (2006). *Democracia directa en América Latina: ¿amenaza populista o una voz que evita la salida?* Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala.
- (2015). «Democracia directa en América Latina: avances , contradicciones y desafíos», *Revista Nueva Sociedad*, julio de 2015, pp. 120-189.

- Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (coords.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Londoño, Fernando (2014). *Análisis y perspectivas de la nueva ley estatutaria de participación ciudadana*. s. l.: Registraduría Nacional del Estado Civil – CEDAE.
- Nino, Carlos (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Parry, Geraint (1972). «The idea of political participation». En Parry, Geraint (ed.). *Participation in Politics*. Oxford: Manchester University Press.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2002). *Democracia directa: la primera iniciativa popular de ley en México*. Guadalajara, Jalisco: ITESO.
- Rivera Delgadillo, J. Virgilio (2003). *Tareas de la democracia en México*. México, D. F.: Centro de Investigaciones Jurídicas, Plaza y Valdés editores.
- Romero, Gerardo y Morales, Gema (coords.) (2017). *Los mecanismos de participación ciudadana, una experiencia global*. Ciudad de México: Editorial Tirant lo Blanch.
- Sousa Santos, Boaventura de y Avritzer, Leonardo (2004). «Introducción: para ampliar el canon democrático». En Sousa Santos, Boaventura de. *Democratizar la democracia los caminos de la democracia participativa*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1987). *Teoría de la democracia*. 1. *El debate contemporáneo*. México D. F.: Alianza Universidad.
- (2008). *¿Qué es la democracia?* México D. F.: Editorial Taurus.
- (2018). *La democracia en 30 lecciones*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Serdült, Uwe y Welp, Yanina (2012). «Direct Democracy Upside Down», *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 8, no. 1, pp. 69-92.
- Vásquez, Lorena (2018). *La iniciativa legislativa ciudadana en México*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Recuperado el 1 de mayo de 2019 de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI\\_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Velásquez, Fabio y Rodríguez, Clara (2008). «Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado», *Revista*

*Controversia*, no. 191, pp. 171-225. Recuperado el 15 de noviembre de 2019 de <http://revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=136>

Zermeño, Sergio (2006). «La participación ciudadana en el Distrito Federal, la normatividad y sus resultados». En Álvarez, Lucía, San Juan, Carlos y Sánchez-Mejorada, Cristina. *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*. México D. F.: CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés/UACM.

Zovatto, Daniel (2008). «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007». En Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

--- (2014). «Las instituciones de la democracia directa». En Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (comps.). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracias directa y participativa en América Latina*. México D. F.: UNAM.

### *Documentos normativos consultados en portales de internet de cada estado*

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. Recuperado de <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-138.pdf>

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. Recuperado de [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_VI/20200110\\_LEYPARTICIPA.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/20200110_LEYPARTICIPA.PDF)

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur. Recuperado de <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1541>

Constitución Política del Estado de Campeche. Recuperado de <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Recuperado de [https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0006.pdf?v=MjE=](https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0006.pdf?v=MjE=)

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. Recuperado de <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivos/Leyes/1429.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Recuperado de <https://www.congresocdmx.gob.mx/marco-legal-cdmx-107-1.html>
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado de [http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa112.pdf](http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf)
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. Recuperado de [https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/participacion\\_ciudadana\\_02nov2019.pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/participacion_ciudadana_02nov2019.pdf)
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Código Electoral del Estado de México. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. Recuperado de [https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/43/LEY\\_DE\\_PARTICIPACION\\_CIUDADANA\\_PARA\\_EL\\_EDO\\_DE\\_GTO\\_PO\\_05jul2018.pdf](https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/43/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_PARA_EL_EDO_DE_GTO_PO_05jul2018.pdf)
- Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recuperado de <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/686/%EF%83%96LEY%20N%C3%9AMERO%20684%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. Recuperado de [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernan-

- za del Estado de Jalisco. Recuperado de <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado de <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana, reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Recuperado de <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2015/09/Ley-de-Participaci%C3%B3n-CiudadanaV2.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit. Recuperado de <http://ieenayarit.org/PDF/2016/LPCEN.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperado de [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Recuperado de [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatales/Ley\\_de\\_Participaci%C3%B3n\\_Ciudadana\\_para\\_el\\_Estado\\_de\\_Oaxaca..pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Ley_de_Participaci%C3%B3n_Ciudadana_para_el_Estado_de_Oaxaca..pdf)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado de [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=24](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24)
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Recuperado de [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY064\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY064_59_18.pdf)
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520180323160.pdf>
- Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí. Recuperado de [http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/Ley\\_de\\_Referendum\\_y\\_Plebiscito\\_del\\_Estado\\_de\\_San\\_Luis\\_Potosi\\_24\\_May\\_2014.pdf](http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/Ley_de_Referendum_y_Plebiscito_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_24_May_2014.pdf)

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa. Recuperado de [http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley\\_participacion.pdf](http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_participacion.pdf)

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_394.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_394.pdf)

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. Recuperado de: [http://iepct.org.mx/docs/marco\\_legal/Ley\\_de\\_Participacion\\_Ciudadana\\_del\\_Edo\\_de\\_Tabasco.pdf](http://iepct.org.mx/docs/marco_legal/Ley_de_Participacion_Ciudadana_del_Edo_de_Tabasco.pdf)

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas. Recuperado de <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana5.pdf>

Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala. Recuperado de [https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/Ley\\_de\\_Consulta\\_Ciudadana\\_para\\_el\\_Estado\\_de\\_Tlaxcala.pdf](https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/Ley_de_Consulta_Ciudadana_para_el_Estado_de_Tlaxcala.pdf)

Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LRPICCP280518.pdf>

Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. Recuperado de [https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/normatividad/files/Leyes%20Estatales/PART\\_CIU\\_PLEB\\_YUC.pdf](https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/normatividad/files/Leyes%20Estatales/PART_CIU_PLEB_YUC.pdf)

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas. Recuperado de <https://www.congresozac.gob.mx/63/ley&cual=63&tipo=pdf>



# Las firmas, una agenda incompleta de la consulta popular mexicana

*Sara Lozano Alamilla*<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana institucional enfrenta condiciones adversas en toda Latinoamérica (Schneider y Welp, 2011, pp. 21-39; Welp *et al.*, 2021, pp. 311-328). En la región existe un problema estructural en las constituciones que dan forma a los mecanismos de participación ciudadana: la ambigüedad jurídica. En particular afecta a aquellos instrumentos que puede activar la ciudadanía, que pasan por un proceso de votación y cuyo resultado es vinculante a todas las autoridades, esto es, los mecanismos de democracia directa (MDD) (Cortés, 2015, pp. 37-54). En términos generales esta ambigüedad solo produce incertidumbre, lo que finalmente impide o disuade la participación ciudadana (Lissidini, 2015, pp. 120-189; J. J. Cortés, 2018, pp. 5-26).

Los estudios sobre mecanismos de participación ciudadana en su mayoría se enfocan en aquellos casos de orden nacional que han llegado a las urnas y revisan tanto los que activó el Gobierno como los activados por la ciudadanía, estos últimos en una proporción mucho menor (Cortés, 2018, pp. 5-26; Tuesta Soldevilla y Welp, 2020, pp. 9-23). Esta investigación se centra en la etapa inicial de los MDD que puede activar la ciudadanía y deja para futuros análisis las subsecuentes fases que idealmente podrían ser para la deliberación, la votación, la vinculación guber-

---

<sup>1</sup> Ex Consejera Electoral de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, profesora en el Tecnológico de Monterrey. Es doctoranda en Filosofía con énfasis en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Nuevo León., sara.lo.cee@gmail.com

namental sobre los resultados y el seguimiento. Se enfoca en el requisito siempre presente: la recolección de firmas, y va más allá, la relación de este umbral con otros requisitos que afectan la factibilidad de activación del MDD para la ciudadanía. Si bien las firmas de apoyo ciudadano se establecen para «legitimar» el interés público, los criterios legislativos para determinarlo se basan en umbrales análogos sin que se profundice en la eficacia del MDD y por lo tanto en la factibilidad efectiva para la ciudadanía (Samuel Hiram Ramírez Mejía, comunicación personal, 2019).

Se han identificado al menos ocho barreras para la ciudadanía en las leyes que configuran los MDD latinoamericanos de acuerdo con los hallazgos de Yanina Welp y Sebastián Linares (2019), Juvenal Cortés (2015, pp. 37-54, 2018, pp. 5-26) y Alicia Lissidini (2015, pp. 120-189), entre otras investigaciones. Posterior a este artículo se publicó el libro *El diablo está en los detalles*, en el cual se analiza la configuración jurídico institucional en varios países del continente que impide o disuade la activación de estos MDD (Tuesta Soldevilla y Welp, 2020, pp. 311-328) y que confirma lo aquí planteado para los MDD y el umbral de firmas de apoyo ciudadano. La recolección de firmas es la barrera siempre presente en los estudios sobre democracia directa en la región y los autores no se limitan a cuestionar este requisito para «legitimar» el interés ciudadano, sino que en su configuración existen «detalles» en las legislaciones que abren la puerta a la interpretación y la discrecionalidad (Tuesta Soldevilla y Welp, 2020, pp. 9-23, 2021), particularmente los temporales que condicionan la agenda ciudadana en el proceso de activación de MDD.

Es así que la variable en este estudio es la factibilidad para la recolección de firmas, se basa en el umbral de representatividad establecido y se aborda desde tres vertientes: la relación con el tiempo que efectivamente se requiere para juntar las firmas, periodos, plazos, prórrogas y etapas que las leyes determinan o no (Linares y Welp, 2019); es decir, la certeza de la agenda para lograr reunir las firmas. La segunda vertiente es el porcentaje y la base poblacional o ciudadana desde la que se calcula, así como la cobertura o representatividad geográfica para integrar ese número total de firmas. Finalmente, la tercera variable la conforma las tecnologías de información y comunicación (TIC).

A manera de antecedentes, México aprobó en 2014 La Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) y estableció a la consulta popular (CP) como el primer mecanismo ciudadano que 1) puede ser activado por la ciudadanía, 2) pasa por un proceso de votación y 3) el resultado es vinculante para las autoridades involucradas (LFCP, 2014a). En 2014 se registraron nueve intentos de activación de origen ciudadano, cuatro reunieron 2% de firmas en el periodo establecido (Garita Alonso *et al.*, 2018, pp. 39-46). En 13 entidades mexicanas se identificaron MDD que también exigen 2% (ver Anexo 1). Entre 2014 y 2019 en Nuevo León se registraron 16 solicitudes ciudadanas de consultas a nivel municipal, de las cuales tres lograron sortear el requisito (CEE 2019c, 285-291, 2019a), en Jalisco fueron dos de cuatro ocasiones en que se logró la recolección de firmas a nivel municipal (Anexo 2 basado en IEPC Jalisco, 2019).

La intervención partidista para los casos exitosos en la recolección de firmas no es un secreto a nivel federal (Cortés, 2015, pp. 56-71) ni en la capital de Nuevo León (García, 2017). No es asunto de esta investigación la discusión sobre el papel de los partidos políticos y los MDD, pero es útil la referencia cuando lo que se evalúa es la factibilidad de activación de un MDD para la ciudadanía. Es una discusión pendiente porque la calidad ciudadana no se pierde con la militancia; sin embargo, el umbral de 2% parece condicionar a la ciudadanía en general cuando se trata de reunir las firmas para la activación de MDD y las experiencias ponen en evidencia que el despliegue institucional partidista incrementa poderosamente la factibilidad de sortear este requisito en México.

¿Es alto 2% para legitimar el interés público de cierto asunto propuesto a CP? ¿Por qué es 2 y no 5 o 0.13%? ¿Qué factores temporales influyen para determinar la eficacia de este porcentaje, o bien, qué necesita este umbral para ser factible?

A través de cuatro apartados se abordará la perspectiva política del umbral, la discrecionalidad aplicada en la legislación, así como la coherencia del porcentaje y el manejo del tiempo. Se analizarán los elementos jurídicos y políticos que le dan origen a este número-límite, así como las premisas sobre las que se crean los MDD en México, se buscan respuestas a estas inquietudes, identificar los elementos que

configuran este umbral, la vinculación que tiene con otros umbrales y los elementos temporales que marcan la agenda ciudadana en la activación de los MDD.

## LA PERSPECTIVA POLÍTICA DE UMBRAL JURÍDICO

En la línea de investigación favorable a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas se apostó por los MDD desde los albores del siglo XXI como una vía formal con altas probabilidades de reducir la inconformidad social y recuperar la confianza ciudadana en el Gobierno con el fin de superar la prolongada decadencia de los gobiernos democráticos representativos (Bobbio, 2005). La apuesta por estos MDD provienen principalmente de las críticas a los sistemas representativos (Altman, 2005, pp. 203-232) y las propuestas para fortalecer el sistema democrático con la ampliación del poder de decisión de la ciudadanía al permitirles corregir el rumbo de las decisiones a las autoridades más allá de las elecciones (Lissidini, 2007).

Los estudios sobre la democracia desde la perspectiva ciudadana modificaron la premisa sobre la posesión del poder. En los planteamientos originales de Bobbio (2005, pp. 401-448) el poder es del Estado y este lo compartirá con el pueblo, el reto que plantea se enfoca en la forma como se dosificará esa cesión del poder. Posteriormente, los estudios sobre democracia directa asumen que el poder está en el pueblo y la persona elegida o el partido del que proviene, lo ejercen temporalmente en nombre de quienes votaron, por lo que la ciudadanía puede corregir —negar, modificar o proponer— las decisiones de sus representantes cuando estas no correspondan al interés público (Lissidini, 2015, pp. 120-189).

Es oportuno aclarar que la intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas no se propone para sustituir al Gobierno, ni pretende que todos decidan sobre todos los asuntos todo el tiempo, como ya lo anticipaba Bobbio (2005), se refiere más bien a la disponibilidad de medios formales que la ciudadanía tiene para reorientar las decisiones de

las personas electas, quienes les representan en los poderes públicos (Lissidini, 2007; 2015, pp. 120-189).

Este orden de ideas es una base para el análisis de los MDD y el estudio sobre su factibilidad. La situación en la región de Latinoamérica para los MDD-ciudadanos que llegaron a las urnas entre 1978 y 2017 representan 10% de los casos registrados, y 90% de estos provienen de Uruguay (Altman en Cortés, 2018, pp. 8-13). Si se enfoca el umbral sobre las firmas se advierte que los casos exitosos en ese país, como se adelantó en la introducción, vienen acompañadas por algún tipo de apoyo institucional consolidado: partidos políticos, sindicatos u organizaciones de la sociedad civil con amplia cobertura territorial (Lissidini en Tuesta Soldevilla y Welp, 2020, pp. 23-61).

Así sucede en el caso mexicano. A pesar de tener una base jurídica que está en línea con los derechos humanos y reconoce que el poder emana del pueblo, la ciudadanía mexicana no ha podido activar MDD sin este apoyo de los partidos políticos a nivel federal y municipios muy poblados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 1 establece que el Estado está obligado a garantizar, proteger y resarcir los derechos humanos, incluido el de la participación política. En su artículo 39 establece que el poder emana del pueblo; el 41 determina que el pueblo ejerce su soberanía a través de un sistema de representación; el 136 reitera la prevalencia de la soberanía popular y de la CPEUM ante contingencias sociales o externas (CPEUM, 2019). La finalidad de la consulta popular de acuerdo a la LFCP es el ejercicio del derecho ciudadano a expresarse sobre asuntos de interés nacional (LFCP, 2014a).

Es así como la CP es un derecho humano reconocido en las leyes mexicanas que no ha sido ejercido, o al menos no ha tenido efecto en la dinámica política del país. La ciudadanía militante partidista se ha organizado para presentar asuntos de su interés con el apoyo institucional, no así el resto, como indican los números (Garita Alonso *et al.*, 2018, pp. 39-46). Aunque el precepto constitucional avala las premisas de la democracia directa, el diseño y proceso de la CP no es efectivo para toda la ciudadanía. Existen diversos elementos y variables que configuran a la

CP y que disuaden la participación ciudadana, el umbral de firmas como apoyo ciudadano se analiza para determinar su efectividad tanto por el umbral como por la(s) relación(es) que tiene con otros umbrales como el tratamiento de la temporalidad en las leyes o la cobertura a los que obliga a la ciudadanía y la accesibilidad al resto de la ciudadanía que, si bien no activa un MDD, tendría derecho a otorgar su apoyo.

### *Las barreras en los mecanismos de la democracia directa*

Las barreras identificadas en las investigaciones de MDD en Latinoamérica provienen de los estudios comparativos de Cortés (2018, pp. 5-26), Linares y Welp (2019) y Lissidini (2015, pp. 120-189). En común identifican que el porcentaje de firmas que legitima el MDD se convierte en una barrera por la magnitud que representa. Este porcentaje puede parecer moderado, pero el número absoluto de firmas o apoyos ciudadanos es alto o bajo en función del plazo o periodo establecido y la posibilidad de recabarlas. La dispersión geográfica de las firmas es otra barrera que a veces se exige para evidenciar el interés en un mínimo del territorio que abarca el MDD. La prohibición genérica de temas, la libertad para las autoridades jurisdiccionales de ejercer un control de constitucionalidad amplio y anticipado a los efectos de la CP, la interrupción de proceso ciudadano —se recolectan firmas y luego se determina la legalidad del tema— son otras de las barreras recurrentes en las leyes que albergan los MDD en Latinoamérica y en México.

Particularmente, la relación del número de firmas y los plazos o periodos que se establecen para llevar a cabo la recolección de las firmas se analiza en la perspectiva nacional de la región y propone una relación que maximice los términos con tendencia a umbrales decrecientes en función del incremento en el número absoluto desde el cual se calcula (Linares y Welp, 2019). Sin embargo, si se analiza el ámbito local, las poblaciones rurales en donde el número absoluto de firmas es bajo, no requiere de plazos maximizados ya que recabar el apoyo ciudadano no es en sí un reto, y sí podría generar condiciones temporales adversas a la oportunidad del tema a consulta, así como al interés de la población.

Se tiene registro de municipalidades que requieren 27 firmas y los periodos para su recolección fueron de seis meses (Comisión Estatal Electoral, 2019c, pp. 285-291). De haber llegado a las urnas, esta *CP* se hubiera votado tres meses después. Por esto se considera el establecimiento de una ratio que le permita a la ciudadanía recabar las firmas en un plazo adecuado, no necesariamente maximizado. Idealmente esta ratio debería considerar el grado de involucramiento del Estado para facilitar el acceso a toda la ciudadanía, no solo a quien activa el MDD, así como el uso de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) como enseguida se analiza.

Por su parte Alicia Lissidini (2007, 2015, pp. 120-189) si bien no propone barreras, sí abre una nueva perspectiva para el uso de las TIC desde dos enfoques: la posibilidad del uso de las tecnologías —la no prohibición del uso de estas— y la obligación del Estado de garantizar la accesibilidad a toda la ciudadanía particularmente para la recolección de apoyos ciudadanos. Existen otras barreras identificadas que no se abordan en el presente artículo porque corresponden a otras fases del MDD, como el diseño de las campañas a favor/en contra del asunto en una etapa de deliberación (Comisión Estatal Electoral, 2019b), como el umbral de votación mínima para que el resultado vincule a la autoridad (Cortés, 2018, pp. 5-26) o el acompañamiento en la implantación de los resultados. Para estas, las premisas que acompañan al umbral de 2%, los plazos, el uso de las tecnologías y la accesibilidad a toda la ciudadanía adquieren mayor importancia para subsanar, en parte, lo que la experiencia arrojará una vez que la ciudadanía pueda activar MDD.

## LA DISCRECIONALIDAD, SUBJETIVIDAD FUNDAMENTADA

Los poderes legislativos tienen la facultad discrecional para delimitar una situación de otra, para establecer una frontera entre dos condiciones diferenciadas, o bien, fijar límites que determinan el cumplimiento o no de ciertos requisitos. Sobre esta base discrecional se proponen los criterios de legitimidad que conforman el marco de referencia para las

determinaciones legislativas que pretendan establecer la validez y significancia de algún parámetro. Así se generan los umbrales de representatividad, término jurídico que determina el número (absoluto, porcentual, etcétera) y que da cuenta si un asunto o característica tiene el valor o la fuerza para alcanzar, o no, un lugar en el ámbito público, porque su existencia responde al interés general (García-Maynés, 2014, pp. 126-140; Garita Alonso *et al.*, 2018, pp. 11-17; Samuel Hiram Ramírez Mejía, comunicación personal, 2019).

La discrecionalidad legislativa es una facultad que aplica en la redacción de las leyes y eventualmente se puede delegar. Esto es necesario por razones prácticas que permiten el funcionamiento efectivo de las instituciones, ya sea flexibilidad o grado de especialización que se implican en las decisiones y acciones. Lo que se espera es que la ley defina límites a esta discrecionalidad, las atribuciones de las instituciones y las relaciones interinstitucionales de manera clara a fin de no trastocar el objetivo que se persigue al establecer 2% como umbral de representatividad. Esta discrecionalidad legislativa sirve para evitar la sobrerregulación, la cual burocratiza innecesariamente los procesos y los vuelve obsoletos o parsimoniosos y debe cuidarse de la subregulación que perverte el orden institucional y trastoca los objetivos (Pranevičienė, 2011, pp. 547-560). Una parte estructural de la ambigüedad jurídica subyacente a los MDD en Latinoamérica es precisamente la discrecionalidad por omisiones en la ley (Cortés, 2015, pp. 37-54).

La base discrecional es necesaria, el reto radica en encontrar el equilibrio entre sub y sobrerregulación dentro de los criterios de legitimidad (Pranevičienė, 2011, pp. 547-560) particularmente el umbral de representatividad de 2% para el caso de este artículo. Si bien subjetivos, como se dijo, no deben ser arbitrarios o maleables a la situación particular; por eso la base para establecer aplicar la discrecionalidad al establecer estos requisitos debe dar cuenta de congruencia, eficacia y consistencia del porcentaje determinado: 1) congruente con otros umbrales establecidos en el cuerpo normativo nacional, 2) buscar la eficacia al resaltar el análisis del posible efecto pernicioso y 3) consistente en el tiempo,

permanente en el largo plazo y sus modificaciones respondan a situaciones estructurales y no a condiciones situacionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2008, pp. 38-41).

### *Tiempo y espacio para 2%*

El tiempo que tiene la ciudadanía y la movilidad requerida en el espacio físico y virtual son umbrales imprecisos en las leyes mexicanas. Quien busca activar una CP en México sabe que tiene que presentar la petición a partir del «uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal» (LFCP, artículo 13, 2014a). En la interpretación más amplia esto es un año completo con 15 días para solicitar la consulta, pero antes debe presentarse un aviso de intención en cualquiera de las cámaras parlamentarias, recibir el formato oficial para la recolección de firmas (LFCP, artículo 14, 2014a), pasar por el proceso de verificación del Instituto Nacional Electoral, que tiene hasta 30 días naturales para hacerlo (LFCP, artículo 32, 2014a). También sabe que una vez presentada la petición de consulta, y si la autoridad jurisdiccional la aprueba, se votará el 1 de agosto siguiente (CPEUM, artículo 35, 2019). El periodo más corto entre una petición de consulta popular autorizada y su votación será de 10 meses y 15 días, en el mejor de los casos.

Lo que no sabe es cuándo puede presentar el aviso de intención para obtener el formato que le permita la recolección de firmas porque las leyes son omisas, la ciudadanía depende de la discrecionalidad legislativa delegada implícitamente a las autoridades involucradas. Antes de la reforma constitucional de diciembre de 2019 los plazos para presentación de aviso se establecían en función de los procesos electorales y de ahí se podía calcular el número de días efectivos para reunir el apoyo ciudadano (Garita Alonso *et al.*, 2018, pp. 39-46). Actualmente no, solo se establecen plazos para hacer la petición de consulta que implica las etapas previas para la presentación del aviso de intención, la recolección y la verificación de firmas de apoyo ciudadano (LFCP,

2014a), se presupone que durante los procesos electorales se interrumpe el proceso de la CP por la condición establecida antes de la reforma y la omisión en la ley vigente.

La base poblacional es una referencia para el umbral de 2%, el cual sirve como base para determinar un número absoluto de firmas a recabar, y se basa en la Lista Nominal, registro nacional a cargo del Instituto Nacional Electoral de la ciudadanía que tiene vigente su credencial de elector. El padrón electoral es el registro de la ciudadanía indistintamente de la vigencia de su credencial (LGIPE, 2014b); es decir, es un registro más amplio de quienes son ciudadanos. La Lista Nominal es el registro de la ciudadanía que puede votar porque tiene a salvo sus derechos políticos, habita en la sección electoral registrada y su credencial para votar está vigente. Además, el padrón electoral se actualiza al menos una vez al año entre el 1 de septiembre y el 15 diciembre lo que afecta también al listado nominal (LGIPE, artículo 138, 2014b).

Todas estas consideraciones las debe tener en cuenta la ciudadanía que pretenda recolectar 2% de firmas de apoyo válidas para hacer su petición de consulta en el ejercicio nacional de la CP. Sin embargo, hay que revisar las variaciones en ciertos estados que utilizan el padrón electoral para este requisito, o bien, entidades como Baja California y Baja California Sur, en las que los habitantes —personas que residen en el estado siempre que demuestren su residencia de seis meses, aunque no hayan actualizado su credencial para votar— tienen derecho a participar en las firmas de apoyo al MDD.

Además del desconocimiento e incertidumbres que enfrenta la ciudadanía por las omisiones o indeterminaciones en el diseño jurídico de la CP, están las limitaciones tecnológicas. El divorcio que vive el tiempo y el espacio debido a la irrupción de las TIC (Baumann, 2015) no sucede en el diseño jurídico de la CP por varias razones. La principal es el rol que juega el Gobierno, de acuerdo con la LFCP si no se utiliza el formato aprobado por la autoridad receptora, cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, no se computan esas firmas (artículo 14). El formato digital es una aplicación diseñada por el Instituto Nacional Electoral cuya finalidad es la verificación expedita de firmas, no la accesibilidad a

la ciudadanía. Vía teléfonos celulares registrados, se procesa la información de la persona que da su apoyo ciudadano, con la condición de que esté cara a cara con quien recolecta las firmas.

Asimismo, la postura hacia el ciudadano es restrictiva, se observa en el tratamiento diferenciado de plazos que se le otorga a las autoridades y a la ciudadanía; la oportunidad para subsanar errores solo se concede en la presentación del aviso de intención, el resto de las etapas no tendrá posibilidad de resarcir las omisiones o equívocos. Se otorgan tres días naturales —no hábiles— para subsanar deficiencias y si no se cumple con ese plazo, se desecha de plano la solicitud (artículo 25). Días naturales implica que los fines de semana y días de asueto cuentan; si la cámara en cuestión le pide al ciudadano que presente o reemplace algún documento el viernes previo a la Semana Santa, dependerá de si el municipio, notaría, agencia pública decide trabajar o no durante esas fechas emblemáticas en la cosmovisión mexicana.

Por otro lado, si se reúne el número de firmas, pero en la verificación no se juntan las válidas —la definitividad de Lista Nominal, padrón electoral y habitantes, así como su permanente actualización— a la ciudadanía no se le da oportunidad de reponer las firmas invalidadas, se desecha de inmediato todo el proceso de CP (artículo 28, II). Es contrastante con los plazos que se asigna a las autoridades, que van de 10 y hasta 30 días; por ejemplo, la cámara tiene 20 días para enviar la petición de consulta popular a partir del día que recibe el informe de verificación positivo de firmas, y solo tiene que enviarla. Ahora, si la autoridad jurisdiccional juzga inconstitucional el asunto, igualmente se desecha todo el proceso sin oportunidades para que la ciudadanía rectifique la pregunta o tema de la CP en términos de los criterios jurisdiccionales que la hicieron inconstitucional.

Un umbral de 2% no le garantiza plazos a la ciudadanía, si acaso periodos genéricos o vagos para la recolección de firmas. La base poblacional sobre la que calcula el número absoluto de apoyos ciudadanos es dinámica, una actualización al menos cada año. La única forma para completar este número es a través de formatos oficiales que determina la autoridad, la cual lo hace en función de sus necesidades y, a pesar de

las múltiples opciones digitales, se obliga a la persona solicitante a una recolección presencial de firmas.

## CONGRUENCIA, EFICACIA Y CONSISTENCIA DE 2%

Se analiza el umbral de representatividad para la recolección de firmas de 2% desde tres criterios jurídicos para acotar la subjetividad inherente a la discrecionalidad legislativa: 1) congruencia: tener una correspondencia con otros umbrales establecidos en el país; 2) eficacia: asegurar que el efecto no sea contrario al objetivo que se persigue; y 3) permanencia, es decir, su modificación debe responder a condiciones estructurales y no temporales o situacionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2008, pp. 38-41).

La CPEUM y la LFCP establecen que para que la ciudadanía active una CP debe recabar 2% de las firmas de la Lista Nominal, esto es, del registro de ciudadanos que en ese momento tienen la posibilidad de votar. A pesar de ser un sistema federal, la LFCP es un referente obligado para las legislaciones estatales (García-Maynés, 2014), en 17 entidades se identifican MDD que utilizan 2% como umbral de representatividad (ver Anexo 2) con algunas variaciones que no afectan el análisis, antes lo fortalecen porque pondrá arrojar indicios que permitan establecer patrones, ya sea para replicarse o descartarse.

### *Congruencia*

Este criterio se refiere a la correspondencia entre criterios de legitimidad y umbrales de representatividad para figuras similares o análogas al MDD. Es, en otras palabras, la razonabilidad con la que se aplica la vertiente subjetiva de la discrecionalidad legislativa a fin de no ser arbitraria. En México existen umbrales de representatividad para otras formas de participación política ciudadana, además de los MDD, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1.  
Umbral de representatividad  
para la participación política en las leyes mexicanas

Forma de participación política	Porcentaje de firmas exigido	Fuente
Revocación de mandato	3%	CPEUM
Consulta popular	2%	CPEUM, LFCP
Candidaturas independientes Poder Legislativo	2%	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2014b)
Candidaturas independientes Poder Ejecutivo	1%	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2014b)
Constitución de un nuevo partido político	0.26%	Ley General de Partidos Políticos (LGPP, 2014)
Iniciativas ciudadanas	0.13%	CPEUM

Fuente: elaboración propia.

Para calcular la congruencia del requisito en primer término se advierte que se encuentra dentro del rango aplicado en la legislación federal que va de 0.13 a 3%. La diferencia entre estas cifras resulta en 287 unidades que gradan el incremento en la exigencia.

$$300 - 13 = 287$$

A fin de aplicar la escala de Likert por su utilidad en los estudios cuantitativos de subjetividad, el resultado se divide entre cinco para establecer cinco niveles de exigencia.

$$287 / 5 = 57$$

Cada bloque contiene 57 unidades y para alcanzar 2% se requieren cuatro bloques, por lo que se puede concluir que 2% sí es congruente en el cuerpo de leyes mexicanas, o bien, 2% se encuentra en los umbrales de representatividad de exigencia media-alta.

### *Eficacia*

Desde la entrada en vigor de la LFCP en 2014 a septiembre de 2019 hay registro de nueve avisos de intención federales, de los cuales cuatro lograron recabar las firmas (Garita Alonso *et al.*, 2018, pp. 39-46). A nivel subnacional existen MDD con el requisito de 2% en 13 entidades, como se muestra en la Tabla 2. Se lograron documentar 19 avisos de intención de procedencia ciudadana para activar MDD, de los cuales tres cumplieron con el requisito de las firmas, todas en el ámbito municipal.<sup>2</sup> Es notorio que 16 intentos de activación ciudadana provienen del estado de Nuevo León y tres lograron cumplir con 2% de firmas (Comisión Estatal Electoral, 2019c: 285-291, 2019a); los otros tres intentos son del estado de Jalisco y dos lograron reunir las firmas necesarias. En esta ponderación de la eficacia se han aplicado dos de 13 legislaciones sobre MDD en el país.

En la Ciudad de México se activó una consulta ciudadana entre colonias, pero no debe incluirse en el análisis porque no se cuenta con la relación de avisos de intención ciudadanos presentados versus el que da cuenta la Tabla 2. Entre 2014 y 2019 la ciudadanía mexicana ha intentado activar un MDD con requisito de 2% de firmas en 28 ocasiones, en nueve casos se logró reunir las firmas. En seis de los nueve casos que lograron cumplir con el requisito se contó con el apoyo de al menos una institución partidista como es del conocimiento público tanto a nivel federal como en dos municipios urbanos de Nuevo León (García, 2017; Garita Alonso *et al.*, 2018, pp. 39-46). Adquiere relevancia advertir que la tercera consulta popular nuevoleonesa de origen ciudadano requirió un total de 27 firmas (Comisión Estatal Electoral, 2019a) por tratarse de un municipio rural; es decir, se presenta una situación en la que el número absoluto no representa un obstáculo para la ciudadanía.

---

2 La Ciudad de México tiene registro de una consulta ciudadana que llegó a las urnas, pero no se encontró registro de los avisos de intención o solicitudes de formatos para la recolección de firmas.

Tabla 2.  
Activaciones ciudadanas para MDD con el umbral  
de 2% de firmas

MDD	Avisos de intención	Requisito de 2% de firmas superado
Consulta popular a nivel federal	9	4
MDD en Ciudad de México	Sin información	(1)
MDD en Nuevo León	16	3
Jalisco	3	2
Aguascalientes*	0	-
Baja California	0	-
Chiapas**	0	-
Coahuila	0	-
Hidalgo	0	-
San Luis Potosí	0	-
Sinaloa	0	-
Tamaulipas	0	-
Veracruz	0	-
Yucatán**	0	-

\* Se tiene registro de una solicitud en agosto de 2020.

\*\* Existen algunos registros de solicitudes previas al 2014 y se desconoce la procedencia.

Fuente: elaboración propia.

La calidad de ciudadanía no se demerita por tratarse de personas que militan en un partido político al solicitar las activaciones ciudadanas. El problema estructural se da cuando solo a través de una institución partidista se pueden reunir las firmas requeridas. En Higuera, Nuevo León, 2% es un umbral que la ciudadanía puede alcanzar sin depender de instituciones partidistas. Reunir las firmas para Monterrey y San Pedro, 18,248 y 2,012 respectivamente, fue una tarea mayor; el aviso de intención lo presentó el dirigente estatal del partido Movimiento Ciudadano y es de suponerse que los recursos partidistas de todo tipo se desplegaron para la obtención de firmas.

Las razones por las cuales la ciudadanía no activa MDD son muy variadas, no se limita al umbral de firmas. Para medir el efecto disuasivo o

pernicioso de este, tendrían que considerarse todos los elementos que configuran al MDD y su proceso. Lo que sí es evidente es el nivel de éxito que tienen las activaciones ciudadanas cuando se trata de recabar firmas, nueve de 28 representa más de 30% de éxito. En una escala de Likert se trata de un éxito moderadamente bajo.

### *Consistencia*

Este criterio se refiere a la persistencia a lo largo del tiempo del umbral determinado y su relación con los criterios anteriores. Aparentemente se cumple con este criterio y los porcentajes han prevalecido en el tiempo; fueron cuestionados hasta 2018 cuando el Presidente electo empieza a hacer un uso alega, convoca a consultas ciudadanas que pasarán por votación y cuyo resultado será vinculante, bajo parámetros no establecidos en la ley, sin la intervención de autoridades, solo el despliegue de la estructura partidista y el compromiso de la palabra para hacer efectivos los resultados (AMLO, 2018). En ese momento vuelve el debate de la democracia directa a México.

En diciembre de 2019 se da una reforma constitucional para incorporar un nuevo MDD en la legislación mexicana, la revocación de mandato. La afectación de esta reforma no tocó el umbral de 2%, se centró el cambio de fecha para llevar a cabo consultas populares. Pasó de ser del día de la Jornada Electoral al primer domingo de agosto del año en que se celebren elecciones (CPEUM, 2019). La CP sufre modificaciones en cuanto a la fecha en la que se realiza la votación lo que afecta, como se dijo, la certeza temporal para la ciudadanía porque no se atendió el estudio de la agenda completa de la ciudadanía.

Al analizar de manera aislada el umbral de representatividad de 2%, se encuentra un número alto en los criterios de legitimidad establecido en las leyes mexicanas, pero congruente; su eficacia es moderadamente baja, los resultados nulos para la ciudadanía no dependen únicamente de este umbral, aunque influye. En cuanto a la consistencia, el umbral lo cumple en un periodo relativamente corto, cinco años.

## PLAZOS, PERIODOS Y PRÓRROGAS A 2%

La relación del número de firmas y el tiempo que se tiene para recabarlas están en dependencia en términos de factibilidad, particularmente porque el uso de las TIC se le prohíbe a la ciudadanía que busca activar la CP. Al repetir el análisis de congruencia a los plazos establecidos para la CP desde esta perspectiva ciudadana, el umbral pierde racionalidad, por varias razones. Las más evidentes son las omisiones jurídicas en cuanto tiempo para la ciudadanía en el diseño de CP, como se discutió anteriormente. Estos vacíos de ley permiten una discrecionalidad desarticulada cercana a la arbitrariedad (ver Tabla 3).

El número de días para recabar firmas podría ser infinito, se podrían calcular en función de las fechas/periodos sí establecidos, se podría recurrir a lo establecido en jurisprudencias o figuras de participación política análogas, o bien, la aplicación arbitraria de un plazo. En la Tabla 3 se puede advertir la falta de garantías temporales que tiene la ciudadanía para la recolección de firmas, ya sea por omisión o por prohibición expresa.

Otro obstáculo es la distinción entre plazo, periodos y prórrogas. En términos generales el primero determina un número de ciertos días garantizados, el periodo es un rango de fechas donde pueden suceder las cosas y la prórroga es la posibilidad de ampliar cualquiera de los anteriores. El requisito de 2% de las firmas de la CP vagamente se ubica en periodos, mientras los umbrales para las otras formas de participación política tienden hacia plazos garantizados, o bien, el derecho a revisar las firmas rechazadas con posibilidad de impugnar ante la autoridad jurisdiccional la determinación de la autoridad verificadora, incluso el derecho a prórrogas para subsanar omisiones o faltantes.

En ningún caso se advierte de un plazo cierto, un número mínimo de días garantizados para el/la ciudadana que pretenda activar una CP. Las candidaturas independientes se ajustan a los plazos garantizados y los periodos establecidos para las candidaturas partidistas; las agrupaciones políticas tienen la oportunidad de repetir sus ejercicios de convocatoria

y recolección de firmas cuando no se alcanza algún *quorum* porque existen «cortes» que la autoridad está obligada a reportar oportunamente a fin de tomar medidas en tiempo.

**Tabla 3.**  
Plazos, periodos y cálculos para umbrales de representatividad para la participación política

Forma de participación política	Recolección de firmas	Subsanar firmas invalidadas en la verificación	Fuente
Revocación de mandato	Periodo: un mes antes del plazo para presentar la solicitud.	No se menciona.	CPEUM, artículo 35, fracción IX
Consulta popular	No se establece, se podría deducir en función de periodos y fechas establecidas.	Se prohíbe una vez concluido el plazo.	LFCP
Candidaturas independientes Poder Legislativo	Plazo establecido para las precampañas.	Puede verificar las firmas rechazadas e impugnar ante autoridad jurisdiccional.	LGIFE, artículo 369
Candidaturas independientes Poder Ejecutivo	Plazo establecido para las precampañas.	Puede verificar las firmas rechazadas e impugnar ante autoridad jurisdiccional.	LGIFE, artículos 369 y 384
Constitución de un nuevo partido político	Periodo: el año posterior a la elección de Presidente.	Se permite repetir las asambleas ciudadanas para alcanzar el <i>quorum</i> requerido, así como la revisión e impugnación de firmas rechazadas.	LGPP, artículos 369 y 384
Iniciativas ciudadanas	No se define.	No se define.	CPEUM, artículos 71 y 72

Fuente: elaboración propia.

Otro factor temporal que afecta a la ciudadanía y de manera indirecta al umbral de 2% es el tiempo entre la recolección de firmas —antes de presentar la solicitud de consulta— y la fecha en que será la votación,

alrededor de 11 meses. La ciudadanía con interés en el tema, aunque sea de trascendencia nacional, pierde la atención en ese plazo; si esto se hiciera para el registro de una candidatura a elección popular, seguramente lloverían las quejas y se apurarían las reformas. La base poblacional seguramente se modificó, la fecha de votación es el periodo posterior a las elecciones, el interés está en los tribunales electorales mientras otros preparan los actos para la toma de protesta. Es muy posible que la votación de ese MDD pase inadvertido a la mayoría de la población, incluso a la que otorgó su firma como apoyo ciudadano.

El cumplimiento del umbral de 2% y sus plazos en la legislación de Coahuila de Zaragoza, por ejemplo, involucra al Gobierno, existe un ordenamiento que obliga al órgano electoral a desplegar centros de recepción de apoyo ciudadano. Esto nos lleva a otro elemento que afecta el cumplimiento de este requisito, el de relevancia. En esta entidad y normativa, se evidencia el compromiso del Estado para permitir la participación política no electoral por la facilidad que le ofrece a la ciudadanía.

Las TIC y la participación del Estado en la recolección firmas es asunto que quedó prohibido en la CPEUM en la reforma sobre consulta popular en diciembre de 2019. Esta es una contradicción que posiblemente no se advierta al interior de los órganos legislativos porque el Gobierno también tendría que facilitar esta recolección de firmas, no solamente en apoyo a quien elige activar un MDD, sino del resto de la ciudadanía. Aquella persona que quiera apoyar la activación de un MDD está sujeta a encontrarse con alguien del equipo del peticionario original, de otra forma no puede participar políticamente.

Sobre la responsabilidad del Estado para facilitar el acceso a toda la ciudadanía, no solo a aquella que solicita la consulta, existen apoyos en donde se ordena a la autoridad electoral abrir centros para la captación de firmas de apoyos a fin de garantizar el derecho de participación de toda la ciudadanía (LPCC, 2020, p. 16). En Uruguay existe una figura o etapa en el proceso para la recolección de firmas, el pre-referéndum, en el cual el Estado es responsable de abrir un espacio físico o virtual para que cualquier ciudadano pueda otorgar su apoyo sin que se condicione la presencia del peticionario (Lissidini, 2015, pp. 120-189; Linares y Welp, 2019).

La aplicación en México para recabar firmas que se ha utilizado en MDD se desarrolló para la verificación de firmas de las candidaturas independientes (INE, 2017), pero esta no resuelve la cobertura necesaria para facilitar el acceso a participación del resto de la ciudadanía, sirve para agilizar el proceso de recolección de datos —por tiempo y precisión— y, principalmente, la verificación de las firmas. La reforma de diciembre de 2019 a la CPEUM no mandata al Gobierno a facilitar el acceso a la participación de toda la ciudadanía en la etapa de recolección de la CP, pero prohíbe cualquier tipo de difusión de esta sin que exista una fundamentación de motivos para esta determinación.

## CONCLUSIONES

En función del diseño y proceso de los MDD establecidos en las leyes mexicanas no es posible determinar si 2% es un umbral alto o bajo, si acaso se logra identificar su congruencia con otros porcentajes establecidos para figuras institucionales de participación política. Lo que sí puede afirmarse es que el umbral está incompleto desde la perspectiva ciudadana porque se define de manera aislada sin atender las correlaciones temporales y físicas que influyen en la factibilidad de recolección. No es un umbral efectivo, sobre todo si 2% representa un número absoluto alto, cuando involucra a mucha población o largos desplazamientos, la ciudadanía dependerá de instituciones que tengan amplia cobertura, como los partidos políticos, ya que se limita el potencial uso de las TIC.

La efectividad del umbral de representatividad (2%) requiere la definición de una fórmula que relacione los elementos temporales, geográficos y poblacionales para ser eficaz. Es decir, una ratio que arroje la cantidad de firmas que se pueden recolectar en un plazo lo suficientemente amplio para ser factible, y lo suficientemente corto para ser oportuno, y que considere los desplazamientos —distancia— necesarios para lograr el objetivo. En otras palabras, el número de firmas no puede ser un porcentaje aislado del tiempo y del espacio si quiere ser eficaz: firmas entre el tiempo y espacio con una proporción lógica.

Entre los hallazgos no esperados en esta investigación se encontró que los elementos fallidos relativos a la temporalidad no son únicamente numéricos. Como en las otras figuras de participación política analizada, la delimitación de las etapas y su continuidad no puede ser interrumpida una vez que se obtuvo el apoyo ciudadano, tampoco el asunto a presentarse a consulta. El proceso actual determina que la ciudadanía reúne las firmas y de un plumazo la autoridad jurisdiccional puede cerrar el proceso, sin posibilidades de réplicas o ajustes. Este proceso no solo violenta los derechos del peticionario, también de la ciudadanía que otorgó su apoyo.

Los tiempos establecidos —periodos, plazos, prórrogas, vigencia— no guardan una lógica interna ni son coherentes, también se detectan muchas omisiones que imposibilitan la creación de un plan, de una agenda ciudadana para la activación de los MDD. No es excesiva esta afirmación porque las candidaturas independientes y las agrupaciones políticas que buscan el registro como partidos políticos tienen perfectamente delimitadas y garantizadas las etapas, los periodos y los plazos, así como las prórrogas para demostrar el legítimo interés público, es decir, cuándo tienen que cumplir con un umbral de representatividad.

Una consulta federal que recolecta firmas un año antes de su votación es un claro ejemplo del ejercicio arbitrario de la facultad discrecional del Poder Legislativo en México. El proceso federal para la recolección de más de 2,000,000 de firmas y su verificación es sustancialmente diferente al de un municipio rural que requiere 27. La determinación de 2% no es suficiente para garantizar el derecho a la participación política, no resarce la restricción histórica a la ciudadanía mexicana.

En algún momento se consideró que el desconocimiento o el desinterés de las autoridades podría ser el origen del problema, pero los resultados colaterales no apuntan hacia esta afirmación. En el análisis de las leyes se evidenció la expresa distancia y ausencia de compromiso mandatada al Gobierno respecto a la participación ciudadana institucionalizada. Se trata de las condiciones de certeza temporal mencionadas, pero también de una discrecionalidad que permite el manejo casuístico de las condiciones. Sucede como cuando el dueño del balón invita a jugar a

los vecinos, y en cuanto empieza a perder se lleva la pelota a su casa. Así, en México se tiene un MDD diseñado de tal forma que alguna autoridad pueda echar por la borda la intención ciudadana y el esfuerzo invertido cuando no considera conveniente el resultado.

La subutilización de las TIC en estos MDD se vincula a esta postura desinteresada del Estado, de acuerdo con sus leyes, con excepción del caso detectado en el estado de Coahuila. Si hubiera un ordenamiento legal para garantizar la participación política de toda la población cuando se soliciten los apoyos ciudadanos, seguramente las autoridades responsables diseñarán la aplicación, plataforma, sistema o nube para que participe la ciudadanía y no exclusivamente los peticionarios.

Las consecuencias del desinterés y desapego institucional, el desaseo legislativo y la ambigüedad jurídica llevan a la desafección política vigente. La falta de confianza en el Gobierno y, por ende, en el sistema democrático es un problema, pero el riesgo es mayor. El sustento ambiguo de las leyes, el uso discrecional de los MDD, son puertas a los populismos en alza dentro del continente. México no es excepción, se han activado MDD alegales desde 2018 en voz del Presidente apenas electo, los cuales continuó en 2019 y 2020: aeropuertos, gaseoductos, plantas cerveceras, vías férreas, decisiones que legitimó con el apoyo ciudadano porque en las leyes no hay algo que se lo impida, ni existen autoridades facultadas para su contención.

Los problemas que enfrenta la consulta popular mexicana y los MDD con umbrales de 2% en México son compartidos con los de América Latina. Más allá de diseñar un umbral efectivo de representatividad está pendiente el análisis de los procesos para difusión de los temas, la construcción de la opinión pública, el debate y la deliberación; los umbrales mínimos de votación para vincular a las autoridades con los resultados; el proceso de implantación de los resultados; y, inexorablemente, los esquemas de sanción. El paralelismo entre la votación electoral y del MDD es un tema pendiente, si bien la referencia electoral es útil y en muchos sentidos deseables, los objetivos de uno y otro son sustancialmente diferentes.

Finalmente, la variable definida originalmente, la factibilidad que tiene la ciudadanía para lograr recolectar el número de firmas es baja, y conforme se incrementa la población se reduce prácticamente a cero. En las ciudades capitales la ciudadanía no ha logrado reunir las firmas si no es con el respaldo de algún partido político.

La base ambigua del umbral de representatividad de 2% que se exige a la ciudadanía tiene solución a través de la facultad discrecional del Poder Legislativo. El diseño actual de la consulta popular es deficiente y esto se replica en la mayoría de las legislaciones estatales. Las experiencias dan cuenta de esto; sin embargo, aquí se proponen las primeras soluciones a los MDD siempre que exista la voluntad política para agilizar la participación ciudadana, dinamizar la esfera política y entrenar en valores cívico-democráticos a toda la sociedad.

## REFERENCIAS

- Altman, David (2005). «Democracia directa en el continente Americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y Gobierno*, vol. 12, no. 2, pp. 203-232. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372005000200203&script=s-ci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372005000200203&script=s-ci_arttext)
- AMLO (2018). «70% de participantes en Consulta Nacional sobre el Nuevo Aeropuerto votaron por iniciar construcción en Santa Lucía, anuncia Fundación Rosenblueth», AMLO, Comunicado de prensa. Recuperado el 10 de diciembre de 2020 de <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/29/70-de-participantes-en-consulta-nacional-sobre-el-nuevo-aeropuerto-votaron-por-iniciar-construccion-en-santa-lucia-anuncia-fundacion-rosenblueth/>
- Baumann, Zygmunt (2015). *Modernidad líquida*. México, D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (2005). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Comisión Estatal Electoral (2019a). Avisos de intención presentados ante la Comisión Estatal Electoral para petición de Consulta Popular. Recuperado el 20 de marzo de 2021 de [http://www.ceenl.mx/consulta/2019/consulta-popular/documentos/Avisos\\_intencion\\_2019\\_JUN\\_1.pdf](http://www.ceenl.mx/consulta/2019/consulta-popular/documentos/Avisos_intencion_2019_JUN_1.pdf)
- (2019b). Coloquio sobre mecanismos de participación ciudadana, CEE. Comisión Estatal Electoral. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://www.ceenl.mx/coloquio/>
- (2019c). *Memorias y Estadísticas. Informe del proceso electoral y consulta popular Nuevo León*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral. Recuperado el 15 de septiembre de 2020 de [https://www.ceenl.mx/memorias/2018/2021/2021\\_\\_1-MEMORIAS%20Y%20ESTADISTICAS%20Informe%20del%20Proceso%20Electoral%20y%20Consulta%20Popular%20Nuevo%20Leon%202017-2018.pdf](https://www.ceenl.mx/memorias/2018/2021/2021__1-MEMORIAS%20Y%20ESTADISTICAS%20Informe%20del%20Proceso%20Electoral%20y%20Consulta%20Popular%20Nuevo%20Leon%202017-2018.pdf)
- Cortés, Juvenal J. (2015). *Power to the Masses? The Rise of Direct Democracy in Latin America* (tesis de doctorado). Los Ángeles, California: Universidad del Sur de California.

- (2018). «Self-Governance in Latin America: To What Extent Can Citizens Make Policy via Direct Democracy?», *Latin American Policy*, vol. 9, no. 1, pp. 5–26. Recuperado de doi: 10.1111/lamp.12139
- García, Miriam (2017). «Busca mc estrenar consulta popular», *El Norte*. Recuperado de <https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1088966&md5=00e8debe3effeafce334e7daba67d6bo&ta=odfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- García-Maynés, Eduardo (2014). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- Garita Alonso, Arturo *et al.* (2018). *Consulta popular e iniciativa ciudadana*. Ciudad de México: Senado de la República. Recuperado de [https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos\\_apoyo/64-65/LXIV/Consulta\\_Popular\\_e\\_Iniciativa\\_Ciudadana.pdf](https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Consulta_Popular_e_Iniciativa_Ciudadana.pdf)
- Honorable Congreso de la Unión (2014a). Ley Federal de Consulta Popular 2014, *Diario Oficial de la Federación*.
- (2014b). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 11 de agosto de 2020 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/lgipe\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/lgipe_130420.pdf)
- (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 11 agosto 2020 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- (2014). Ley General de Partidos Políticos, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 11 de agosto de 2020 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf)
- IEPC Jalisco (2019) Histórico de mecanismos en Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Recuperado el 5 de marzo de 2021 de <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>
- INE (2017). INE/CG/387/2017, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018. Recuperado

- de <https://web.archive.org/web/20210303021641/https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/ANEXO-1-CG387-17.pdf>
- INED Instituto de Estudios Democráticos (2021). Referéndum y poder político en América Latina (video de YouTube). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=YUTEPO1OzM>
- LPCC Coahuila (2020). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado el 17 de febrero de 2020 de [http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa112.pdf](http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf)
- Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019). *La Iniciativa Ciudadana de Referéndum: lineamientos para su reforma*. Documento de trabajo no. 14. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM, Organización de los Estados Americanos
- Lissidini, Alicia (2007). *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios*. Documento de trabajo no. 27. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno-UNSAM.
- (2015). «Democracia directa en América Latina : avances , contradicciones y desafíos», *Revista Nueva Sociedad*, julio de 2015, pp. 120-189.
- Pranevičienė, Birutė (2011). «Legislative discretionary powers of the executive institutions in the field of regulation of higher education in Lithuania», *Jurisprudencija/Jurisprudence*, vol. 18, no. 2, pp. 547-560. Recuperado el 5 de agosto de 2020 de <https://www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/download/606/568>
- Schneider, Cecilia y Welp, Yanina (2011). «¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur», *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol 15, no. 40, pp. 21-39.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2008). Caso de Yumak y Sadak vs. Turquía, *Applicatio*, pp. 1-24.
- Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Yanina (2020). *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

**Anexo 1.**  
**Estados con MDD que establecen el umbral de representatividad de 2% de firmas recabas para su activación**

Estado	Ley de Participación Ciudadana (LPC)	Fecha de entrada en vigor	Activaciones ciudadanas
Aguascalientes	LPC del Estado de Aguascalientes	27 de febrero de 2018	0/0
Baja California	LPC del Estado de Baja California	15 de febrero de 2001	0/0
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	15 de junio de 2017	0/0
Coahuila de Zaragoza	LPC para el Estado de Coahuila de Zaragoza	4 de febrero de 2002	0/0
Ciudad de México	LPC de la Ciudad de México	12 de agosto de 2019 (La primera ley fue en 1995).	¿?/1
Hidalgo	LPC para el Estado de Hidalgo	7 de febrero de 2015	0/0
Jalisco	Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco	10 de abril de 2019 (La primera ley fue en 1998).	2/3
Estado de México	No tiene normativa que regule la participación ciudadana, se regulan en la constitución local.	N/A	0/0
Nuevo León	LPC para el Estado de Nuevo León	9 de noviembre de 2016	2/17
San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	11 de mayo de 2008 (La primera ley fue en 1997).	0/0
Sinaloa	LPC del Estado de Sinaloa	11 de agosto de 2012	0/0
Tabasco	No tiene normativa que regule la participación ciudadana, se regulan en la constitución local.	N/A	0/0
Tamaulipas	LPC del Estado de Tamaulipas	7 de junio de 2001	0/0
Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	20 de octubre de 2000	0/0
Yucatán	LPC que regula el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán	24 de enero de 2007	0/0

## Anexo 2. Intentos de activación ciudadana de MDD en Jalisco 2014-2019 - Requisito de firmas: 2%

<b>3 de marzo de 2017 Folio REF1600002</b>
<b>Abraham Alejandro Gobel Gómez</b>
<b>Referéndum estatal</b>
Decreto 25921/XLI/16 relativo al programa de verificación vehicular obligatoria del estado de Jalisco
Se desecha la solicitud por extemporáneo con fecha 28 de marzo de 2017 con el acuerdo IEPC-ACG-018/2017

<b>24 de noviembre de 2017</b>
<b>Juan Ramón Gutiérrez Puentes</b>
<b>Plebiscito municipal</b>
Solicitud de plebiscito municipal, respecto de los puntos de acuerdo aprobados por el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, el 26 de octubre de 2017, relativos a la desincorporación de dos predios ubicados en la parte alta del Cerro del Cuatro.
29 de enero de 2019, Desechamiento. Se desecha la solicitud de plebiscito municipal, al no cumplir con la prevención de mérito, aún y cuando le fue maximizado su derecho al concedérsele dos plazos secuenciados de cinco días hábiles cada uno, para que cumpliera lo establecido en el artículo 395, numeral 2, fracción VII, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, al no cumplir con el requisito de las firmas de apoyo ciudadano requerido por la legislación.

<b>9 de agosto de 2019</b>
<b>Gustavo de la Torre Navarro</b>
<b>Plebiscito municipal</b>
Solicitud de plebiscito municipal para que se someta a consideración de la ciudadanía el acuerdo emitido por el H. Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, en el que mediante sesión de Cabildo de fecha 12 de julio de 2019, en el que acordaron la desincorporación y donación de cualquier superficie de terreno que ampara la escritura pública 25, 987 relativa al Parque Central Cerro del 4, así como cualquier otro acto jurídico emitido por el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, para materializar la desincorporación y donación de la superficie del terreno ya mencionada.
Se contestó con el oficio número 832/2019 de S. E. y el acuerdo administrativo de fecha 13 de agosto; se notificó con fecha 14 de agosto, informándole al promovente lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se tiene por presentada la solicitud en el formato presentado.</li> <li>2. Se radica con el número de expediente es IEPC-MPC-PM01/2019.</li> <li>3. Se requiere al promovente para que subsane diversos requisitos de la solicitud en un plazo de cinco días hábiles.</li> <li>4. Cumple requerimiento.</li> <li>5. Se pregunta al INE sobre porcentaje de firmas y formato para capturar; se captura y se remite al INE.</li> </ol>

6. Cumple con todos requisitos y se remite a Consejo Municipal.
7. Consejo Municipal declaró improcedente y el ciudadano impugnó al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TRIEJAL).
8. El TRIEJAL ordenó al IEPC resolver procedencia.
9. El IEPC ordenó al Consejo Municipal declarar procedencia.
10. El Consejo Municipal solicita al IEPC aclarar los efectos de las resoluciones, donde se ordena declarar procedente la solicitud.
11. La Universidad de Guadalajara y el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque presentan recurso de apelación en contra de la resolución de fecha 27 de enero de 2020 emitida por el Consejo General del IEPC.
12. Se remite el recurso de apelación, junto con el respectivo informe circunstanciado al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.
13. El Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, así como el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, presentan una ampliación al recurso de apelación.
14. El Consejo Municipal solicita una prórroga para cumplir con lo resuelto en el recurso de revisión REV001-2020, hasta en tanto el Tribunal resuelva el recurso de apelación.
15. El IEPC resuelve improcedente otorgar la prórroga solicitada.
16. El solicitante requiere que se proceda conforme a derecho y se cumpla la obligación del Consejo Municipal, de cumplir con lo ordenado por el IEPC, toda vez que el plazo de 10 días hábiles ya habían transcurrido.
17. El Consejo Municipal solicita que, como excepción a la regla, se produzcan efectos suspensivos para dar cumplimiento a la resolución del IEPC Jalisco, hasta en tanto el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco dicte la resolución correspondiente al recurso de apelación.
18. El IEPC percibe al Consejo Municipal para que, dentro de los 10 días de que sean superados los efectos de la suspensión derivados la medida implementada respecto de la propagación del virus SARS-COV2, dé cumplimiento a la resolución emitida por el Consejo General de este instituto relativa al recurso de revisión REV-001-2020.
19. El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco revoca la resolución recaída al REV-001-2020.
20. El Consejo Municipal declara improcedente la solicitud de plebiscito municipal, en San Pedro Tlaquepaque, en acatamiento de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.
21. La Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirma la sentencia del Tribunal Electoral local.
22. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirma la sentencia de la Sala Regional Guadalajara.

23 de diciembre de 2019

José Martínez

Plebiscito municipal

Solicita se someta a plebiscito la aprobación por parte del Pleno del municipio de Zapopan del dictamen con expediente 188/2019 relativo a la desincorporación del dominio público de las propiedades municipales en el Centro Comercial Zapopan, también conocido como Plaza Arcos.

1. Se recibió solicitud
2. Se verificaron requisitos y se solicitó al INE que verificara el apoyo ciudadano.
3. Se informó que cumple con el apoyo ciudadano requerido.
4. El IEPC Jalisco, en sesión de Consejo General, determinó que cumple con todos los requisitos de ley y remite al Consejo Municipal de Participación Ciudadana para que se pronuncie sobre su procedencia.

Fuente: elaboración propia con datos de <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>



# Índice de calidad del diseño de los presupuestos participativos institucionalizados en gobiernos estatales mexicanos

*Luis Téllez Arana*<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La institucionalización de presupuestos participativos (PP) en los gobiernos de las entidades federativas (gobiernos estatales) se ha extendido paulatinamente desde 2010, para ahora aparecer en 11 leyes locales de participación ciudadana (Mapa 1). Este capítulo tiene los objetivos de 1) analizar la calidad del diseño institucionalizado del PP en gobiernos estatales mexicanos (DIPP) y 2) explorar condiciones políticas locales de la institucionalización del PP (CPIPP).

Es de sobra aceptado que la institucionalización de la participación ciudadana en gobiernos locales mexicanos se explica por el gran contexto factual, común en países latinoamericanos, de 1) descentralización político-administrativa que de forma paulatina, frágil y amenazada incentivó que los gobiernos locales asumiesen y abrieran decisiones sobre recursos públicos en más asuntos; y 2) el avance democrático que a tropezones permitió la alternancia política y el fortalecimiento de movimientos sociales. Sin embargo, a este contexto macro debe conectarse un contexto meso en donde estaría floreciendo una nueva cultura política y conocerla aportaría más elementos a entender las CPIPP. Más que detallarlos o hallar su expresión empírica, aquí se describen modestamente cuatro mecanismos sociales asociados a la cultura política,

---

<sup>1</sup> Profesor del Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara. Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por esa misma universidad, [luista\\_1988@live.com](mailto:luista_1988@live.com)

Mapa 1.  
Gobiernos estatales con presupuesto participativo  
institucionalizado en leyes locales



Fuente: elaboración propia.

los cuales estarían conectando al mencionado contexto macro con la institucionalización del PP: la difusión de una cultura ciudadana más interesada sobre decisiones públicas; una sociedad organizada más activa en cuestiones públicas locales; un mayor interés de las élites políticas sin importar color político hacia el discurso participacionista; y mayores oportunidades de participación ciudadana institucionalizada local.

Por otro lado, en 2016 García y Téllez (2018) hallaron 37 primeras promociones de PP para México, 33 en delegaciones/municipios y cuatro en estados. Ellos concluyeron que tuvieron procesos participativos que

poco abonaron a sus ambiciones democratizadoras caracterizados por contar con dinámicas de muy bajo alcance e intensidad participativa; así, sugirieron que, entre otros factores, debería profundizarse el análisis del DIPP para explicar este infortunio. En consecuencia, aquí se hace para los 11 DIPP, mediante la proposición y aplicación del índice de la calidad del DIPP (ICDIPP) en tres indicadores: a) del proceso participativo (alcance, inclusión, deliberación, empoderamiento y agenda); b) de los recursos públicos aplicados (representatividad, mínimos de inversión y de operación); c) de la formalización en la política (gestión, integración a la planeación, institucionalización y efectividad).

El capítulo tiene cuatro apartados. En orden de aparición: uno de revisión del contexto con énfasis las condiciones políticas de la institucionalización del PP, otro metodológico, uno más de resultados del ICDIPP, y uno final dedicado a conclusiones generales.

## CONTEXTO POLÍTICO DE INTRODUCCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ESTADOS

Las condiciones contextuales explicativas de algunas experiencias de PP en gobiernos locales mexicanos (García y Téllez, 2018) han sido exploradas, como la descentralización, el avance de la alternancia política y el fortalecimiento de expresiones sociales. El argumento aquí es que esas condiciones pertenecen a un contexto macro de reformas de Estado que modificaron al contexto político local, entendido como un «conjunto de dimensiones o factores del entorno político que ofrece incentivos para que una determinada acción política ocurra o se despliegue» (Welp y Schneider, 2011, p. 47); el cual indirectamente explicaría los orígenes de la institucionalización de mecanismos participativos en gobiernos locales.

El mencionado contexto político macro activó múltiples mecanismos sociales que estarían ofreciendo vínculos adicionales para entender la relación causal entre el contexto político y la institucionalización de

la participación ciudadana (Mayntz, 2004).<sup>2</sup> En México, poco se han estudiado las variables y los mecanismos causales para el PP. Con el ánimo de adelantar proposiciones y propiciar investigaciones posteriores, lo siguiente se limita a la exploración descriptiva, en términos de sugerencia, de cuatro mecanismos sociales que potencialmente vincularían al contexto político con la institucionalización del presupuesto participativo en gobiernos estatales. La introducción del PP en gobiernos estatales mexicanos coincidió con un contexto político de acentuación de la participación ciudadana, evidenciado en al menos cuatro hechos.

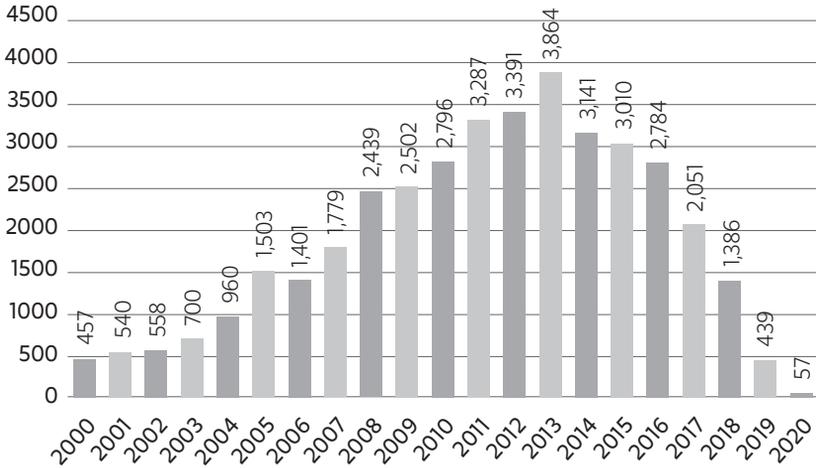
El primero es que los cambios macro del contexto político han permitido la aparición de una cultura política entre la ciudadanía más interesada sobre decisiones locales que les afectan, y, en consecuencia, los partidos políticos encuentran oportunidades para integrarlo a sus agendas políticas y materializarlos cuando gobiernen. Por cultura política se entienden orientaciones y actitudes personales con relación al sistema político (Almond y Verba, 1970, p. 30). Las condiciones en el país durante el periodo 2002-2012 se pueden observar desde las Encuestas de Cultura Política disponibles (SEGOB, 2001, 2003, 2005, 2012), en las cuales se registró un incremento en los porcentajes de población de un lado, insatisfecha con la influencia de la sociedad en decisiones públicas y del otro, dispuesta a participar en asuntos públicos.<sup>3</sup>

---

2 En ciencias sociales, el mecanismo social o la relación causal, según Mayntz (2004, p. 243), se usa para explicar la relación observada entre condiciones iniciales y resultados; por tanto, referiría «procesos recurrentes que generan un tipo específico de resultado» (Mayntz, 2004, p. 237). Comprenderlos es una labor sustantiva en la investigación empírica.

3 Los datos son para la muestra de municipios incluida en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (SEGOB, 2001, 2003, 2005 2012). La insatisfacción se observó en la pregunta sobre cuánto perciben que influye las agrupaciones ciudadanas y la ciudadanía en la vida política del país y que en la mayoría dicen que poco. El interés se observó sobre si han participado o no en junta de firmas con los vecinos y en la formación de nuevos grupos u organizaciones para resolver problemas de su comunidad, si es miembro de alguna agrupación ciudadana y si han tratado usted de ayudar a resolver algún problema social; en todas las preguntas se observa aumentos en los últimos años de la encuesta.

**Tabla 1.**  
**Constitución de osc en México en el rubro de promoción de participación ciudadana en asuntos de interés público para el periodo 2000-2020**



*Fuente: elaboración propia a partir del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) del INDESOL (2020).*

El segundo es que los cambios macro del contexto político permitieron el aumento del interés social por involucrarse organizadamente en la vida política por vías institucionales, en consecuencia, los gobiernos locales hallan la oportunidad de canalizar la energía social organizada por vías institucionalizadas adicionales, como lo es el pp. Aunque desde los años setenta se extiende la emergencia de organizaciones sociales, mucho se les criticó que por unos 40 años atendieron necesidades corporativistas y clientelistas de la época política de partido único (Dagnino, Olvera, y Panfichi, 2006). Sin embargo, la pauta democratizadora de los noventa, enmarcaría pretensiones de transformar las relaciones de organizaciones sociales con el Gobierno hacia vías institucionalizadas, algunas según la línea del pasado y otras con reorientación a formatos democráticos (Ziccardi, 1998; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). En los hechos se observa para México que, a partir del año 2005 y sobre todo

entre el 2011 y 2016, se experimentó un apogeo de registro de organizaciones de la sociedad civil (osc), encargadas de promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, aunque disminuyeron significativamente para 2019 y 2020.

**Tabla 2.**  
Composición de Gobierno local en periodo de institucionalización del presupuesto participativo en gobiernos estatales mexicanos

N	Estado y año de introducción del presupuesto participativo		Ejecutivo		Legislativo local						
			Partido/coalición	Periodo	Periodo	1ra mayoría	%	2da mayoría	%	3ra mayoría	%
1	Aguascalientes	2018	PAN	2016-2022	2018-2021	PAN-PRD	52	Morena	19	PRI	15
2	Baja California	2018	PAN	2013-2019	2016-2019	PAN	52	PRI	20	Morena	8
3	Chiapas	2016	PRI-PVEM-NA	2012-2018	2015-2018	PVEM	40	PRI	25	MC*	8
4	Chihuahua	2018	PAN	2016-2021	2018-2021	PAN	24	Morena	24	PRI	15
5	Ciudad de México	2010	PRD	2006-2012	2009-2012	PRD	45	PAN	23	PRI	11
6	Colima	2015	PRI	2009-2015	2012-2015	PRI	40	PAN	32	NA	12
7	Jalisco	2016	PRI	2012-2018	2015-2018	PRI	33	MC	33	PAN	13
8	Michoacán	2015	PRI	2014-2015***	2012-2015	PRI	45	PRD	28	PAN	23
9	Nuevo León	2016	IND**	2015-2021	2015-2018	PRI	38	PAN	38	IND**	10
10	Quintana Roo	2018	PRD-PAN	2016-2022	2016-2019	PAN-PRD	36	PRI-PVEM	24	PVEM	20
11	Sonora	2011	PAN	2009-2015	2009-2012	PRI-PVEM-NA	48	PAN	42	PRD	9

\*Partido local Mover a Chiapas \*\*Independientes \*\*\*Sustituto  
Fuente: elaboración propia.

El tercero es que cada vez más agrupaciones políticas locales, quienes aspiran y llegan al Gobierno, han ido adhiriéndose a un discurso partici-

pativo más amplio. En los gobiernos estatales, el proceso de alternancia partidista que dio lento inicio en los años noventa, avanzó más desde el año 2000 tanto para legislativos como ejecutivos (Espinosa, 2015). En este punto debe decirse que inicialmente el PP estuvo vinculado a partidos de izquierda latinoamericanos; no obstante, las evidencias de experiencias mexicanas muestran que su activación no tiene que ver solo con el color político (García y Téllez, 2018). De hecho, la adopción institucional del PP en leyes locales en los 11 gobiernos estatales estuvo ligada en 10 de ellos a gobiernos o coaliciones con ejecutivos y composiciones legislativas mayoritarias de derecha o centroderecha, con la excepción de la Ciudad de México (CDMX) (ver Tabla 2). Algo compatible con hallazgos de los más recientes estudios donde cuantitativamente importan menos los colores del partido para explicar la adopción, pero importa más cualitativamente en su calidad (Font, Della Porta y Sintomer, 2014). Lo anterior sumado a que recientemente varios partidos incluyen al PP en sus planes de acción, aunque rudimentariamente (Tabla 2).

El cuarto y último se vincula con el previo, pero tiene que ver más con las condiciones de incentivos que encuentran los nuevos gobernantes en cuanto al avance nacional, estatal y local de la institucionalización de la participación ciudadana y su complejización, dentro de los cuales ven oportunidades de expandir aún más estas agendas de política pública. Más allá del ecosistema institucional nacional formal que conduce a los gobiernos estatales a activar obligatoriamente procesos de participación ciudadana, incluyendo a la Ley Nacional de Consulta Popular que omitió al PP; actualmente, estos gobiernos han visto expandida la formalización de cada vez más mecanismos de participación ciudadana. Hoy no solo contienen mecanismos de democracia directa, sino que cada vez más se abren a otros de democracia participativa como el PP (Tabla 3).

Los mecanismos formulados, presentados dentro de un contexto político marco de reforma al Estado, hacen sospechar de sus implicaciones para el avance de la institucionalización del PP en 11 gobiernos estatales. Posteriores estudios y experiencias podrían indagar más en las acciones de los agentes, sus relaciones y discursos con miras a com-

probar lo hasta aquí sugerido y aportar a la tesis del contexto político (Welp y Schneider, 2011). Mientras tanto, importa conocer la calidad de los diseños de los PP.

**Tabla 3.**  
Participación ciudadana institucionalizada en gobiernos estatales mexicanos

Tipo	Nombre	N. donde se institucionaliza	Porcentaje del total
De organización territorial y temática	Comités vecinales	5	16
	Asociaciones civiles	0	0
	Asambleas ciudadanas	10	31
	Colaboración comunitaria	10	31
Democracia directa	Plebiscito	27	84
	Referéndum	27	84
	Iniciativa popular	25	78
	Ratificación de mandato	1	3
	Revocación de mandato	7	22
De consulta e información	Consultas ciudadanas	20	63
	Audiencia pública	13	41
	Difusión pública	6	19
	Rendición de cuentas	4	13
De democracia participativa	Presupuesto participativo	11	34
	Red de contralorías ciudadanas	7	22
	Gobierno y cabildo abierto	10	31
	Comité de participación	5	16
	Observatorio ciudadano	4	13
	Consejos consultivos	9	28

Fuente: elaboración propia.

## NOTA METODOLÓGICA AL ÍNDICE DE CALIDAD DEL DISEÑO INSTITUCIONALIZADO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (ICDIPP)

Por diseño institucional formal del PP se entiende al conjunto de instrumentos institucionales que integrados y compensados a sí mismos orientan la acción de los agentes involucrados en la política local del PP (Téllez y García, 2016, p. 114; Goodin, 2003, pp. 46-49). Para estudiarlo, se perfiló el índice de calidad del diseño institucionalizado del PP en gobiernos estatales mexicanos (ICDIPP), que resume indicadores que expresan la medida previa, o la posible capacidad de hacer aportaciones significativas, durante la implementación del diseño, a los objetivos de democracia pública.

El índice es un resumen de varios indicadores que aíslan aspectos clave de información sobre un fenómeno social (Metz, 2017).<sup>4</sup> Para diseñarlo, deben identificarse tanto los indicadores como la información relevante, las unidades de medida de los datos deben ser uniformes, y debe de ponderarse la importancia relativa de cada uno y determinarse la función de utilidad para medirlos (Metz, 2017, p. 50). En este caso, se asignan puntuaciones en una escala lineal entre 0 y 1 según la escala de calidad, entre nula y muy alta correspondientemente, en cinco escenarios a partir de la definición de la unidad cualitativa de acuerdo con cuán completo se presente el escenario deseable de calidad; en el cual el 0 indica que el diseño no tiene el parámetro señalado, mientras que el 1 indica que el parámetro está completo. En este caso la importancia relativa de cada indicador es la misma; en consecuencia, se aplica una simple función de utilidad aditiva o promedio (Metz, 2017, p. 50).

---

4 El uso de indicadores permite superar algunas de las críticas lanzadas típicamente sobre el uso generalizado de tipologías y taxonomías, porque el índice sí permite capturar múltiples dimensiones en forma de variables continuas en lugar de ser excluyentes resaltando las varias facetas del fenómeno social (Metz, 2017, p. 39). El índice permite asignar valores cualitativos (bajo-medio-alto) o numéricos (por ejemplo, 0-0, 5-1, 0 de 0 a 10), para clasificar y al final, comparar dichos fenómenos sociales (Metz, 2017, p. 40).

Los índices deben evitar la redundancia y ser exhaustivos con la teoría (Hajkowicz 2006). La redundancia se atiende estudiando distintos componentes del fenómeno y la exhaustividad por la construcción del índice alimentada de amplia y reconocida literatura previa (Cabannes, 2005, Goldfrank, 2006; Montecinos, 2011; Téllez y García, 2016), que generalmente apuntan a parámetros normativos de su calidad en tres dimensiones: los procesos participativos deben ser deliberativos, inclusivos, vinculantes, representativos o cogestivos; los recursos públicos aplicados deben ser representativos, equitativos y suficientes; la formalización de la política debe ser operativa, efectiva e institucionalizada. Desde aquí se arman los indicadores.

Finalmente, al ICIPP les subyacen supuestos del neoinstitucionalista en el cual importan las instituciones formales, porque en alguna medida configuran incentivos que condicionan el comportamiento de los agentes en la política pública (Goodin, 2003). Por lo tanto, el índice únicamente expresa la posibilidad de cuánto el diseño formal contribuye a fines democráticos públicos, en ningún momento expresa su manifestación empírica u hechos concretos de operación de la política del PP. Entre otros supuestos, se espera que, a mayor calidad de los diseños, existirá mayor publicidad, transparencia o garantías para la diversidad de los actores involucrados, y disminuirá la discrecionalidad de los actores a implementarlo a su voluntad.

La información recopilada es básicamente cualitativa. Se revisaron las 32 leyes estatales de participación ciudadana, las constituciones locales y, cuando fue posible, instrumentos legales adicionales como reglas de operación o proyectos de ley. El diseño del PP se analizó en aquellas que aparecía, se descartó Morelos, porque a pesar de aparecer en su constitución no está reglamentado. Una limitación de partida es que en su mayoría solo aparecen algunos principios muy generales o ambiguos sobre la definición del PP, al dedicarle apenas cuatro o cinco artículos pequeños, en los que ni siquiera se define su objetivo y proceso; así se anticipa la baja calidad de los resultados obtenidos.

## ICDIPP EN GOBIERNOS ESTATALES MEXICANOS

Los resultados generales del ICDIPP para los 11 gobiernos estatales mexicanos en los que se tiene al PP en leyes estatales de participación ciudadana, se muestran en la Tabla 4. En las siguientes subsecciones se describe brevemente la construcción del indicador, sus valores y la descripción y determinación de los resultados mencionados.<sup>5</sup>

**Tabla 4.**  
Índice de calidad democrática del diseño del presupuesto participativo en gobiernos estatales mexicanos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Aguascalientes	Baja California	Chiapas	Chihuahua	CDMX	Colima	Jalisco	Michoacán	Nuevo León	Quintana Roo	Sonora
<b>Proceso participativo</b>											
Alcance	0	0	0	0	0.75	0.5	0	0.25	0.5	0	0.25
Inclusión	0	0	0	0	0.75	0	0	0.25	0	0	0
Deliberación	0	0	0	0.25	0.75	0	0.5	0.5	0	0	0.25
Empoderamiento	0.5	0	0	0	0.75	0	0.5	0.25	0	0	0.5
Agenda	0.5	0.25	0.25	0.5	0.75	0.75	0.5	0.5	0.75	0.25	0.5
<b>Recursos públicos aplicados</b>											
Representatividad de los recursos	0.25	0	0.25	0.25	0.75	0	0.5	0	0	0	0
Mínimos de inversión	0.25	0	0	0	0.75	0	0	0.25	0	0	0
Recursos de operación	0	0	0	0	0.75	0	0	0	0	0	0

5 Debe mencionarse que se identificaron casos como el Nuevo León, en el que su ley de 2016 incluyó la misma redacción en su definición del presupuesto participativo incluida en la del estado de Colima en 2015. Por lo tanto, obtienen los mismos puntajes.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Aguascalientes	Baja California	Chiapas	Chihuahua	CDMX	Colima	Jalisco	Michoacán	Nuevo León	Quintana Roo	Sonora
<b>Formalización de la política</b>											
Gestión	0.25	0	0	0.25	0.75	0.25	0.5	0.5	0.25	0	0
Integración a planeación	0	0	0	0	0.75	0	0	0	0	0	0.5
Institucionalización	0.25	0.25	0.25	0.25	0.75	0.25	0.75	0.25	0.25	0.25	0.5
Efectividad	0	0	0	0	0.25	0	0	0	0	0	0
<b>Puntaje general del ICDIPP</b>	<b>0.17</b>	<b>0.04</b>	<b>0.06</b>	<b>0.13</b>	<b>0.71</b>	<b>0.15</b>	<b>0.27</b>	<b>0.23</b>	<b>0.15</b>	<b>0.04</b>	<b>0.21</b>

Fuente: elaboración propia.

### Proceso participativo

El proceso participativo se refiere a los términos democráticos para arribar a la decisión pública en la relación entre Gobierno y sociedad, generalmente responde a preguntas procesales del cómo, quiénes, hasta dónde, etcétera. Las definiciones de los indicadores que se agregan en este rubro, y que irán presentándose más abajo en dicho orden, son: alcance, inclusión, deliberación, empoderamiento y agenda.

El indicador de alcance refiere al grado de combinación de bases territoriales y temáticas de participación. Una amplia apertura de bases semirrepresentativas, tanto de organizaciones como de liderazgos, en agendas territoriales y temáticas amplía las oportunidades para la participación (ya se por asociaciones, liderazgos, comités, consejos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales de intereses, etcétera) y son medios organizados para expresar necesidades o controlar los procesos.

En seis casos (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Jalisco y Quintana Roo), omiten menciones o definiciones sobre el alcance, es decir, no establecen alguna relación de grupos u organizaciones

a las que se incorporarán a los procesos. En Michoacán y Sonora, se hace una mención a la inclusión de organizaciones sociales o de la sociedad civil o bases territoriales, sin adicionar especificaciones adicionales, por ejemplo, si es que se conectan a la reglamentación de mecanismos semi-representativos de sus leyes o reglamentaciones que disminuye la certidumbre sobre cuáles son, cómo se conforman, criterios para incluirlas e información adicional por el estilo. Colima y Nuevo León, que tienen un diseño exactamente igual, avanzan al incluir menciones de asambleas ciudadanas y juntas vecinales, pero sin definir formas de combinarse y limitan oportunidades a simples divisiones territoriales de la localidad, por ejemplo, a fraccionamientos. En la CDMX, al presupuesto participativo se agregan diversas formas de participación semirrepresentativa e individual y las definen por bases principalmente territoriales, las cuales están ampliamente definidas en la ley, tanto sus funciones, procesos de conformación, etcétera, así como sus interacciones para el proceso del PP. Asimismo, están las comisiones de participación comunitaria<sup>6</sup> y las asambleas ciudadanas.<sup>7</sup> Aunque, en este último caso, no hay definiciones precisas de incluir representantes de agendas temáticas.

**Tabla 5. Indicador de calidad de alcance (criterios)**

Calidad		Alcance: grado de combinación de bases de participación territoriales y temáticas
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona o define parcialmente la participación de grupos o personas selectas o seleccionadas discrecionalmente.
Media	.50	Menciona sin definir la combinación de participación de algunos individuos o grupos a partir de una base única.
Alta	.75	Define la combinación de participación de individuos y grupos por ciertas bases territoriales y temáticas representativas.
Muy alta	1	Define la combinación de participación de individual y grupal de amplias bases territoriales y temáticas representativas.

*Fuente: elaboración propia.*

6 Que son órganos de representación ciudadana electos en cada unidad territorial.

7 Que son el máximo órgano de decisión comunitaria en cada una de las unidades territoriales en que se divide a la Ciudad de México.

El indicador inclusión refiere al grado de visibilización de estratos sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones públicas en dos criterios, en el proceso y en la asignación de los resultados del proceso. Se supone que la inclusión de amplios estratos sociales, al priorizar los tradicionalmente no tomados en cuenta, favorece que expresen intereses, demandas y necesidades (Montecinos, 2011; Sousa Santos, 2003).

**Tabla 6. Indicador de calidad de inclusión (criterios)**

<b>Calidad</b>		Inclusión: grado de visibilización de estratos sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones públicas en dos criterios, en el proceso y en la asignación de los resultados del proceso
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona, sin definir, la inclusión de uno o algunos estratos sociales.
Media	.50	Define parcialmente la inclusión de uno o algunos estratos sociales en un criterio.
Alta	.75	Define parcialmente la inclusión de varios estratos sociales en uno o dos criterios.
Muy alta	1	Define sistemáticamente la inclusión de amplios estratos sociales en los dos criterios.

*Fuente: elaboración propia.*

Podría considerarse como avance que todas las leyes reconozcan a la participación como un derecho para toda la ciudadanía que habita el espacio del Gobierno subnacional donde se corresponde instrumentar al presupuesto participativo; sin embargo, excepto los casos de Michoacán y la CDMX, ninguno establece principios de discriminación positiva. En esta línea resalta la ley de Sonora que, en su lugar, sí se preocupa por atraer a sectores sociales regularmente frecuentemente privilegiados en su artículo 88: «El presupuesto participativo deberá desarrollarse tomando en consideración los siguientes criterios: [...] II.- [...], se deberá promover la participación de universidades, colegios de profesionistas, centros de investigación, cámaras empresariales, comunidades, organizaciones civiles y sociales [...]

Por su lado, Michoacán menciona que se vigilará que los proyectos específicos presentados para el PP, se distribuyan proporcionalmente en todas zonas del municipio privilegiando las de mayor rezago social.

La ley de la CDMX es la única que avanza algunos criterios de inclusión en la manera en cómo se distribuyen los recursos; o sea, la asignación de los resultados del proceso. Desde sus objetivos se alude a la profundización democrática a través de la redistribución de recursos y la inclusión de grupos de atención prioritaria, pero no es solo la intención, avanza con la aplicación de fórmulas para asignar los recursos. Este reacomodo incluye 50% para distribución territorial proporcional por colonias, pueblos y territorios de la ciudad, y otro 50% a partir de indicadores de pobreza multidimensional, incidencia delictiva, pueblos originarios y rurales, entre otros (artículo 118). Sin embargo, este criterio se excluye de los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, en las asambleas ciudadanas donde se definen obras y proyectos que serán sometidos a consulta podrá participar toda persona mayor de edad con credencial para votar en la unidad territorial, pero poco profundizan principios de inclusión amplia y con derecho a voto, como señala el artículo 76:<sup>8</sup> «[...] También podrán participar las personas congregadas por razón de intereses temáticos, sectoriales o cualquier otro, a título personal, cuyo domicilio corresponda a la unidad territorial en la que se efectúe la asamblea. Esta participación tendrá carácter consultivo».

El indicador de deliberación reflejaría el grado de aplicación de metodologías que incentiven el debate y negociación en la esfera pública. El privilegiar asambleas abiertas y deliberativas, pero combinarlas con consultas por votaciones atomizadas, permite el diálogo y debate entre los participantes, favorece el aprendizaje y la instalación de capacidades ciudadanas (Goldfrank, 2006; Sousa Santos, 2003).

---

8 En la cuales pueden participar menores de edad, y con derecho a voto jóvenes de 16 y 17 años, y busca garantizar que las personas con discapacidad ejerzan su derecho plenamente.

Tabla 7. Indicador de calidad de deliberación (criterios)

Calidad		Deliberación: grado de aplicación de metodologías que incentiven el debate y negociación en la esfera pública
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona, sin definir, solo procesos de consulta por votaciones atomizadas como método de decisión pública.
Media	.50	Define sin combinar o de manera exclusiva, consultas por votaciones atomizadas y asambleas abiertas y deliberativas.
Alta	.75	Define mezclas de consultas por votaciones atomizadas con asambleas abiertas y deliberativas.
Muy alta	1	Define mezclas de consultas por votaciones atomizadas con asambleas abiertas y deliberativas, privilegiando estas últimas y definiendo sus procesos.

*Fuente: elaboración propia.*

En seis estados (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Nuevo León y Quintana Roo), ni siquiera se menciona algún mecanismo para asumir la decisión pública, un elemento fundamental de cualquier proceso participativo. En otros dos casos, Sonora y Coahuila, el debate aparece como principio dentro del objetivo del PP, pero más adelante no se define la metodología para garantizarlo, como el caso de Sonora que luego agrega «foros de consulta» sin más.

Los casos de Michoacán y Jalisco únicamente mencionan en la definición del PP como una consulta o asamblea, pero posteriormente no especifican si se tratará de votaciones, decisiones asamblearias o a qué se refieren con ello. La mención de consulta del PP no se vincula con la definición de consulta popular de sus leyes locales, ni obliga a esos términos. Por tanto, no se garantiza la deliberación.

En la CDMX, el proceso decisorio cuenta con puntos clave que propiciarían la deliberación. Debe mencionarse que el diseño contempla dos momentos importantes: el primero, en cual la ciudadanía define los proyectos en asambleas públicas; y el segundo, en el que se vota para seleccionar los proyectos. En las asambleas comunitarias se involucran distintos actores del proceso, ciudadanía y Gobierno, para definir al

diagnóstico comunitario de necesidades y problemáticas; si bien, formalmente se califican como deliberativas, no hay definiciones de técnicas especializadas para garantizar la deliberación colectiva y de calidad como proceso decisorio. En este sentido, adquiere mayor peso decisorio la consulta ciudadana en la cual se define ampliamente su proceso de operación y finalmente queda resuelta la decisión.

El indicado de empoderamiento define el grado en que el poder de decisión y control recae sobre participantes. El empoderamiento se hace efectivo cuando se permite tomar decisiones vinculantes de las propuestas priorizadas por la sociedad para utilizar los recursos públicos, pero también la participación acompaña las acciones de ejecución, control y evaluación de los procesos y los resultados, y así extender las posibilidades de participación ciudadana (Aedo, 2014; Fung, 2006).

**Tabla 8. Indicador de calidad de empoderamiento (criterios)**

Calidad		Empoderamiento: grado en que el poder de decisión y control recae sobre participantes
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona decisión sin vinculación.
Media	.50	Define decisión vinculante y puede o no adicionar menciones a la participación sobre el control y evaluación de procesos y resultados.
Alta	.75	Define decisión vinculante y adiciona definiendo ya sea la participación sobre el control o la evaluación de procesos y resultados.
Muy alta	1	Define decisión vinculante y la participación sobre el control o la evaluación de procesos y resultados.

*Fuente: elaboración propia.*

En seis entidades (Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Nuevo León y Quintana Roo), no hay mención sobre cuánto poder sobre el proceso decisivo y de gestión se concede a los participantes. Michoacán la hace vinculante siempre y cuando la participación total corresponda por lo menos a 40% de los votos del proceso electoral previo;

prácticamente lo deja sin vinculación (artículo 63). En otros tres casos (Aguascalientes, Jalisco y Sonora) avanzan a decisiones vinculantes de las consultas y adicionan algunas menciones a la participación sobre el control y evaluación de procesos y resultados; más adelante ya no hay clarificaciones al respecto. Ejemplo de lo último: Jalisco, donde se involucra la figura del Consejo Ciudadano a nivel estatal o municipal para priorizar aquellas propuestas por el Poder Ejecutivo o bien por los ayuntamientos. Como se detalló en el punto previo, la CDMX establece un proceso de dos etapas; en la primera los participantes definen la agenda de proyectos a consultarse en la segunda, cuyos resultados deben ser ejecutados de manera obligatoria por las autoridades; además, el procedimiento establece posibilidades para que la sociedad se incluya en la gestión y control de los recursos al introducir dos figuras que son electas en las asambleas ciudadanas, Comités de Ejecución y de Vigilancia que aplicarán los recursos del proyecto seleccionado. En consecuencia, se adicionan mecanismos de control sobre resultados, pero queda en deuda la participación ciudadana en la evaluación de los procesos.

La agenda refiere a la amplitud de la situación problemática a modificar por la política. Se supone que los recursos discutidos tienen posibilidad de utilizarse sobre agendas mucho más amplias que obra o servicios públicos, proyectos, para incluir programas y políticas públicas varias, posibilitando atender otro tipo de necesidades igualmente estratégicas.

La totalidad de los PP en los estados están dedicados a obras y servicios que se realizan dentro de la limitación territorial donde se lleva a cabo la consulta. En Baja California, Chiapas y Quintana Roo solo se menciona sin detallar. Mientras que en otros cinco (Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Michoacán y Sonora) hay algunas definiciones de tipos de servicios o de obras públicas que pueden consultarse. Finalmente, se tienen los casos de la CDMX, Colima y Nuevo León, donde se definen obras o servicios públicos, adicionando cierta posibilidad de anexas propuestas y decisiones sobre proyectos, programas o políticas públicas, pero sin llegar a una definición concisa; por ejemplo, en la creación de programas o proyectos públicos que necesitan recursos y no necesariamente se implican la infraestructura y recursos físicos.

Tabla 9. Indicador de calidad de agenda (criterios)

Calidad		Agenda: amplitud de la situación problemática a modificar por la política
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona obra o servicios públicos sin detallar.
Media	.50	Define únicamente obra o servicios públicos.
Alta	.75	Define obra o servicios públicos, adicionando la posibilidad de proyectos, programas o políticas públicas varias.
Muy alta	1	Define obra o servicios públicos, proyectos, programas y políticas públicas varias.

Fuente: elaboración propia.

### *Recursos públicos aplicados*

Los recursos públicos aplicados aluden a los montos presupuestales asignados y ejercidos de manera regular que son necesarios para materializar las intenciones democráticas del proceso, regularmente para periodos anuales. Busca responder preguntas sobre cuánto, de dónde y para qué. Las definiciones de los indicadores agregados a este rubro para presentarse en dicho orden son: representatividad de los recursos, mínimos de inversión y recursos de operación.

El indicador de representatividad de los recursos refleja el porcentaje de recursos relativos a aquellos que disponen con autonomía gobiernos subnacionales. La aplicación sistemática de porcentajes de recursos disponibles para la gestión local permite imaginar la instrumentación de proyectos o programas que ofrezcan resultados significativos a la ciudadanía (Tabla 10).

En seis casos (Baja California, Colima, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora) es inexistente la mención a la cantidad o fuente de recursos a aplicar; en otras palabras, no contempla asignar presu-

puesto al pp.<sup>9</sup> En Sonora interesa que solo en su constitución local se menciona con muy poca claridad, como una facultad del Congreso, poder legislar respecto de los mecanismos de participación ciudadana para que los gobiernos estatal y municipal deban establecer al menos 20% del presupuesto para obra pública; lo que no es legislación. Lo inscrito en la legislación de Quintana Roo, es un ejemplo de lo mencionado:

Artículo 39. El Presupuesto Participativo es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, para: [...] II. [...] Para efecto de lo anterior, los Ayuntamientos podrán proyectar una partida en su presupuesto de egresos, de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de disciplina financiera y contabilidad gubernamental.

**Tabla 10. Indicador de calidad de representatividad de los recursos (criterios)**

Calidad		Representatividad de los recursos: porcentaje de recursos relativos a lo que dispone con autonomía el Gobierno subnacional
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona, a veces, porcentajes iguales o menores a 15%, sin precisar detalles de la fuente y de la obligatoriedad de asignación anual.
Media	.50	Define, a veces, porcentajes iguales o menores a 15%, lo limita a un espacio o tema de Gobierno y sin obligatoriedad de asignación anual.
Alta	.75	Define porcentajes en rangos iguales o menores a 10%, pero precisa detalles de fuente, espacios y temas de Gobierno y de su obligatoriedad de asignación anual.
Muy alta	1	Define porcentajes en rangos iguales o superiores a 10%, pero precisa detalles de fuente, espacios y temas de Gobierno y de su obligatoriedad de asignación anual.

*Fuente: elaboración propia.*

9 En Sonora interesa que solo en su constitución local se menciona con muy poca claridad como una facultad del congreso, poder legislar respecto de los mecanismos de participación ciudadana para que los gobiernos estatal y municipal deban establecer al menos 20% del presupuesto para obra pública.

En otros tres (Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua), aparece explícito un porcentaje igual o menor al 15% que deberá asignarse con alguna mención de dónde «podrá» venir, pero sin definir amplia y obligatoriamente la fuente.

**Tabla 11.**  
**Porcentajes de presupuesto mencionado  
para el presupuesto participativo**

1	Aguascalientes	4% del presupuesto de egresos municipal
2	Baja California	No menciona
3	Chiapas	15% del presupuesto de inversión pública
4	Chihuahua	5% disponibles libremente
5	CDMX	4% del presupuesto anual de las demarcaciones
6	Colima	No menciona
7	Jalisco	15% del presupuesto de inversión pública
8	Michoacán	No menciona
9	Nuevo León	No menciona
10	Quintana Roo	No menciona
11	Sonora	20% del presupuesto para obra pública

*Fuente: elaboración propia.*

El Gobierno de Jalisco presenta una puntuación más alta porque hace explícita en su reglamentación que el estado incluirá anualmente en el presupuesto de egresos una partida equivalente al menos a 15% del presupuesto destinado para inversión pública, no como una posibilidad.

La ley local de la CDMX aclara que se destinará al PP 4% del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso, para lo cual especifica que estos serán exclusivos para someterse a la consulta del PP, con independencia de las acciones de otras acciones de Gobierno que impliquen participación. Es interesante añadir que menciona, sin acabar de definir, conexiones con el mecanismo de colaboración ciudadana en que los habitantes de la ciudad, organizaciones sociales o sectores sociales colaborarían en la ejecución de obras o servicios públicos del PP con recursos económicos, materiales o trabajo personal adicional; y la

autoridad procuraría concurrencias, potencias o incrementos de recursos (artículos 73-75).

El indicador de mínimos de inversión observa el porcentaje asignado a obra o proyecto provenientes de los recursos relativos a lo que dispone con autonomía el Gobierno subnacional. La definición de asignaciones mínimas a obras/proyectos considerando la división territorial/temática establecida amplía la posibilidad de que proporcionalmente se canalicen recursos hacia territorios o temas más necesitados, reduciendo la exclusión en los resultados (Cabannes, 2005, pp. 30-31).

**Tabla 12. Indicador de calidad sobre mínimos de inversión (criterios)**

<b>Calidad</b>		Mínimos de inversión: porcentaje asignado a obra o proyecto provenientes de los recursos relativos a lo que dispone con autonomía el Gobierno subnacional
<b>Nula</b>	<b>0</b>	No define.
<b>Baja</b>	<b>.25</b>	Menciona solo un criterio de distribución por división entre obras/proyectos participantes o la división territorial/temática establecida.
<b>Media</b>	<b>.50</b>	Define solo un criterio de distribución por división entre obras/proyectos participantes o la división territorial/ temática establecida.
<b>Alta</b>	<b>.75</b>	Define los dos criterios de distribución por división entre obras/proyectos participantes y la división territorial/temática establecida.
<b>Muy alta</b>	<b>1</b>	Define la integración de asignaciones mínimas a obras/proyectos considerando la división territorial/temática establecida.

*Fuente: elaboración propia.*

Excepto Aguascalientes, Michoacán y la CDMX, en los otros ocho casos no se realizan menciones siquiera cercanas a criterios de este tipo. Las leyes locales de Aguascalientes y Michoacán únicamente mencionan que la autoridad vigilará la distribución de los proyectos presentados, para que sea proporcional en todas zonas en que se divida el municipio, «debiendo privilegiar» aquellas zonas en situación precaria, pero sin añadir más. La CDMX, como se vio en el indicador de inclusión, se aplica una fórmula para asignar los recursos, 50% se asigna territorialmente

(proporcional por colonias, pueblos y territorios de la ciudad), y el resto se asigna por indicadores de pobreza multidimensional, incidencia delictiva, pueblos originarios y rurales, u otros (artículo 118).

El indicador de recursos de operación precisa cuánto que se establecen responsabilidades y procedencia en la asignación de recursos de operación. Según Cabannes (2005, p. 26) es una «variable fuertemente discriminatoria y que incide directamente [...] sobre la calidad y consolidación» del PR, considerada mejor cuando además del recurso del personal y del funcionamiento, hay recursos de operación para la sociedad (comunicación, transporte, divulgación, etcétera).

**Tabla 13.**  
**Indicador de calidad sobre recursos de operación (criterios)**

<b>Calidad</b>		Recursos de operación: medida en que se establecen responsabilidades y procedencia en la asignación de recursos de operación
<b>Nula</b>	0	No define.
<b>Baja</b>	.25	Menciona responsabilidad a cargo del Gobierno objeto de decisión.
<b>Media</b>	.50	Define responsabilidad a cargo del Gobierno objeto de decisión, junto a otros organismos públicos y no gubernamentales.
<b>Alta</b>	.75	Define responsabilidad y mecanismos de asignación a cargo del Gobierno objeto de decisión, junto a organismos públicos y no gubernamentales adicionales, y menciona otros gastos.
<b>Muy alta</b>	1	Define responsabilidad y mecanismos de asignación a cargo del Gobierno objeto de decisión, junto a organismos públicos y no gubernamentales adicionales, definiendo otros gastos y posibilitando ampliaciones.

*Fuente: elaboración propia.*

Por lo regular, en la ley se establece únicamente la posibilidad de los gobiernos responsables de operar al PR, pero sin adicionar menciones sobre recursos de operación, como sucede en nueve casos (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Jalisco, Michoacán, Nuevo León,

Quintana Roo y Sonora).<sup>10</sup> La ley local de la CDMX es la única que incluye términos más o menos definidos de responsabilidades y mecanismos de asignación a cargo del Gobierno objeto de decisión, junto a organismos públicos y no gubernamentales adicionales. Por ejemplo, se describen las responsabilidades y obligaciones de autoridades electorales o alcaldías de asignar gasto a fin de garantizar la operación (artículos 117-125).

### *Formalización de la política*

La formalización de la política señala la manera en que está integrada al sistema de Gobierno para garantizar una gestión adecuada y materializar sus intenciones democráticas. Responde a dudas de dónde se formaliza, quiénes y cómo lo gestionan, y qué incentivos existen para su efectividad. Las definiciones de los indicadores sumados en este rubro a presentarse en dicho orden son: gestión, integración al sistema de planeación, institucionalización y efectividad.

El indicador de gestión refiere al grado en que se obliga la coordinación interinstitucional para garantizar una operación efectiva. El supuesto es que, al definir claramente obligaciones entre todas las partes implicadas, Gobierno y sociedad, al coordinarse en la implementación la ciudadanía, ve ampliadas las garantías de su operación.

En cuatro casos se omiten menciones de este criterio (Baja California, Chiapas, Quintana Roo y Sonora). Otros cinco casos (Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Michoacán y Nuevo León) incluyen solo como posibilidad la operación del proceso participativo por parte de autoridades responsables; por ejemplo, en Aguascalientes la consulta puede ser operada en colaboración con la autoridad electoral. No obstante, no detallan más, por ejemplo, cómo se coordinarán. En dos casos (Jalisco y Michoacán) definen algunos actores responsables de implementar de manera aislada. Jalisco avanza la repartición de responsabilidades entre más actores;

---

<sup>10</sup>El caso de Quintana Roo incluye la mención de que serán los ayuntamientos quienes regulen «el procedimiento de convocatoria y consulta» (artículo 40), lo que no significa asignación de recursos de operación. En otros casos se hablan de actores responsables de intervenir, pero de nueva cuenta son tiene efectos de obligación para su operación.

por ejemplo, se adiciona el Consejo Ciudadano que gestiona los asuntos relacionados al tema, como la organización y desarrollo de la consulta, y sí incluye responsabilidades y definición de procesos de relación con las autoridades; pero tampoco detalla obligaciones de coordinación entre las partes. En Michoacán se explicitan algunas responsabilidades de los ayuntamientos para disponer de personal y solicitar ciertos servicios a la autoridad electoral a lo largo de todo el proceso (artículo 65).

**Tabla 14. Indicador de calidad sobre gestión (criterios)**

<b>Calidad</b>		Gestión: grado en que se obliga la coordinación interinstitucional para garantizar una operación efectiva
<b>Nula</b>	0	No define.
<b>Baja</b>	.25	Menciona a solo algunos actores responsables de implementar de manera aislada.
<b>Media</b>	.50	Define a solo algunos actores responsables de implementar de manera aislada.
<b>Alta</b>	.75	Define a varios actores responsables de implementar y su coordinación.
<b>Muy alta</b>	1	Define obligaciones de coordinación entre todas las partes de Gobierno y sociedad implicadas en la implementación.

*Fuente: elaboración propia.*

La CDMX es un caso excepcional al ofrecer definiciones detalladas de aquellos actores de gobierno y algunos sociales responsables de implementar al PP, así como de obligaciones para su coordinación. Más que extender aquí a detalle lo mencionado a lo largo de la ley local, debe mencionarse como ejemplo algunas vinculaciones entre los actores para asegurar la operación del PP, a partir de la definición de las autoridades en materia del PP:

Artículo 124. Son autoridades en materia de presupuesto participativo las siguientes: I. La Jefatura de Gobierno; II. La Secretaría de Adminis-

tración y Finanzas; iii. La Secretaría de la Contraloría; iv. El Instituto Electoral; V. El Tribunal Electoral; vi. El Congreso; y vii. Las Alcaldías;

En materia de presupuesto participativo las Comisiones de Participación Comunitaria y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México fungirán como coadyuvantes de las autoridades.

En los siguientes articulados se define con puntualidad las actividades que obligatoriamente deberá realizar cada una de las autoridades en la materia. En distintos apartados se propicia la intervención de la autoridad electoral,<sup>11</sup> de las alcaldías y de las asambleas o comités conformados por ciudadanos. La posibilidad de coordinación se deja abierta, no obstante, la implementación está condicionada a ella. Todo con el fin último de garantizar la operación del proceso.

El indicador de integración al sistema de planeación observa el grado de vinculación al sistema de planeación. El supuesto es que una buena relación a todo el sistema de planeación mediante la definición de mecanismos de concreción permite superar el desafío del que el PP solo responda a demandas inmediatas y de corto plazo (Cabannes, 2005, p. 29).

Los únicos estados que incluyen menciones al respecto son Sonora y la CDMX, los nueve restantes no lo hacen. Sonora introduce una relación con el sistema de planeación aunque lo hace de manera parcial; primero, deja ver que los resultados de la consulta del PP deberán llevarse conforme a lo establecido en la ley local de planeación y que sus resultados deberán incluirse como en los planes de desarrollo estatal y municipales, pero luego menciona como si fuese condición, que el PP deberá atenderse según los objetivos estratégicos establecidos, es decir, que la primera consulta del PP debe incluirse en los planes y las posteriores deberán de sujetarse a estos.

---

11 Por ejemplo, la autoridad electoral está obligada a acompañar las asambleas territoriales y de personas especialistas en la materia, e incluso organizarlas pudiendo solicitar apoyo de actores adicionales, pero sin definir el papel que desempeñarán dichos actores o cómo funcionará su coordinación; realizar la consulta; y difundir y comunicar resultados al involucrar a las autoridades necesarias para realizarlo apropiadamente.

**Tabla 15. Indicador de calidad sobre integración al sistema de planeación (criterios)**

Calidad		Integración al sistema de planeación: grado de vinculación al sistema de planeación
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona relación a algún sistema de planeación sin definir mecanismos para su efectividad.
Media	.50	Define relación a algún sistema de planeación definiendo parcialmente mecanismos para su efectividad.
Alta	.75	Define relación a partes del sistema de planeación definiendo mecanismos de concreción.
Muy alta	1	Define relación a todo el sistema de planeación definiendo mecanismos de concreción.

*Fuente: elaboración propia.*

La CDMX establece con mejores términos una alineación del PP a sistemas de planeación. Es la única que especifica obligatoria la alineación con la Ley de Planeación de la Ciudad de México y los instrumentos de planeación del gobierno central y de las demarcaciones, aunque lo hace para establecer la asignación de recursos. Los mecanismos para reservar y aplicar los recursos quedan establecidos, pero no así, los mecanismos de vinculación con los contenidos de otras herramientas de planeación que tengan incidencia a largo plazo en las decisiones de la ciudad:

Artículo 118. [...] La aplicación de los recursos en materia de presupuesto participativo deberá alinearse con lo que establezca la Ley de Planeación de la Ciudad de México y los instrumentos de planeación del gobierno central y de las demarcaciones, así como lo establecido por la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

El indicador de institucionalización refleja grado de arraigamiento institucional en gobierno estatal y municipal que garantice su continuidad.

La definición de sus objetivos y procesos en alguna ley local y en la constitución local, obligatorios para el gobierno estatal y al municipal, hace suponer que el PP dependerá menos de la voluntad política o movilización social y que se extenderán ampliamente sus beneficios a todos sus territorios (Cabannes, 2005, p. 27).

**Tabla 16. Indicador de calidad sobre institucionalización (criterios)**

<b>Calidad</b>		Institucionalización: grado de arraigamiento institucional en Gobierno estatal y municipal que garantice su continuidad
<b>Nula</b>	<b>0</b>	No define.
<b>Baja</b>	<b>.25</b>	Menciona o define parcialmente objetivos ya sea en una ley local o en la constitución local y obliga solo al Gobierno estatal o al municipal.
<b>Media</b>	<b>.50</b>	Define objetivos y define parcialmente procesos ya sea en una ley local o en la constitución local y obliga solo al Gobierno estatal o al municipal.
<b>Alta</b>	<b>.75</b>	Define objetivos y procesos en una ley local o en la constitución local y obliga solo al Gobierno estatal o al municipal.
<b>Muy alta</b>	<b>1</b>	Define objetivos y procesos en una ley local y en la constitución local y obliga al Gobierno estatal y al municipal.

*Fuente: elaboración propia.*

En ocho leyes locales (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Michoacán, Nuevo León y Quintana Roo), la definición de objetivos y procesos del PP es bastante parcial o bien deficiente, además no aparece en sus constituciones o solo hacen una brevísima mención, y se legisla solo desde los gobiernos estatales para los gobiernos municipales, y generalmente en nombre de la autonomía municipal lo institucionalizan como una opción, pero no obligación. En Sonora sucede algo similar, pero en este caso también es un ejercicio de cobertura estatal.

Los casos de Jalisco y la CDMX muestran ciertas excepcionalidades. Jalisco primero regula al mecanismo para que sea implementado por el Gobierno estatal y abre la posibilidad a que los municipios convengan con el Ejecutivo estatal sobre inversiones públicas conjuntas mediante

la aplicación de dicho mecanismo, además aparece el objetivo del PP en su constitución local. Desafortunadamente no lo hace obligatorio para se aplique por los ayuntamientos. En la CDMX, la institucionalización del PP presenta mayor robustez, incluso respecto de otros mecanismos de participación ciudadana de la misma. En primer lugar, porque en su ley local se define objetivos y procesos ampliamente, y se añade a su constitución local al obligar a las alcaldías a aplicarlo. Adicionalmente, resulta interesante que está altamente integrado con todo el sistema de participación ciudadana local, como vimos en apartados previos está conectado con sus diversos mecanismos.

**Tabla 17. Porcentajes de presupuesto mencionado para el presupuesto participativo**

		<b>Mención del PP en Constitución local</b>	<b>Gobierno obligado</b>
1	Aguascalientes	Sí	Municipios
2	Baja California	No	Municipios
3	Chiapas	Sí	Municipios
4	Chihuahua	No	Municipios
5	CDMX	Sí	Municipios
6	Colima	No	Municipios
7	Jalisco	Sí	Estado, municipios posibles
8	Michoacán	No	Municipios
9	Nuevo León	No	Municipios
10	Quintana Roo	No	Municipios
11	Sonora	No	Estado y municipios

*Fuente: elaboración propia.*

El indicador de efectividad busca identificar la medida en que se establecen herramientas de incentivos y castigos para garantizar la ejecución de la decisión por parte de autoridades correspondientes. El supuesto es que, al introducir herramientas de esta clase, se reducen los márgenes de acción arbitraria de las autoridades y se ofrecen garantías a la ciudadanía para que se efectúe el PP de acuerdo con el arreglo institucional.

Tabla 18. Indicador de calidad sobre efectividad (criterios)

Calidad		Efectividad: medida en que se establecen herramientas de incentivos y castigos para garantizar la ejecución de la decisión por parte autoridades correspondientes
Nula	0	No define.
Baja	.25	Menciona obligatoriedad sin definir herramientas de efectividad.
Media	.50	Menciona obligatoriedad y algunas herramientas de efectividad.
Alta	.75	Define obligatoriedad y algunas herramientas de efectividad.
Muy alta	1	Define un sistema de obligatoriedad con herramientas de efectividad.

Fuente: elaboración propia.

De todos, la CDMX es la única que establece la obligatoriedad a las autoridades de utilizar los recursos en lo establecido para el PP. Sin embargo, no define incentivos o castigo en caso de respetar o incumplir dicha obligación. No obstante, la obligatoriedad deja abierta la posibilidad a que la ciudadanía promueva denuncias para su cumplimiento.

Artículo 117. [...] La persona titular de la Jefatura de Gobierno y el Congreso están obligados a incluir y aprobar respectivamente en el decreto anual de presupuesto de egresos de la Ciudad de México, el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación, el que corresponderá al cuatro por ciento del presupuesto total anual de estas.

## CONCLUSIÓN

El avance sumamente limitado del PP en gobiernos estatales, acompañado de una baja calidad de los diseños institucionalizados en los apenas 11 estados donde se legisla, muestra con claridad los escasos y malos avances de la institucionalización de innovaciones de procesos de democracia participativa en México. La aparición de las experiencias

podría explicarse por los cambios observados en el contexto político general del país, pero falta que los estudios del PP clarifiquen y evidencien aquellos mecanismos sociales que vinculan las explicaciones con las experiencias concretas. Aquí se limitó a realizar cuatro proposiciones acompañadas de evidencias generales animando a robustecer las evidencias de los vínculos causales, y que serían conectores al entorno político general de oportunidades para que la institucionalización de los PP ocurra (Welp y Schneider, 2011). Las evidencias sugieren una difusión de una cultura política entre la ciudadanía más interesada sobre decisiones públicas locales, la ampliación de la participación social organizada de manera institucional, la inclusión del PP en el sistema de partidos políticos y la ampliación del sistema institucionalización de participación ciudadana local.

En segundo lugar, se realizó la propuesta del ICDIPP y se aplicó para los gobiernos estatales mexicanos en los que está normado el PP. Las evidencias muestran que la calidad es más cercana a nula en siete estados (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Nuevo León y Quintana Roo), donde prácticamente son etiquetas de buenas intenciones anotadas en sus leyes locales que no permiten suponer procesos mínimos de calidad. En otros tres estados su calidad es baja (Jalisco, Michoacán y Sonora) porque avanzan tímidamente en algunos elementos, pero descuidan otros igualmente importantes. Finalmente, la CDMX se separa de manera notable del resto, con buena calidad donde son más claras y explícitas las intenciones por institucionalizar al PP.

La dimensión del proceso participativo parece ser la mejor evaluada, dentro de los promedios bajos alcanzados por el total, lo que impediría la aparición de procesos democráticos de calidad en la relación gobierno-ciudadana para la toma de decisiones. La peor evaluada son los recursos públicos, que como el nombre del PP lo dice, deja sin esencia a su ejercicio para materializar las decisiones que se asumieran. La formalización de la política, también muy mal evaluada, vacía las garantías institucionales que pueden ofrecerse a la sociedad de tener ejercicios sistemáticos, rutinarios, efectivos y de largo alcance. Cabe repetir que en ningún momento se sugiere que en la práctica así sucedan,

pero al menos el arreglo institucional así lo deja ver para los 11 casos analizados.

Tabla 19. Resultados del ICDIPP por dimensión

Dimensión	Entidad federativa											Promedios
	Aguascalientes	Baja California	Chiapas	Chihuahua	CDMX	Colima	Jalisco	Michoacán	Nuevo León	Quintana Roo	Sonora	
Proceso participativo	0.20	0.05	0.05	0.15	0.75	0.25	0.30	0.35	0.25	0.05	0.30	<b>0.25</b>
Recursos públicos	0.17	0.00	0.08	0.08	0.75	0.00	0.17	0.08	0.00	0.00	0.00	<b>0.12</b>
Formalización de la política	0.13	0.06	0.06	0.13	0.64	0.13	0.30	0.20	0.13	0.06	0.24	<b>0.19</b>
ICDIPP	Nula	Nula	Nula	Nula	Alta	Nula	Baja	Baja	Nula	Nula	Baja	Baja
	<b>0.17</b>	<b>0.04</b>	<b>0.06</b>	<b>0.13</b>	<b>0.71</b>	<b>0.15</b>	<b>0.27</b>	<b>0.23</b>	<b>0.15</b>	<b>0.04</b>	<b>0.21</b>	<b>0.20</b>

Fuente: elaboración propia.

En general, se observa que más que buenas intenciones no son propuestas de las cuales pueda esperarse seriamente una operación estable, efectiva y garantizada para su ciudadanía, y para que finalmente aporten a los procesos de democratización en el país. En su lugar, se advierte un desaseo en la misma institucionalización, anotado al azar en sus leyes locales, sin alguna definición institucional sistemática que alienten esperanzas de tener normalizada su instrumentación en México. El PP en gobiernos locales mexicanos sigue lejos de contar con avances y de significar alguna aportación a sus procesos globales de difusión.

## REFERENCIAS

- Aedo, Camilo (2014). *Innovación democrática y empoderamiento: estudio comparado de ocho experiencias de presupuesto participativo en Chile* (tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.
- Almond, Gabriel Abraham y Verba, Sydney (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación Foessa.
- Cabannes, Yves (2005). *Documento base presupuesto participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada*. Brasil: Alcaldía de Porto Alegre.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panfichi, Aaldo (eds.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa Santiago, Orlando (2015). *La alternancia política de las gubernaturas en México*. México, D. F.: Fontamara/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Font, Joan, Della Porta, Donatella y Sintomer, Yves (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*. Londres: Rowman and Littlefield International.
- Fung, Archon (2006). «Varieties of participation in complex governance», *Public Administration Review*, vol. 66, no. especial, pp. 66–75.
- García, María Luisa y Téllez, Luis (2018). «El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México», *Perfiles Latinoamericanos*, vol., 26, no. 52, pp. 1–28.
- Goldfrank, Benjamin (2006). «Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio», *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, no.2, pp. 3–28.
- Goodin, Robert E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Hajkowicz, Stephan (2006). «Multi-attributed environmental index construction», *Ecological Economics*, vol. 57, no. 1, pp. 122–139.
- INDESOL (2020). *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil* (CLUNI). Ciudad de México: INDESOL.

- Mayntz, Renate (2004). «Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena», *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 34, no. 2, pp. 237-259.
- Metz, Florence (2017). *From Network Structure to Policy Design in Water Protection. A Comparative Perspective on Micropollutants in the Rhine River Riparian Countries*. Berna: Springer.
- Montecinos, Egon (2011). «Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?», *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, no. 1, pp. 63-89.
- Sousa Santos, Boaventura de (2003). *Democracia y participación. El Ejemplo del presupuesto participativo*. Barcelona: El viejo topo.
- SEGOB (2001). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México, D. F.: SEGOB.
- (2003). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México, D. F.: SEGOB.
- (2005). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México, D. F.: SEGOB.
- (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México, D. F.: SEGOB.
- Téllez, Luis y García, María Luisa (2016). «Análisis de las determinantes institucionales para el diseño de presupuestos participativos en México». En Ángel Lara, Hiram A. y García vázquez, Nancy (eds.), *Análisis de políticas públicas regionales: Acercamientos y aportaciones* (pp. 110-136). Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Welp, Yanina y Schneider, Cecilia (2011). «Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 56, no. 211, pp. 47-70.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM.

# Libro Blanco de los Mecanismos de Participación Ciudadana en México

*Jorge Valladares Sánchez<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En diversos espacios de investigación, divulgación e instituciones electorales el autor ha compartido con la comunidad académica y electoral la elaboración de un Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana. Este se presentó a los congresos locales y otras instancias como potencial insumo para regular de manera eficaz la legislación en las entidades del país, bajo una visión de política de Estado que apueste a darle flexibilidad, realismo e impacto a los mecanismos de que hoy disponemos para que la ciudadanía ejerza formalmente la democracia directa.

Dicho documento fue el producto del trabajo en el que 75 especialistas de 22 instituciones electorales locales respondieron a la convocatoria del autor. Es un planteamiento en el que se analizaron las leyes de la materia en todo México y modelos de otros países, cuyo resultado es un modelo amplio y adaptable a cada entidad por su cultura, contexto y situación.

En continuidad a esa investigación y construcción colegiada se estableció la factibilidad de transitar a la construcción de un auténtico libro blanco, el cual con puntualidad estableciera los antecedentes, estatus y perspectiva de los 19 mecanismos de participación ciudadana contenidos en el modelo de ley. Los datos revisados identifican al plebiscito

---

1 Doctor en Ciencias Sociales, Doctor en Derechos Humanos, Consultor en Desarrollo Organizacional, Fortalecimiento de la Ciudadanía y Desarrollo Humano, Coordinador Nacional de la Red Cívica Mx, A. C., drjorge.valladares@gmail.com

como el mecanismo mejor definido en la literatura y las legislaciones, así como aquel del que más ejercicios se han implementado en las entidades mexicanas.

Este documento desarrolla la metodología general y la experiencia vertida en el taller nacional realizado en Pachuca, Hidalgo, en 2019, donde se reunieron nuevamente especialistas de todo el país para elaborar el primer capítulo, al que se denomina «Libro Blanco del Plebiscito en México», el cual revisa y propone los mejores elementos técnicos, jurídicos e institucionales para fortalecer el potencial ejercicio de este mecanismo de participación ciudadana en todos los estados de la república.

Este artículo desarrolla la metodología general diseñada para la construcción del Libro Blanco, así como la prospectiva del proyecto para conformar los demás capítulos en los años siguientes, contrasta con las prácticas actuales en la ejecución de mecanismos de participación ciudadana con los aprendizajes de este proceso dirigidos a entretejer estratégicamente la cuota mínima de institucionalidad necesaria con la máxima ciudadanización en el planteamiento de la participación ciudadana en México.

## ANTECEDENTES

En las democracias del siglo XXI se observa una tendencia a regresar a sus orígenes, lo cual propicia dejar atrás lo que en realidad es un sistema de república representativa, en que la ciudadanía solo elige a sus representantes para ejercer indirectamente el Gobierno, e incrementar de forma gradual la participación directa de las personas gobernadas.

En este sentido, la participación de la ciudadanía es un elemento fundamental para el ejercicio de la democracia moderna. Marco Tulio Cicerón, en su obra *Tratado de la República*, afirmaba que «[...] solamente en aquellas sociedades en que el Gobierno existe en el pueblo, se encuentra libertad; la libertad que es el mejor de los bienes, y que, si no es

igual para todos, no es libertad» (1999). Por esa razón se debe propiciar lo que se conoce como democracia directa.

El jurista italiano Giovanni Sartori (1993) menciona que la participación es la forma en que la ciudadanía toma parte, personal y activamente en la toma de decisiones de manera libre. En el mismo orden de ideas, Bobbio (1986) afirma que con la participación la ciudadanía amplía su esfera de relaciones políticas y sociales. El ejercicio ciudadano se construye con la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Mientras más participación ciudadana exista, más se fortalece la democracia, por lo cual esta viene a ser el ejercicio de ser ciudadanos y ciudadanas en conjunto, en comunidad, con propósitos comunes.

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

Valladares y Ramírez (2018) mencionan que el foco de atención debe ponerse en el desinterés de la ciudadanía, más que en la desconfianza, y que tal actitud parece indicar que cada vez queda menos claro lo que relaciona en concreto a la ciudadanía con el discurso y prácticas de quienes ejercen la política, fuera de lo que sucede alrededor de una elección. Por ese motivo, debe promoverse activamente la participación en los asuntos públicos centrándose en los intereses comunes de grandes sectores de la ciudadanía, para alcanzar el ejercicio de la democracia directa.

La ciudadanía cuenta con un conjunto de derechos y obligaciones consagrados en la legislación correspondiente. Este corpus legal establece la base sobre la cual un ciudadano o ciudadana tiene la capacidad de influir en las decisiones políticas, a través de instrumentos denominados «mecanismos de participación» (Mateescu, 2017).

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana (MPC), Valladares y Ramírez realizaron en noviembre de 2019, una revisión que indicó que estos instrumentos se encuentran regulados tanto en el ámbito

federal como estatal en sus respectivas constituciones políticas, con excepción de Campeche. Asimismo, Puebla y Tabasco carecen de una ley secundaria y solo los garantizan en la constitución política de dichos estados. De las restantes entidades federativas, cada una cuenta con una ley especializada sobre participación ciudadana, salvo Chiapas y el Estado de México que regulan a los MPC en su normatividad electoral.

Después de revisar la legislación federal y la de las 32 entidades federativas en México, (Valladares Sánchez y Ramírez Venegas, 2019), los MPC se clasifican en los siguientes cuatro grupos:

1. Los que tradicionalmente se consideran como propiciatorios de la participación ciudadana, en el que los ciudadanos deciden sobre asuntos de su comunidad mediante una jornada deliberatoria o un procedimiento organizado por un organismo público, cuya duración es acotada en tiempo.
2. Los que propician la organización ciudadana, por los cuales la ciudadanía interviene constantemente en asuntos públicos sin crear una persona moral.
3. Los que crean un órgano ciudadano que permanentemente interviene en los asuntos públicos.
4. Los que deben realizar las autoridades como obligación para interactuar con la ciudadanía.

Dentro del primer grupo se encuentran los MPC, en los cuales la ciudadanía opina sobre un asunto, tema, decisión, acto, obra pública, viabilidad de una norma jurídica, la permanencia de una autoridad, el destino de los recursos asignados en el presupuesto de egresos, entre otros.

El plebiscito es uno de dichos mecanismos, usualmente planteado como primero o referente de otros mecanismos similares en la legislación, y tiene su origen en el derecho romano. El jurista Gayo (*Institutas*, 1., 3.) definía al plebiscito como «todo aquello que la plebe ordena y establece» (2006).

Margadant (1974) menciona que los plebiscitos tenían las siguientes funciones: a) eran normas válidas entre la plebe; b) eran solicitudes a los

cónsules y al senado para que se expidiera alguna norma; c) contenía los resultados de las elecciones de ediles y tribunos de la plebe; y, d) contenían sentencias penales cuando la *concilia plebis* se arrogaba el derecho de juzgar a los plebeyos.

Con el devenir histórico, esta figura jurídica ha cambiado, sin perder su esencia de ser un mecanismo de consulta a la ciudadanía. La Real Academia Española (2018) define al plebiscito como una «consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta política o legal».

La literatura es variada en la definición de plebiscito. Rosa (2010) lo considera como la institución de democracia directa por virtud de la cual, los ciudadanos o el electorado son consultados sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos de Gobierno-administrativos, no de carácter legislativo. Mientras que García (s. f.) menciona que el plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto gubernamental o constitucional. Por su parte, Serra (s. f.) define al plebiscito como el «acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado».

Constante y Rajiland (1996) señalan estas características:

1. Se emplea en situaciones singulares no previstas en la constitución y en las leyes.
2. Se prescribe normativamente como un mecanismo regular de consulta popular.
3. No afecta actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de Gobierno.
4. Se aplica a cuestiones de carácter territorial y de materias relativas a la forma de Gobierno y su ejercicio.
5. Se aplica a decisiones fundamentales.

Se puede concluir que el plebiscito es un medio de participación ciudadana directa que consiste en una consulta realizada a la ciudadanía para que exprese su opinión y ejerza su poder de decisión sobre un acto o acciones gubernamentales que inciden en el contexto social.

## EXPERIENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO

Como parte de la metodología de trabajo de los Talleres Nacionales de Participación Ciudadana, especialistas de las diversas entidades donde se han efectuado plebiscitos aportaron información institucional de su contenido y resultados, los cuales se refieren a continuación de manera sintética en orden alfabético de las entidades donde se reportan.

El 16 de noviembre de 2010 la XX Legislatura del Estado de Baja California conformó una Comisión Especial de Seguimiento para que el Congreso del Estado pudiera llevar el proceso legislativo para la creación del sexto municipio. La consulta se llevó a cabo el 28 de octubre de 2012. Votaron 25,391 ciudadanos (7.61%) de los 332,979 inscritos en la Lista Nominal del municipio de Ensenada, de los cuales: 69.35% votaron por el Sí; 29.77% por el No; 0.88% fue voto nulo. Por lo tanto, el 28 de junio de 2013, el Congreso del Estado, mediante el Decreto 490, constituyó el municipio de San Quintín, en el estado de Baja California. El 10 de julio de 2013 el Gobernador del Estado, en uso de su derecho de veto, no publicó el Decreto, y formuló como observaciones que el resultado del plebiscito no obtuvo el porcentaje mínimo de participación ciudadana establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, el cual es de 10%. La localidad que se pretende crear como municipio tiene irregularidades en los límites territoriales, y se sustenta con dos órganos colegiados expertos en la materia de topografía. El 25 de febrero de 2015 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Controversia Constitucional 98/2013, mediante la cual validó las observaciones formuladas por el Gobernador del Estado.

En el año 2010, en el estado de Baja California Sur se realizó un plebiscito, con el fin de crear un sexto municipio, ubicado en la parte norte del municipio de Mulegé, el cual comprendería las delegaciones de Guerrero Negro, Valle de Vizcaíno, Bahía Asunción y Bahía Tortugas. Se llevó a cabo en fecha 7 de noviembre de 2010. Los resultados obtenidos arrojaron un resultado afirmativo. Del total de la Lista Nominal hubo participaciones afirmativas (Sí) 4,043 y negativas (No) 56; nulas: 33; total: 4,132; porcentaje de participación: 21%.

El 28 de febrero de 2010 se llevó a cabo un plebiscito en Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas. El motivo de este ejercicio fue el que los habitantes decidieran el nombre de ese municipio. Los nombres a votar fueron: Ocozocoautla de Espinosa o Coita de Espinosa. El plebiscito fue organizado por el Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas y el resultado fue: Ocozocoautla de Espinosa: 18,726; Coita de Espinosa: 35; votos nulos: 76. La opción ganadora tuvo efectos vinculatorios.

En mayo de 2019 se presentaron ante el Instituto Electoral del Estado de Chihuahua dos solicitudes de plebiscito, ambas buscaban someter a consulta el acuerdo emitido por el Cabildo del Ayuntamiento del municipio de Chihuahua, de fecha 26 de abril de 2019, por el que se aprobó la concesión por un término de hasta 15 años, para la prestación del servicio de alumbrado público y el proyecto de reconversión tecnológica del sistema de alumbrado público del municipio de Chihuahua. La pregunta aprobada fue: «¿Estás a favor del acuerdo aprobado por el Ayuntamiento de Chihuahua el 26 de abril de 2019, denominado “Iluminamos Chihuahua” que autoriza concesionar la prestación del Servicio Alumbrado Público del Municipio de Chihuahua por un máximo de 15 años?». Los resultados del cómputo del plebiscito Chihuahua 2019 confirmaron la participación de 62,032 ciudadanas y ciudadanos; de los cuales, 26,501 personas votaron *Sí*; 35, 229 optaron por el *No*; además de 302 votos nulos. El porcentaje de participación ciudadana, respecto a la Lista Nominal del municipio de Chihuahua, fue de 8.94%.

El 22 de septiembre de 2002 se llevó a cabo el plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, de la hoy Ciudad de México, bajo la regulación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, promulgada el 26 de noviembre de 1998. El organizador de este mecanismo de participación ciudadana fue el entonces Instituto Electoral del Distrito Federal. Participaron 420,536 ciudadanas y ciudadanos, equivalentes a 6.64% de la Lista Nominal de Electores. Los resultados fueron los siguientes: *Sí*, 274,621; *No*, 142,381.

El 13 de julio de 2010 se solicitó en Guanajuato un plebiscito concerniente a la solicitud del Ayuntamiento de Guanajuato para el cambio

de uso de suelo del inmueble denominado «Granja La Bufa». El 5 de diciembre de 2010 se llevó a cabo la jornada de votación del plebiscito y el día 8 de dicho mes se realizó el cómputo municipal por el Centro Municipal de Guanajuato. Se emitieron 14,941 votos, de los cuales 2,280 fueron por el *Sí*, 12,547 por el *No* y 114 votos fueron nulos. Se determinó que el resultado del plebiscito no fue vinculatorio para el Ayuntamiento de Guanajuato, sino solamente indicativo, debido a que solo votó 12.84% de los 116,349 ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores del municipio de Guanajuato al 31 de octubre de 2010.

Con motivo de la petición de consulta popular presentada por el Gobernador Jaime Rodríguez Calderón, el 1 de julio de 2018 se realizó en Nuevo León una consulta popular a la par de las elecciones constitucionales, por la cual se preguntaba a la ciudadanía nuevoleonesa lo siguiente: «¿Te gustaría que los parques a cargo del Estado tuvieran casetas de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia o accidentes?». Se logró la participación de 2,098,612 ciudadanas y ciudadanos, lo que representó 54.39% de la Lista Nominal de Electores del estado. Los resultados fueron: *Sí*, 1,929,049 (91.92%); *No*, 85,493 (14.07%); hubo 84,070 votos nulos.

El 16 de octubre de 2016 se llevó a cabo en Querétaro un plebiscito en el que la ciudadanía expresó su aprobación o rechazo a la concesión del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos en el municipio de El Marqués. La solicitud provino del Ayuntamiento correspondiente. El Instituto Electoral del Estado de Querétaro se encargó de organizar este plebiscito. Se computaron por el *Sí* 5,334 votos y 7,932; por el *No* 13,266 sufragios, lo que representó 13.9% de las 95,414 personas inscritas en la Lista Nominal de Electores del municipio de El Marqués. Los efectos del plebiscito fueron indicativos al no cubrirse el porcentaje mínimo de 40% de personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores del municipio, requeridos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Con independencia de los efectos, la autoridad municipal determinó no concesionar el servicio.

El 26 de julio de 2001 se realizó un plebiscito, en el que se consultó a la ciudadanía veracruzana, respecto a temáticas asociadas a la administración pública estatal. Los cuestionamientos fueron del tenor literal siguiente:

1. ¿Considera usted que el Gobierno del estado debe tomar medidas para hacer más eficiente y garantizar a los veracruzanos la prevención del delito, la impartición y administración de justicia, la revisión de penas y el respeto a sus derechos?
2. ¿Considera usted que el Gobierno del estado debe crear un órgano encargado de la promoción y preservación de lenguas, culturas y usos y costumbres de los pueblos indígenas?
3. ¿Considera usted que el Gobierno del estado debe gestionar ante el Gobierno federal un mecanismo para incrementar los recursos federales que Veracruz requiere para hacer obra pública, aplicando mecanismos para fortalecer a los municipios?
4. ¿Considera usted que el Gobierno del estado debe gestionar ante el Gobierno federal mecanismos para supervisar y hacer pública la información de las auditorías especializadas y el programa de emergencia radiológica externa PERE de la central nucleoelectrónica de Laguna Verde?
5. ¿Considera usted que el Gobierno del estado debe seguir promoviendo la organización de la Cumbre Tajín?

El plebiscito fue solicitado por el entonces titular del Poder Ejecutivo estatal y fue organizado por el otrora Instituto Electoral Veracruzano. Hubo una participación de 679,836 ciudadanos y ciudadanas, lo que representó 16.06% de la Lista Nominal. Los resultados de la votación por cada pregunta fueron los siguientes:

- Pregunta no. 1: 611,574 a favor (89.96%) y 30,428 en contra (4.48%), nulos: 37,825 (5.56%).
- Pregunta no. 2: 588,769 a favor (86.61%) y 41,563 en contra (6.11)%.

nulos: 49,498 (7.28%).

- Pregunta no. 3: 598,945 a favor (88.10%) y 34,260 en contra (5.04%), nulos: 46,631 (6.86%).
- Pregunta no 4: 575,693 a favor (84.68%) y 51,565 en contra (7.59%), nulos: 52,568 (7.73%).
- Pregunta no. 5: 526,006 a favor (77.37%), y 95,338 en contra (14.02%), nulos: 58,492 (8.6%).

Desde la entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana en Yucatán hasta la fecha, se han reportado tres casos sobre plebiscito. En todos estos procesos la institución organizadora fue el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC).

En 2011, se presentó ante el IEPAC una solicitud para la organización de un plebiscito a celebrarse en el municipio de Acanceh, Yucatán, respecto a la acción de Gobierno denominada «Construcción de una cancha de fútbol en el primer cuadro de la ciudad de Acanceh, cabecera del Municipio». El plebiscito se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2011. La jornada de consulta concluyó con un resultado por el *No* de tipo vinculatorio, por lo que la autoridad estuvo sujeta al cumplimiento de ese resultado; la participación en el ejercicio de este mecanismo fue de 40.19% de la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal. Un total de 4,064 ciudadanas y ciudadanos acudieron a los siete centros de recepción para emitir su opinión.

En 2013, ciudadanos del municipio de San Felipe, Yucatán, solicitaron un plebiscito respecto a la «Construcción de la Casa de la Cultura en la Antigua Hielera». Este ejercicio ciudadano se llevó a cabo el 28 de abril de 2013. Concluyó con un resultado por el *Sí* vinculatorio, por lo que la autoridad estuvo sujeta al cumplimiento de ese resultado. Para este ejercicio se instalaron tres centros receptores de opinión, en los cuales se registró la participación de 919 ciudadanas y ciudadanos de los 1,508 inscritos en la Lista Nominal. Lo anterior, representa un porcentaje de participación de 60.94%.

En 2014 se realizó otro plebiscito ante la solicitud en el municipio de Chapab, Yucatán, respecto a la acción de Gobierno identificada «Cons-

trucción de una obra pública que el H. Ayuntamiento 2012-2015 ha empezado a realzar en la explanada principal donde se realizan las corridas de toros con motivo de las fiestas tradicionales del municipio de Chapab». La jornada para recabar la opinión se celebró el 31 de agosto de 2014. Para este ejercicio fueron instalados cinco centros receptores de opinión para la participación de un total de 2,500 ciudadanas y ciudadanos inscritos en el Listado Nominal, de los cuales, asistió un total de 1,154, es decir, una participación de 46.16%. El resultado fue un *Sí* vinculatorio, por lo que la autoridad estuvo sujeta al cumplimiento de ese resultado.

Rocío Fiallega, integrante de la Red Cívica Mx, refiere ejercicios plebiscitarios que se han realizado en la historia reciente de México. El primero de ellos fue propiamente un plebiscito, realizado el 21 de marzo de 1993, con las preguntas:

1. ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?
2. ¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?
3. ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?

Participaron 331,180 ciudadanos, 84.8% a favor de la elección de gobernantes, 84.3% se pronunció a favor de la existencia de un Congreso local y el 66% optó porque el D. F. se convirtiera en el estado número 32.

En el segundo, la Alianza Cívica A. C. informó la realización de una consulta ciudadana para el domingo 26 de febrero de 1995, en la que se preguntó a la ciudadanía:

1. ¿Se debe investigar y en su caso enjuiciar a Carlos Salinas de Gortari y sus colaboradores como presuntos responsables de la devaluación y de la actual crisis económica? *Sí*: 644,406 (96.68%); *No*: 12,711 (1.91%); sin opinión: 9,408 (1.41%).
2. ¿El Congreso debe rechazar el paquete de créditos promovido por el Gobierno de Estados Unidos, por los riesgos que tiene para la

soberanía y el desarrollo productivo del país? *Sí*: 536,575 (80.56 %); *No*: 87,049 (13.07%) y sin opinión: 42,456 (6.37%).

3. ¿El Gobierno debe retomar el diálogo y la negociación y desecher acciones militares y judiciales para solucionar el conflicto en Chiapas? *Sí*: 598,496 (89.83%); *No*: 47,230 (7.09%); sin opinión: 20,496 (3.08%).

El 6 de marzo Alianza Cívica entregó los resultados de la consulta ciudadana del 26 de febrero a la Presidencia de la República, al Congreso de la Unión, a la Procuraduría General de la República y, para el caso de la pregunta sobre las vías de solución al conflicto en Chiapas, envía, un comunicado a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI).

En el tercer caso el ejercicio fue denominado como referéndum. El 20 de noviembre de 1995 las organizaciones convocantes al Referéndum de la Libertad realizaron actos públicos en las principales ciudades del país, a fin de que los ciudadanos que participaron como promotores del referéndum durante la campaña de adhesiones a la Estrategia Económica Alternativa para el Desarrollo de México realizaran la entrega de sus cuadernos. El número de adhesiones registradas hasta ese día fue de más de 250,000. El 26 de noviembre, con la presencia de delegados de la mayoría de las entidades del país y representantes de las organizaciones participantes en el Referéndum de la Libertad fue realizado un acto nacional en la Ciudad de México, en el que se llevó a cabo la entrega de los cuadernos con las adhesiones recabadas en cada entidad que sumaron en total 428,345 firmas y se definieron las acciones a seguir para dar continuidad a este proyecto.

## ESTATUS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Zayas (2007) menciona que, en 2006, 22 entidades federativas regulaban el plebiscito. En 2018, el número de estados había aumentado a 28: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero,

Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Cada entidad federativa determina los MPC que considera idóneos para el ejercicio de la democracia directa. Sin embargo, hay casos en que se emplean distintos términos para conceptualizar a estas figuras o utilizan la misma denominación para distintos fines. Es por ello que, durante el mes de octubre y noviembre de 2018, Valladares y Ramírez (2019) analizaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Consulta Popular, las 32 constituciones de cada una de las entidades federativas, así como las 28 leyes y códigos que regulan la participación ciudadana en ellas.

Se observó que los MPC en los que la ciudadanía opina sobre alguna cuestión pública son las siguientes: consulta ciudadana, consulta pública, consulta popular, consulta vecinal, plebiscito, presupuesto participativo, referéndum, referéndum constitucional, ratificación constitucional, ratificación de mandato y revocación de mandato.

Sobre los temas a tratar se detectaron los siguientes:

- a) Temas en general, los cuales se subdividen en:
  - Trascendentales: como la consulta ciudadana, la consulta popular y la consulta vecinal.
  - De interés público: como la consulta ciudadana, la consulta pública y la consulta popular.
- b) Actos o decisiones de Gobierno, que pueden ser trascendentales y de otra naturaleza, los cuales son materia del plebiscito.
- c) Confirmar o no al gobernante en su puesto, ya sea ratificación o revocación de mandato.
- d) Acciones que afectan la existencia de una norma jurídica, en el cual el mecanismo en que se opina es el referéndum y el referéndum constitucional.
- e) Decisiones sobre normas jurídicas y destino de los recursos públicos asignados al presupuesto, lo cual es tema del presupuesto participativo.

Los temas señalados en los tres últimos incisos definen con claridad qué MPC los abordan. En cambio, los temas de los incisos a) y b) son similares, con la ligera diferencia de que en el plebiscito se trata de asuntos o actos de Gobierno. Sin embargo, el inciso a) comprende también la propuesta a consulta sobre temas trascendentales.

Hay que señalar que en el estado de Querétaro la legislación establece que además de la procedencia por actos de Gobierno, también aplica en referencia a actos, propuestas o decisiones del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, los cuales se consideren trascendentes para la gobernabilidad y la vida democrática del estado.

Asimismo, son 10 entidades federativas que indican un MPC sobre temas trascendentales (Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz). En contraste, son 19 los estados del país que emplean al plebiscito sobre actos, decisiones y obras del Gobierno trascendentales (Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas). El caso de Nuevo León es especial, porque agrupa en lo que denomina consulta ciudadana al plebiscito y al referéndum (Tabla 1).

En relación con los métodos para recabar la opinión de la ciudadanía, se observan:

1. Votación universal, la cual comprende en diferentes casos: consulta ciudadana, consulta popular, plebiscito, presupuesto participativo, referéndum, referéndum constitucional, ratificación constitucional, ratificación de mandato y revocación de mandato.
2. Voto restringido a determinados ciudadanos, este es el caso del presupuesto participativo en Colima.
3. Foros parlamentarios, seminarios, reuniones públicas, cuestionario, sondeos de opiniones, entrevistas y participación virtual son las vías empleadas para la consulta ciudadana, consulta pública, consulta popular y consulta vecinal.

Tabla 1.  
Existencia de MPC con votación universal en entidades federativas  
y la Federación

Entidad	Mecanismo de participación ciudadana					
	Plebiscito	Consulta popular	Consulta ciudadana	Referéndum	Revocación de mandato	Presupuesto participativo
Estados Unidos Mexicanos	No	Sí	No	No	No	No
Aguascalientes	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Baja California Sur	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	No	No	No	No	No
Chiapas	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Chihuahua	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Ciudad de México	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Colima	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Durango	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Estado de México	No	Sí	No	Sí	No	No
Guanajuato	Sí	No	No	Sí	No	No
Guerrero	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Hidalgo	No	Sí	No	No	No	No
Jalisco	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Morelos	Sí	No	No	Sí	No	No
Nayarit	Sí	No	No	Sí	No	No
Nuevo León	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Oaxaca	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Puebla	Sí	No	No	No	No	No
Querétaro	Sí	No	No	Sí	No	No
Quintana Roo	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
San Luis Potosí	Sí	No	No	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	No	No	Sí	No	No
Sonora	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Tabasco	Sí	Sí	No	No	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Veracruz	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Yucatán	Sí	No	No	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	No	No	Sí	Sí	No
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>8</b>

Fuente: análisis de Valladares y Ramírez a partir de la legislación (noviembre de 2019) que regula a los mecanismos de participación ciudadana en cada entidad federativa y la Federación.

4. Acuerdos en asambleas son utilizados en los procesos de presupuesto participativo.

Como se puede observar, estos MPC emplean distintos métodos, pero el más regulado es la votación universal.

En este orden de ideas, en los MPC en los cuales se indica que la ciudadanía opina sobre cuestiones trascendentales mediante el voto universal, solo hay dos instrumentos regulados por la legislación aplicable: la consulta popular y el plebiscito.

Según este análisis, se puede observar lo siguiente:

1. Los estados en donde únicamente se emplea a la consulta popular para cuestiones trascendentales, sin que exista el plebiscito son el Estado de México e Hidalgo.
2. Las entidades en donde se utiliza a la consulta popular exclusivamente para cuestiones trascendentales y el plebiscito para actos y decisiones gubernamentales de otra naturaleza son Chiapas, Ciudad de México, Jalisco y Veracruz.
3. Los estados en donde tanto la consulta popular como el plebiscito son empleados para cuestiones trascendentales son Quintana Roo, Tabasco, y Tamaulipas.
4. Las entidades en donde solamente se utiliza al plebiscito sobre cuestiones trascendentales son Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Si bien es cierto que la legislación de Aguascalientes no define a plebiscito para actos y decisiones de Gobierno trascendentales, determina los criterios para considerar a un acto como trascendental.

Por tanto, salvo en tres entidades federativas, en la mayoría de los estados (21) se ha establecido que a través de un MPC la ciudadanía decida sobre cuestiones trascendentales. De manera general, los dos criterios

para definir la trascendencia de un asunto establecido en la legislación estatal sobre participación ciudadana son que:

1. Repercuta en la mayor parte de un determinado territorio.
2. Impacte una parte significativa de su población.

## TALLERES NACIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el mes de abril de 2019, el autor formuló la propuesta y metodología de reunir a especialistas de todo el país, a partir de su participación en las instituciones electorales estatales y de la integración de una cantidad considerable de estas personas en la Red Nacional de Educación Cívica (Red Cívica Mx). En el Congreso XXX de la SOMEE fue descrita con detalle la forma y procedimientos (Valladares Sánchez y Ramírez Venegas, 2019), se detallan a continuación los aspectos más sobresalientes para clarificar el fondo de la creación del documento que le da origen a este capítulo.

En una conjugación de recursos institucionales y personales las personas que atienden los temas de la participación ciudadana en el país son convocados a discutir y hacer aportaciones sobre un documento base, que da los lineamientos y contenidos a partir de los cuales arribar a un producto documental que cubra una esfera relevante de conocimiento, que deje en blanco y negro lo medular que debe considerarse como punto de partida en cualquier análisis. Luego de la experiencia exitosa en Mérida, Yucatán, donde emergió el Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana (Valladares Sánchez, 2019), el coordinador proyectó realizar talleres nacionales consecutivos para llegar a elaborar lo que sería la colección El Libro Blanco de los Mecanismos de Participación Ciudadana en México y continuar hasta donde este trabajo colaborativo lleve a los especialistas e instituciones que se sumen a participar. Más que una obra documental escrita desde la teoría, la academia o alguna institución, este proyecto pretende documentar el saber y la

experiencia existente para que, puesto a la disposición de todo México, lleve a incrementar la probabilidad del buen aprovechamiento de estas modalidades de empoderamiento de la ciudadanía y fortalecimiento de la gobernanza a través del ejercicio de la democracia directa. No se trata pues, del concepto administrativo de Libro Blanco, sino de aquel más usado en las organizaciones y grupos de conocimiento especializado para poner al alcance de la sociedad lo indispensable para el mejor proceder en un tema circunscrito.

Las fases para este trabajo colaborativo fueron cuatro. Una primera de exploración diagnóstica y proyecto, que consiste en la revisión y análisis de documentos y experiencias preexistentes, a cargo de un equipo designado para tal fin por la coordinación o alguna institución; en ella fue particularmente importante acudir a las fuentes que han tenido mayor experiencia y a aquellas que representen variantes originales. El resultado de la revisión fue la formulación de un proyecto con un documento preliminar y las orientaciones a considerar en los trabajos posteriores.

La segunda fase se dirige a obtener e integrar aportaciones y hacer la formulación de una propuesta de trabajo. Se convocó a participar al universo de especialistas que podrían ser participantes del taller, al solicitarles sus aportaciones técnicas para ser contrastadas, ponderadas e integradas a una propuesta de documento de trabajo final. Se realizaron aquí análisis más profundos de la experiencia de las instituciones y especialistas con preminencia en la materia.

La tercera fase consistió propiamente en la reunión del conjunto de especialistas partícipes de los trabajos y se desarrolló en un evento presencial en el mes de noviembre de 2019 en la ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo, bajo el auspicio del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo. Para la planeación del evento se desarrolló entre la coordinación y la institución anfitriona un documento con las bases de organización a partir de los acuerdos tomados y se establecieron las guías necesarias para que el equipo de trabajo lleve a cabo la logística y dinámica correspondiente. La reunión de especialistas en plenaria durante el evento presencial del taller nacional se desarrolló bajo un programa de trabajo

orientada 100% a la formulación del documento final, en la cual tuvieron preminencia, por tanto, las actividades en plenaria que permitieron dar cierre consensado a cada uno de los elementos del producto documental a obtener.

Una vez obtenido el documento técnico consensado, la cuarta fase consiste en el cumplimiento de los acuerdos tomados para su aplicación, implementación, difusión, entrega o continuación, según aplique.

## NORMATIVA ADECUADA PARA EL PLEBISCITO

El texto normativo sobre plebiscito que se propuso en el Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana (Primer Taller Nacional de Participación Ciudadana, Mérida, Yucatán, abril de 2019) fue revisado por los especialistas participantes en este segundo taller. Se presenta aquí el texto con las mejoras planteadas y consensadas (tomado a partir del articulado del documento original).

Como parte del proceso metodológico y por decisión de la plenaria de especialistas, aquellos elementos donde hubo más de una postura considerada viable para diferentes zonas del país fueron mantenidas en calidad de opciones tales posturas. Esto se refleja en el presente con una indicación de opción A, opción B, con la idea de que quien usara este documento pueda tomar la que considere y eliminar la alternativa. Incluso se da el caso que una de las opciones sea incluida y la otra eliminada para no considerar algún apartado.

## TÍTULO TERCERO

### De los mecanismos que propician la participación ciudadana en decisiones específicas

#### CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

**Artículo 38.** Los mecanismos que propician la participación ciudadana en decisiones específicas son aquellos en los que la ciudadanía decide sobre asuntos de su comunidad mediante una jornada deliberatoria o un procedimiento cuya duración es temporal, organizados por un organismo público.

**Artículo 39.** Para efectos del presente título, son sujetos obligados las autoridades a que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 10 de esta Ley.

----

**Artículo 10.** Son sujetos de la presente ley los siguientes:

- I. La ciudadanía;
- II. El Poder Ejecutivo del estado;
- III. El Poder Legislativo del estado, y
- IV. Los Ayuntamientos.

----

Los sujetos obligados no pueden ejecutar cualquier acción relacionada con actos gubernamentales trascendentales, hasta que concluya el periodo petitorio; o bien, existiendo una petición que reúna los requisitos de ley, hasta que concluya el procedimiento respectivo y el instituto notifique formalmente el resultado.

**Artículo 40.** El Instituto está facultado para emitir los acuerdos necesarios para el buen desarrollo de los distintos mecanismos de participación ciudadana regulados por el presente título.

#### Opción A

**Artículo 41.** No podrá realizarse procedimiento alguno relacionado con los mecanismos de participación ciudadana señalados en el artículo 6, apartado A, de esta ley, dentro de los plazos previstos en la ley electoral para la organización de los procesos electorales.

**Opción B**

**Artículo 41.** El Consejo General del instituto valorará la pertinencia de la organización de los mecanismos de participación ciudadana señalados en el artículo 6, apartado A, de esta ley, cuando se trate de los plazos previstos en la ley electoral para la organización de los procesos electorales.

## CAPÍTULO II Del plebiscito

**Artículo 42.** El plebiscito es el mecanismo de participación ciudadana que tiene por objeto obtener la opinión de la ciudadanía sobre los actos y acciones gubernamentales calificadas como trascendentales para la vida pública y el interés social.

**Artículo 43.** Para efectos del presente capítulo se identifican como actos trascendentales, de manera enunciativa, pero no limitativa los siguientes:

- I. En el Poder Ejecutivo:
  - a. La creación de políticas públicas dirigidas a la mujer y a la población indígena del estado; así como personas con discapacidad o preferencias sexuales diferentes, así como sujetas a cualquier forma de discriminación.
  - b. La construcción de infraestructura física;
  - c. La Planeación del Desarrollo Estatal y Regional;
  - d. Las políticas de preservación del medio ambiente;
  - e. La creación, conservación y destino de reservas territoriales y ecológicas;
  - f. La desincorporación y enajenación de bienes del dominio público, y
  - g. Los programas de salud pública, educación y patrimonio artístico e histórico.
- II. En el Poder Legislativo:
  - a. La creación, fusión y supresión de municipios;
  - b. La aprobación sobre la formación de nuevos municipios o territorios;
  - c. El arreglo de límites municipales, y
  - d. El contenido de la agenda legislativa.

III. En los municipios:

- a. El otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios públicos municipales;
- b. La contratación de deuda pública;
- c. La desincorporación y enajenación de bienes del dominio público;
- d. Las políticas de preservación del medio ambiente;
- e. La creación, conservación y destino de reservas territoriales y ecológicas;
- f. El cambio de denominación del municipio, y;
- g. Los programas de salud pública, educación, y patrimonio artístico e histórico.

**Opción A**

**Artículo 44.** La trascendencia de los actos de Gobierno se determinará con base en los criterios siguientes:

- I. Sus efectos jurídicos;
- II. Sus consecuencias económicas, políticas y sociales;
- III. La magnitud e impacto del beneficio o perjuicio a la sociedad en general o a un sector social mayoritario, y;
- IV. Su sustentabilidad en el estado, región o municipio.

**Opción B**

(Sustituir con esta la redacción el inciso: IV. Su viabilidad en el estado, región o municipio, respetando el principio de sustentabilidad).

**Artículo 45.** No son materia de plebiscito las políticas públicas y los actos gubernamentales siguientes:

- I. Los que realice la autoridad por ministerio de ley o mandato de autoridad judicial;
- II. El nombramiento o destitución de servidores públicos, de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los municipios, y
- III. Las que se hayan ejecutado, y cuyos efectos no puedan revertirse.

**Artículos 46 a 48.** Eliminados por acuerdo de los especialistas en el Taller Nacional.

**Artículo 49.** Corresponde el derecho de pedir la realización de un plebiscito respecto de los actos mencionados en el artículo 43 de la presente Ley, a:

- I. La ciudadanía;
- II. La Gubernatura del estado;
- III. El Congreso del estado por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, y
- IV. Los Ayuntamientos, por acuerdo de las dos terceras partes del Cabildo.

### **Opción A**

**Artículo 50.** Para pedir la realización de un plebiscito, se requerirá la participación de la ciudadanía, conforme a los siguientes porcentajes:

- I. Tratándose de actos o acciones del Ayuntamiento, o del Poder Ejecutivo del estado con impacto en uno o más municipios:
  - a. El 2% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores, en los municipios que cuenten hasta con 25,000 ciudadanos y ciudadanas;
  - b. El 1% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores, en los municipios que cuenten con más de 25,000 y hasta con 50,000 ciudadanos y ciudadanas; y
  - c. El 0,5% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores, en los municipios que cuenten con 50,000 ciudadanos y ciudadanas en adelante.
- II. Tratándose de actos o acciones del Ejecutivo del Estado con impacto en todo el territorio estatal, se requerirá el 2% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores del estado.

### **Opción B**

(Sustituir en cada apartado de la fracción I y II «ciudadanos y ciudadanas» por «habitantes»).

**Artículo 51.** Toda petición de plebiscito contendrá lo siguiente:

- I. Mención del acto o acuerdo;
- II. Motivos por los que se considera debe someterse a consulta;
- III. Autoridad emisora del acto o acuerdo;
- IV. Cuando la petición sea presentada por los ciudadanos y ciudadanas, contendrá además lo siguiente:

- a. Copia de la credencial para votar vigente con fotografía;
- b. Relación del nombre de quienes soliciten, domicilio, municipio, clave de elector, folio de la credencial para votar y sección electoral, y firmas;
- c. Señalar el nombre del representante común, y;
- d. Domicilio para oír notificaciones.
- e. La documentación que avale el apoyo de la ciudadanía a la petición conforme a los porcentajes establecidos en el artículo precedente y los criterios y formatos aprobados por el Consejo General.

Si no se señala representante común, se entenderá como tal a quien encabece la relación. En caso de no señalar domicilio, toda notificación se hará en estrados del instituto.

En el caso de que sea la autoridad quien realice la petición, remitirá además copia certificada de la documentación que sustente su propio acto o acuerdo. Tratándose de los municipios, dicha petición requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Cabildo.

**Artículo 52.** Las personas interesadas presentarán un aviso de intención ante el instituto, el cual deberá responder mediante el dictamen respectivo la viabilidad o no del plebiscito que se pretende, en un término de 10 días hábiles. A partir de la respuesta del instituto las personas interesadas contarán con un plazo máximo de 90 días naturales para recabar el apoyo indicado en el artículo 50 y entregar al instituto la solicitud formal de plebiscito.

**Artículo 53.** El instituto notificará, en un término de tres días hábiles, a la autoridad correspondiente, en caso de determinar que es viable un plebiscito conforme se establece en el artículo precedente. Los sujetos obligados no podrán ejecutar tales obras o acciones, hasta en tanto transcurran los plazos de solicitud y, en su caso, el procedimiento de consulta.

Durante los plazos señalados en el artículo anterior, los sujetos obligados garantizarán a la ciudadanía el acceso a la documentación que sustente los actos gubernamentales, en términos de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y Municipios del Estado.

**Artículo 54.** Recibida la petición formal conforme al artículo 51, el instituto contará con 15 días hábiles a partir del día siguiente de presentada la petición, para emitir el acuerdo de admisión que corresponda. Dentro del plazo establecido anteriormente, el instituto contará con tres días hábiles para verificar el cumplimiento de los requisitos. Si observare el incumplimiento de alguno, se requerirá al representante común, para que, dentro del término de tres días hábiles, lo subsane. De no hacerlo, la petición será desechada, notificada a los promoventes y a la autoridad emisora.

Cumplidos los requisitos, la Comisión dictaminará sobre la admisión de la petición para su inmediata remisión a la Presidencia del instituto, para los efectos correspondientes.

**Artículo 55.** Para que la petición de plebiscito sea admitida, será necesario:

- I. Que sea presentada ante el instituto en tiempo y forma;
- II. Que los actos que pretenda realizar la autoridad se refieran a las materias previstas en el artículo 43 de la presente ley; y
- III. Que el acto no se haya ejecutado definitivamente o sea de imposible reparación, tratándose de obras públicas.

**Artículo 56.** El resultado de un plebiscito tendrá los siguientes efectos:

- I. Vinculatorio. Cuando el resultado de la consulta obliga a la autoridad a su cumplimiento y siempre que:
  - a. Participe al menos 8% de la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal Municipal de Electores actualizada y la mayoría de las opiniones se manifieste en uno u otro sentido; tratándose de actos o acciones del Ayuntamiento, o del Ejecutivo del estado con impacto en uno o más municipios;
  - b. Participe al menos 8% de la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal Estatal de Electores actualizada, con la opinión favorable de al menos 2% de las y los habitantes en más de la mitad de los municipios; tratándose de actos o acciones del Ejecutivo del estado con impacto en todo el territorio estatal.
- II. Indicativo. Cuando la opinión manifestada en determinado sentido, por parte de los ciudadanos, no resulte obligatoria por no

haberse cubierto el porcentaje mínimo previsto en la fracción anterior.

**Artículo 57.** El instituto en un término de tres días posteriores al de la sesión de escrutinio y cómputo, notificará el resultado de la consulta y sus efectos a la autoridad emisora y quienes promovieran; y a su vez mandará a publicarlos en el *Diario Oficial*, o en su caso, en la *Gaceta Municipal* respectiva; así como en un periódico de mayor circulación en el estado.

El incumplimiento a lo dispuesto en la fracción I del artículo anterior será causa de responsabilidad administrativa.

...

## CAPÍTULO VIII

### De la difusión y costo de los procedimientos

#### SECCIÓN SEGUNDA

#### **Del costo**

**Artículo 107.** El costo que genere la realización de los procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana comprendidos en este título estará a cargo del instituto, el que deberá prever en su anteproyecto anual de presupuesto de egresos, la partida correspondiente y adecuada para solventar la realización de dichos mecanismos; excepto cuando lo solicite una autoridad la cual sufragará dichos gastos.

**Artículo 108.** Corresponde al Consejo establecer los gastos máximos que erogaran las autoridades y la ciudadanía en cada procedimiento consultivo.

La contravención a lo dispuesto en el presente artículo será sancionada con una multa de entre 50 a 1,000 Unidades de Medida y Actualización diarias.

**Artículo 109.** Están estrictamente prohibidas en los distintos procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana regulados por este título, de manera directa o indirecta:

- I. Las contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares;

- II. Las aportaciones provenientes de organismos autónomos o descentralizados, nacionales o estatales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas; concesionarias de servicios u obras públicas de la nación, estatales, municipales, u organismos autónomos o descentralizados o de empresas que exploten juegos de azar;
- III. Las aportaciones de gobiernos extranjeros;
- IV. Las aportaciones de entidades extranjeras con fines de lucro;
- V. Las contribuciones superiores a 356 Unidades de Medida y Actualización diarias.

## PROSPECTIVA

La necesidad de un ejercicio cotidiano de la democracia es evidente, apremiante y conveniente al grado de la obiedad. Pero esto no es nuevo ni local. La ruta para avanzar en ese sentido tiene diversas aristas, una de las más relevantes, sin duda, es la legislativa, pero también hemos de considerar lo institucional, lo político y, en especial, las variables sociopsicológicas. Las siguientes líneas bosquejan elementos de visión para estos factores.

La forma y altura con las que se construye el soporte de la democracia en nuestras leyes es claramente limitada por el nivel del ejercicio de la política, me refiero a aquella que efectivamente se orienta al bienestar y empoderamiento de la comunidad a la que sirve, o habría de servir. La limitación de que sean los y las propios actores políticos beneficiados o afectados por el ejercicio de poder directo de la ciudadanía sobre las decisiones de Gobierno es un claro factor aletargante del proceso. Las capacidades e intenciones de nuestro cuerpo legislativo, compiten y refuerzan esa lentitud. Por esa razón, en el presente documento se deja ver la postura de que deben los especialistas ser proactivos en este sentido, pues planteado en un documento el deber ser de una materia jurídica, el paso hacia su legislación y su institucionalización tiene alguna probabilidad mayor de ocurrir, y de hacerse en el sentido correcto.

El ejercicio descrito en este artículo deja ver la viabilidad de la construcción del Libro Blanco de los Mecanismos de Participación Ciudadana en México. Ya que en unas acciones precisas y con las aportaciones de las personas e instituciones participantes fue posible dar este paso en el sentido de allanar el camino desde el cual proceder a adecuaciones y aplicaciones de un mecanismo tan relevante en cada uno de los contextos estatales. Incluso se ha avizorado, en ámbitos institucionales, académicos y legislativos, con posterioridad, la factibilidad de que con el Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana y que en los capítulos de este Libro Blanco se llegue a conformar una ley nacional que pueda dar una cobertura adecuada y próxima a las necesidades legisla-

tivas en este importante terreno del fortalecimiento de la ciudadanía en nuestro país.

Sin embargo, es importante mantener en foco el contexto y las situaciones en las que se enmarca cualquier proceso de cambio, incluso uno con tanto potencial como el descrito. Con la metodología y motivación ya manifestados aquí, quedó al alcance el siguiente paso de este proceso, el de publicar y poner en curso la aplicación del conocimiento sintetizado en el capítulo correspondiente al plebiscito. Incluso al salir de la reunión en la que se consensó el documento final, se había ya definido la fecha de reunión para un siguiente capítulo en la ciudad de Toluca, Estado de México, con la anfitrionía del instituto electoral de esa entidad.

Pocas semanas después, vaivenes presupuestales y la contingencia sanitaria que llevó a la denominada *nueva normalidad*, cancelaron la factibilidad de tener control sobre la planeación de un siguiente avance, el cual está quedando a merced de que en efecto recuperemos algo que podamos considerar normal, aunque sea muy nuevo. Sin embargo, la propia circunstancia ha activado a las instituciones a validar y explotar un recurso ante el cual había francas desconfianzas y que abren una veta nueva de potencial para la construcción colectiva de conocimiento, la colaboración en línea y a distancia. Será con alta probabilidad dentro de ese contexto con lo cual se reforzará la amplitud, estabilidad y universalidad potencial de alcance de esfuerzos conjuntos en este sentido.

Otra arista necesaria de pensar, al menos, tiene que ver con el sentido que tienen los MPC para la interacción social y la vida cotidiana de las personas que tienen la condición de ciudadanía.

Cuando nos adentramos a un tema cualquiera, con una intención honesta y profesional, los elementos teóricos, técnicos, jurídicos e institucionales suelen ampliar su complejidad y dar cauce a la búsqueda especializada de desentrañar las aristas que lo conforman, con lo cual se abre una distancia cada vez mayor entre las preguntas que originalmente se plantearon y las que se vuelven urgentes e importantes para darle

aplicación a la información que demanda la vida social o la interacción entre las personas que han de beneficiarse de ella en su vida cotidiana.

Es común, pero poco comentado, que la especialización llega a formar una brecha abismal entre quienes tienen a su cargo un tema y la percepción que tienen las personas que observan o atienden el tema de manera inicial, superficial o que incluso prácticamente no les interesa. Al hablar de la democracia y sus mecanismos, no puedo obviar atender este fenómeno social tan frecuente, pero del que como especialista social y psicólogo veo que pocas veces hay conciencia de ida o de vuelta entre especialistas y gente en general.

El ritmo de la lamentable posmodernidad potencia que cada tema, por importante que sea, ocupe un tiempo muy corto el foco de la atención personal y colectiva. Fluye un alud constante de información de todo, por múltiples vías, una actitud triunfante de leer y pensar cada vez menos, la sustitución de opiniones por prejuicios, estampitas y memes y una competencia feroz entre las agencias de tecnologías por captar lo que se pueda de esa más que dispersa atención.

Desde esta visión, cabe contrastar el sentido de toda la dedicación de especialistas institucionales, jurídicos e investigadores con el interés, aplicaciones y beneficios que tiene la ciudadanía en general y por sectores, no en abstracto sino sobre escenarios reales y vivos. Su intención es contrastar las prácticas y búsquedas actuales en la ejecución de mecanismos de participación ciudadana con los aprendizajes de este proceso, y, por supuesto, persigue el objetivo de entretejer estratégicamente la cuota mínima de institucionalidad necesaria con la máxima ciudadanía en el planteamiento de la participación ciudadana en México.

Datos institucionales revisados por el autor dejan ver que, hasta inicios de 2020, solo 16 de nuestros 32 estados habían realizado algún ejercicio de cualquiera de los 19 diferentes mecanismos de participación ciudadana que el Primer Taller Nacional detectó en la legislación local. De ellos solo ocho, la mitad, habían realizado más de uno. El plebiscito es el que en más estados (nueve) se había ejercido, en total 17 ejercicios en todo el país. Las instituciones a cargo en los dos estados que han realizado más de un plebiscito son referentes de análisis para las demás,

pero para cualquier lector ajeno a ellas puede ser evidente que son demasiado pocos para más de una década de existencia del mecanismo en casi todas las leyes de participación ciudadana.

No es que no se promuevan, ni que la ley no alcance para que pudieran realizarse muchos, pero mucho más. Tampoco es que no haya sectores, gobernantes o ciudadanía que vean el potencial de los mecanismos para hallar respuesta a temas cruciales de la gobernanza y asuntos particulares de la problemática social. El tema se torna más complejo al incluir una amplia lista de elementos que en esta prospectiva apenas menciono, pero que son materia cada una para especialización adicional. Atenderlos e incluirlos en lo que de la ley se logre desarrollar, será sin duda una manera de fortalecer el impacto legislativo y prevenir que el esfuerzo de una entidad para actualizar sus normas se desaproveche por mantener en estatus inactivo las reformas que se hagan.

Como producto de los talleres nacionales hemos dado una primera respuesta al contenido deseable para el texto legislativo de los mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, no hay una versión ideal que pueda esperar el respaldo del universo de especialistas, y menos aún de quienes tienen la facultad de aprobarla en un congreso. Podemos resaltar aquí al menos dos aristas, lamentable la primera, compleja la segunda.

La motivación para hacer una reforma legislativa no solo tiene la afectación ya comentada de que sean los beneficiarios políticos quienes tienen el poder de iniciativa y el control del contenido resultante, sino que en la práctica, las reformas pretendidas y logradas en los casos conocidos directamente por el autor y los difundidos en medios informativos se ven vinculados con intereses específicos o coyunturas políticas que generan atender algún mecanismo o un par de aspectos particulares que consideran benéficos en una próxima contienda electoral o toma de decisiones públicas; incluso se han presentado como bandera política o de presión a adversarios. Muy ajeno a una motivación de política de Estado que priorice la democracia directa como fortalecimiento de la gobernanza y apuntalamiento del bien social. Por tal motivo, en el Modelo de Ley de Participación Ciudadana, construido por especialis-

tas, se señala ese objetivo como prioritario; da un insumo que pudiera acercarse en línea recta a dar poder efectivo creciente a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, pero reconociendo que, en el mejor de los casos, el texto ofrecido queda a consideración de quien lo tome como iniciativa y los y las congresistas que finalmente integrarán algo de lo recomendado en su derecho positivo.

Si bien la nobleza de mecanismos como el plebiscito pueden resultar inmediata y clara a la percepción social, como cualquier norma sobre asuntos públicos, su complejidad le aleja de la factibilidad del consenso para detallar el procedimiento para ejecutarla. Los componentes que hay que incluir en la regulación, los detalles operativos que hay que encauzar desde el texto jurídico, la previsión de los agentes institucionales adecuados y las implicaciones de su ejercicio son una fuente enorme de complejidad. Por ilustrar, el tema más comentado, en la experiencia del autor, está en los porcentajes para que proceda realizarlo y en su caso fuera vinculante la decisión tomada en la votación (si es que se plantea que lo puede ser).

En los extremos están las posturas de que un mecanismo pueda activarse con la petición de una sola persona, hasta la de requisitos complejos para la solicitud y el acompañamiento de números altos de porcentaje del padrón electoral para que se considere realizable. En medio otros números, así como mecanismos y recursos requeridos de facilitación o complicación que permitan explicar si la ciudadanía se anima a activar la maquinaria burocrática para este fin. El otro porcentaje polémico es el necesario para hacer vinculante la decisión que se tome mediante el MPC, el cual va en este caso desde el extremo de *No* ser vinculante —casi una simulación—, hasta el de que, sea cual sea la participación, se valide el resultado —muy cerca de la ingenuidad—. En medio están las complicaciones de sumar a la posición vencedora un porcentaje de participación del padrón electoral para que el resultado sea tomado en cuenta.

En muchos casos está previsto que sea el Poder Ejecutivo, o incluso Legislativo, quien pueda activar la realización de un mecanismo de participación, y en general las leyes le dan acceso a defender una postura en la decisión a tomar, al usar los recursos públicos para competir con

quien tiene la opinión contraria. Esta situación despierta inquietudes en muchos especialistas acerca de las consecuencias de que quien detenta poder público pueda actuar en oposición a la voluntad ciudadana en los temas que se reserven para ello.

En respuesta a tal inquietud, Altman (2010) ha dado luz sobre la similitud de resultados a favor (*Sí*) cuando es el Poder Ejecutivo o la ciudadanía quien solicita la activación de un MPC, apenas un 55 y 56%. Adicionalmente, ese autor esquematiza al menos tres elementos a combinar para definir la normatividad adecuada, lo cual muestra un bosquejo de tipología de posibilidades legislativas, que a su vez llenarán mejor o peor las expectativas para que un MPC pueda tener impacto social. Estos son la fuente de activación de un MPC, la finalidad y los efectos del resultado.

Sumemos, en corolario de este sector de complejidad, la tendencia creciente a que gobernantes mencionen o incluso presuman estar empleando modalidades de consulta a las que denominan MPC sin que en su ejecución haya respaldo en ley e incluso contravengan los más elementales controles para que sean un ejercicio democrático. Son centenas de menciones al deseo de participación ciudadana como bandera que dé puntos de imagen a candidatos, candidatas y gobernantes.

Para completar esta lista inicial, existen aristas de carácter sociopsicológico que pueden ser igual de fuertes para inhibir la realización frecuente y significativa de MPC y a la vez parecen tan naturales al sentido común que difícilmente lleguen a ser analizadas desde una perspectiva especializada y, por tanto, su manejo inadecuado nos aleja con mayor firmeza del ejercicio de la democracia directa.

Aún en las condiciones jurídicas, institucionales y políticas óptimas (que no existen y no sabemos si lleguen a existir), cuatro factores flotan entre los ergios del actuar social y se recrudecen ante la noticia de que alguna persona, medio o agrupación comenta la posibilidad de activar un MPC. La primera es el desconocimiento, el cual en principio hace obvio que el no saber de la posibilidad, o de la iniciativa para intentarlo o de las formas de lograrlo impiden que se acuda a este actuar necesariamente colectivo.

Las instituciones electorales dedican un porcentaje de su presupuesto anual a informar, sensibilizar y propiciar que la ciudadanía se apodere de estos instrumentos. Resulta frustrante para quienes en ello se empeñan en ver que el nivel de desconocimiento se mantiene a pesar de lo alto o bajo que sea tal porcentaje. En la experiencia del autor, acciones bien enfocadas y ambiciosas que se han ejecutado en diversos estados enfrentan al iniciarse la claridad del desconocimiento de la audiencia, la necesidad de programas de mayor impacto y la frustración de que semanas o meses después los receptores de la experiencia siguen sin saber, recordar, valorar y por supuesto intentar el uso de los mecanismos a los que se aplican las acciones de educación cívica y participación ciudadana institucionales.

Otra arista de este elemento tan humano y social se refiere a lo que el autor ha insistido en enfocar como la definición funcional del interés. Se usa con frecuencia la idea de «interés común» para referirse a lo que pudiera convocar a la acción conjunta, sea en algo tan complejo como un cambio social, tan puntual como la implementación de algún MPC o tan cotidiano como salir de un apuro vecinal. Sin embargo, etimológicamente, esa frase es un pleonismo, ya que *interés* viene de *inter*, entre, es decir, aquello que es el punto de unión, aquello en común entre una persona y un tema o entre personas.

Cuando una persona políticamente activa, sea en lo electoral, gubernamental o desde la sociedad civil, se interesa en algo, trata de lograr que más personas «se interesen» o incluso juzga el valor de otras personas desde su opinión, respuestas o participaciones en eso que «debería importarles». No obstante, lo cierto es que, a diario, todas las personas funcionamos atendiendo a nuestros intereses; y lo que otras digan nos mueve solo según qué tan influenciables somos (por nuestra personalidad, situación o por la relación con la otra persona) y la efectividad de la energía dedicada por quien intenta «interesarnos» en lo suyo. El nivel de influencia en algo que originalmente no estaba en nuestras prioridades es, por tanto, muy diverso. Y su alcance se ve afectado también por el hecho de que nuestros intereses (propios o inducidos) se atienden en simultáneo, a partir de prioridades, capacidades y recursos. Así que

cualquier persona, atenta a sus prioridades del diario vivir, responde a una iniciativa de entender, impulsar o participar en un MPC, como lo hace en cualquier otro asunto que coincide, le distrae o parece servirle en función de ese conjunto interactivo de prioridades. Partir de hallar puntos de interés (común) parecería ser un mejor inicio, para dar paso a plantear como vía de acción (quien tenga la claridad de ello) el acudir a activar la maquinaria de un MPC.

La tercera puede funcionar en consecuencia o con independencia de las variables anteriores. Se trata de la actitud hacia los MPC en un fluctuante porcentaje de la ciudadanía, de acuerdo con el asunto, contexto, localidad y protagonistas. Los estudios que intentan valorar la calidad de la ciudadanía (cualquier cosa que eso quiera decir) coinciden en que los agentes sociales peor valorados en términos de confianza se encuentran entre instituciones, grupos y personas a quienes popular y desdeñosamente se suelen llamar «políticos». Allí están los diputados, los partidos y los gobernantes. Los matices y polaridades en esa apreciación se vinculan con la cercanía personal que tengamos con alguno de esos roles, o con efectos que de ellos hemos recibido, pero la tendencia es generalizada.

Confiamos más en las personas cercanas y en corporaciones a las que vemos como encargadas de protegernos o ayudarnos, con todos los «asegures» necesarios, pero una tendencia del pensamiento hace que en cuanto alguien pasa de ser «no político» a «político» en nuestra percepción, se le aplica el efecto de desconfianza de inmediato. Así cuando un compañero o compañera se quiere «lanzar para jefe o jefa de grupo» o un amigo se afilia a un partido o candidato, marcamos distancia de lo que nos dice a continuación, en especial de lo que ofrece, excepto si nuestra cercanía personal nos hace creer que en efecto podríamos en lo individual recibir algo positivo de ese su interés «en la política».

El tema de los MPC se encuentra tan cercano al electoral que en algunas legislaciones se aborda en el mismo documento jurídico, y la constitución lo asigna a las instituciones que se encargan de los procesos electorales. Esa vinculación tendría que ser virtuosa, pero lograrlo presenta un avance muy diverso en las regiones de nuestro país. Lo que sí

genera con frecuencia es que cuando alguien ve las bondades de los MPC, se anima a intentar echar a andar la maquinaria y se nos acerca para invitarnos al proceso o simplemente firmar o participar el día de votar, es frecuente que le apliquemos el mismo filtro que a las personas a las que vemos «intereses políticos».

Esto ocurre como un fenómeno sociopsicológico, pero no pocas veces resulta una observación correcta, pues esa dinámica ha ocurrido en una cantidad considerable de los pocos ejercicios de MPC en el país, al ser un «actor o agente político» quien inicia y lucha por activar un MPC para atender a un interés personal o de su organización. La iniciativa es válida, por supuesto, pero confirma la idea de que «es política» (de la fea) lo que ocurre en torno a esas formas de la democracia directa.

Finalmente, porque en algún punto hay que acabar, y no porque no haya más aristas que atender, lo que para este autor es la (maldita) posmodernidad, o de manera más precisa, sus efectos en la involucración, formación, interacción y conciencia que son, no esencia, pero sí el *propio* de la época que vivimos en estas décadas. Estos son la saturación creciente de medios y contenidos de información, el acceso indiscriminado y sin mayores esfuerzos, la sobrepoblación y el debilitamiento de las estructuras personales y sociales de valores y costumbres relacionados con el esfuerzo, la dignidad y la comunidad. Si ya era difícil de conocer, de creer y de llegar a usar un MPC, estas condiciones obstaculizan, de una forma tan visible que no se comenta, el potencial de usar la democracia directa. Hoy podemos saber mucho de lo que antes era inaccesible sobre la información pública, y muchas otras verdades, pero cada vez hay menos gente dispuesta o interesada a hacer el esfuerzo mínimo (procedimiento) que requiere obtenerla, o leer fuentes de las que se llaman autorizadas o analizar con detalle (dígase objetiva o científicamente, o al menos con algún criterio) lo que nos llega antes de darlo por hecho; de allí el éxito de las *fake news* y los memes y estampitas que circulan en redes sociales.

Hoy tenemos, más accesible que nunca, la tecnología para hablar, interactuar y trabajar con mecanismos colectivos e incluso colegiados; hoy podemos estar en contacto prácticamente con cualquier persona

con la que quisiéramos si de ambas partes hubiera un mínimo de disposición, incluso con grupos enormes. Sin embargo, las reuniones van cediendo su espacio y tiempo a la gran red y sus instrumentos; incluso ya el hablar ha sido rebasado considerablemente por el escribir; el uso de materiales que fortalezcan un diálogo va desapareciendo (como un diccionario, una minuta a revisión, un consenso firmado). Son los tiempos del *like* y sus pocas variantes para indicar que vimos y tenemos una impresión, a falta de opinión o disposición, de los emoticones para expresar nuestros sentimientos e ideas y los reenvíos, cadenas y frases y citas sin autor para decir lo que pensamos, aún sin pensarlo, y pues podemos aclarar que «lo que publico en mi muro no es porque lo piense ni me pase», ni conste.

Hoy, quizá más que nunca, por lo menos en este lado del mundo, existe el acceso a exigir aquello a lo que tenemos derecho, al buen actuar de quienes fungen en el servicio público e, incluso, al buen actuar de quienes proveen servicios desde la iniciativa privada. Tenemos una diversidad de agencias, se han simplificado o estandarizado procedimientos, las normas se actualizan en leyes y hasta en constituciones, las cuales buscan cada vez más nombres para los derechos humanos, para ni tener que pensarle mucho. Incluso, tenemos a personajes políticos de todo género más dependientes que nunca de la opinión pública y de hacerse pensar como agentes que cumplen y sirven. Sin embargo, con las aristas antes mencionadas y otras más, una bolita amarilla, una foto o video, o una frase generalmente corta (y ocasionalmente innecesariamente extensa) publicada en la red electrónica de nuestro uso frecuente, llena lo que haría un cambio real si realizáramos actos de exigencia directa y oportuna a la autoridad y a los proveedores, especialmente, si fuera a través de procedimientos colectivos, fundamentados en la ley y sobre asuntos que usan recursos públicos, como lo son los MPC.

Lejos de una catarsis o crítica social, este listado en el artículo pretende señalar que el futuro de logros tan importantes como las jurídicos e institucionales en el fortalecimiento de los MPC pueden verse alcanzados más pronto y de mejor manera si se parte de una comprensión suficiente de esta fenomenología para el análisis de la materia que se trate y

el establecimiento de programas que aceleren el uso de la ciudadanía de estas formas de la democracia directa.

Probablemente, como coincidimos quienes integramos la Red Cívica Mx, el mejor catalizador o vitamina para pasar del ahora al futuro deseado en la materia es que en efecto más y más personas de nuestro país vivan la experiencia de participar y el efecto del proceso de un MPC aplicado a un asunto que afecta su diario vivir. En poesía: al andar se hace camino; en una versión propia del dicho popular: «nadie sabe lo que tiene, hasta que lo usa».

## REFERENCIAS

- Altman, David (2010). «Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?», *Perfiles latinoamericanos*, vol. 10, no. 35, pp. 1-15.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cicerón, Marco Tulio (1999). *Tratado de la República. Tratado de las leyes*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Constante, Liliana B. y Rajiland, Beatriz (1996). «Mecanismos de democracia semidirecta incorporados a la Constitución Nacional Argentina». En AA. VV., *La reforma constitucional en México y Argentina*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México: Corte de Constitucionalidad de Guatemala: Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.
- Gayo, Cayo (1845). *La Instituta de Gayo: descubierta recientemente en un palimpsesto de la Biblioteca Capitular de Verona*. Madrid: Madrid Imprenta de la Sociedad Literaria y Tipográfica. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de <http://archive.org/details/bres010494>
- González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (2015). «Ciudadanía ante el espacio público. La difícil y necesaria relación para fortalecer a las instituciones», *confines*, vol. 11, no. 21, pp. 87-106.
- Margadant, Guillermo Floris (1974). «El tribunado de la plebe: un gigante sin descendencia», *Revista de la Facultad de Derecho*, vol. XXIV, nos. 93-94, pp. 219-256.
- Mateescu, Andrada (2017). «Mecanismos de participación ciudadana en Rumania». En Altamirano, Gerardo Romero y Morales Martínez, Gema N. (coords.). *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Rosa Hernández, Gonzalo Julián (2010). *Formas de participación ciudadana. El plebiscito*. Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. México, D. F.: Posgrado UNAM. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>

- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valladares Sánchez, Jorge Miguel (2019). «Antecedentes del Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana». En *Taller Nacional de Participación Ciudadana. Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana*. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de <http://www.iepac.mx/biblioteca-digital/modelo-ley-PC>
- Valladares Sánchez, Jorge Miguel y Ramírez Venegas, Roberto (2018). «Hacia el ejercicio cotidiano de la democracia a través de la coincidencia de intereses ciudadanos». En Valladares Sánchez, Jorge Miguel (coord.). *Ciudadanía y educación cívica. Ser y hacer de la democracia*. Mérida, Yucatán: Intituto Electoral y de Participación Ciudadana Yucatán.
- Valladares Sánchez, Jorge Miguel y Ramírez Venegas, Roberto (2019). *Hacia una ley integral de participación ciudadana*. XXX Congreso Internacional de Estudios Electorales: Democracia representativa y democracia participativa en tiempos de cambio. Villahermosa, Tabasco. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de <http://somee.org.mx/v2/descarga/extenso?f=21b1f2b91b4e7d2b3c05cc46eaaa8a906cfe07d4>
- Zayas Ornelas, León David (2007). «Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país» *Noésis*, vol. 16, no. 32, pp. 176-204.

# MARCOS JURÍDICOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



# Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco: ¿mayor apertura democrática?

*Laura Aritmética Jaime Oliver<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

El estado de Jalisco en materia de democracia directa ha sido punta de lanza a nivel nacional. Desde 1998 cuenta con una ley de participación y a lo largo de estos años ha tenido varios cambios legislativos que han incrementado la variedad de los mecanismos de participación ciudadana. La última mejora de la ley fue publicada el 9 de abril de 2019 y, a diferencia de las anteriores regulaciones, incluía novedosos mecanismos como la comparecencia pública, el proyecto social, las asambleas ciudadanas, el diálogo colaborativo, la planeación participativa, la ratificación de mandato y la colaboración ciudadana. Además, la nueva regulación nombrada Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (LSPCPG) crea una nueva configuración institucional que incluye actores de distintas instituciones públicas y ciudadanos de grupos representativos de la sociedad civil para impulsar, aprobar, organizar y desarrollar las distintas formas de participación institucional.

A simple vista, la creación de la LSPCPG parece un avance en materia de democracia directa, pues surgen nuevas formas de interacción entre las autoridades estatales y municipales con sus representados, los ciudadanos. Sin embargo, a poco más de un año, la operación de la ley no se ha logrado completamente, por la falta de voluntad política necesaria

---

<sup>1</sup> Maestra en Estudios Filosóficos, Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno, ambas por la Universidad de Guadalajara. Profesor Docente Asociado A de la Universidad de Guadalajara, [aritmeticajaime@gmail.com](mailto:aritmeticajaime@gmail.com)

para conformar al rector del sistema: el Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza. Esto ha impedido que cuatro solicitudes de uso de mecanismos de participación estén paralizadas, ante la falta de integración de la figura institucional autorizada para declarar la procedencia de las solicitudes.

En este escenario, es necesaria la evaluación del Sistema de Participación y en general de la experiencia jalisciense en materia de participación ciudadana convencional para dejar en claro qué tanto los cambios institucionales han representado en la práctica la apertura democrática. La pregunta que indaga este trabajo es: ¿la Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco representa mayor injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas? ¿En qué áreas ha mostrado avance y cuáles retrocesos? La LSPCPG abre espacios para nuevos actores y nuevas formas de participar, pero pocos se han concretado en decisiones realizadas por los ciudadanos, a falta de autonomía de un tercero que pueda regularlos sin la intervención o disposición de la autoridad del Poder Ejecutivo.

A partir de varios estudios sobre democracia directa se eligieron cinco condiciones mínimas de evaluación para hablar de apertura democrática. La ley será revisada en su componente formal, desde a quiénes incluye y cómo lo hace, hasta cómo ha sido su operación. El trabajo comienza con la discusión teórica sobre la democracia directa, las críticas y los resultados de estudios para elegir las condiciones evaluativas. A continuación se presentan los antecedentes de la participación ciudadana convencional en México y en Jalisco. En el siguiente paso se muestran los hallazgos en la LSPCPG y cómo ha operado; por último, se plantean conclusiones sobre las posibilidades y riesgos de la ley.

## MÁS DEMOCRACIA, ¿DEMOCRACIA DIRECTA?

El historiador John Dunn (2014) escribió que la democracia había triunfado como concepto, pero sobre todo como una forma de pensar cómo

deben ser la autoridad y las instituciones para elegir y restringir a los gobiernos (p. 226). El pensamiento democrático ha sido bastante dinámico y crítico de las distintas configuraciones institucionales y empático con las distintas voces en búsqueda de su mejoramiento normativo. La democracia representativa se planteó en las sociedades contemporáneas como la única posibilidad operable frente a la diversidad de posiciones políticas, la atención abrumadora del trabajo y poblaciones amplias impedían que todos los ciudadanos pudieran participar de manera directa. A pesar de ser posible la representación, no frenó la aspiración de los ciudadanos de ser partícipes en esferas más amplias de decisión, más allá de su papel en las elecciones periódicas. Estas demandas surgen como reacción a una crisis de representación, producida por el alejamiento de la autoridad política y partidos políticos de los intereses de los ciudadanos. La propia crisis de la representación es una muestra de que la democracia es un pensamiento inacabado, pero siempre latente de ser perfeccionado en distintas aplicaciones.

Según Warren (2005), la norma básica de la democracia es: «la inclusión que otorga poder a aquellos afectados por acciones y decisiones colectivas» (p. 115). Esta afirmación hace suponer que entre más personas se incluyan en la toma de decisiones más cerca se estará de cumplir el fin democrático. Sin embargo, no solo es incluir a la mayoría en ciertas decisiones, sino también contar con reglas e instituciones que promuevan el consenso. Los modelos democráticos de Lijphart (1999), «mayoritario» y «consensual», suponen la existencia de mayorías, pero el segundo, al que considera más democrático, se logra por inclusividad, negociación y compromiso. La mayoría es únicamente una condición mínima para el autor y la inclusión a través del consenso es su perfeccionamiento.

Los defensores de los mecanismos de democracia directa alegan resolver o al menos mermar los problemas de la representación, enriquecer las instituciones democráticas y ampliar sus niveles de participación. Francisco Reveles (2017) identifica estos elementos y agrega que son figuras que posibilitan la participación sin organizaciones y liderazgos establecidos, son prácticas que reducen la influencia de los grupos de in-

terés. Esta aseveración no significa una afectación de la representación, sino una cohabitación que podría en algunas configuraciones producir mayores beneficios a las autoridades políticas y grupos de interés. David Altman (2011), en su definición de democracia directa, asume que no sustituye a la democracia representativa, pero puede ser un mecanismo de control por los ciudadanos, el cual puede limitar el comportamiento de políticos e instituciones representativas (p. 2).

Sin embargo, hay definiciones más neutrales respecto a la relación de la democracia directa y la democracia representativa. Por ejemplo, Serdült y Welp (2012) la describen como «un conjunto de procedimientos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones políticas directamente por medio del voto, sin el involucramiento de un parlamento o gobierno» (p. 69). La misma definición procedimental comparte Daniel Zovatto (2015):

[...]incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal —es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum, revocatoria de mandato)—, los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta (p. 35).

Estas dos definiciones ponen énfasis en los mecanismos de participación y los procedimientos que estos instauran y no en los resultados producidos en la representación.

A pesar de que la democracia directa surge como una solución a la crisis de representación, también tiene críticos que muestran algunos de sus problemas en operación. La crítica comienza en considerar a los ciudadanos como agentes no competentes para tomar decisiones. Este es el caso de Schumpeter (1971), quien estima la argumentación de los ciudadanos como infantil, impulsada por los prejuicios irracionales y manipulada por grupos de interesados. En la aplicación de los mecanismos de democracia directa se encontró que los resultados son limitados si se les compara con los objetivos originales. Por ejemplo, Serdült y Welp

(2012) observaron que la aplicación de los mecanismos no ha implicado un divorcio con la democracia representativa, por el contrario, son los partidos políticos y el representante del Poder Ejecutivo quienes inician los mecanismos como estrategia de oposición y para limitar controles del Poder Legislativo respectivamente. Para Zovatto (2015) en América Latina los mecanismos de democracia directa no se han aplicado con frecuencia, la mayoría se han gestado desde arriba (desde la autoridad), pueden ser intentos de manipulación neopopulista y posiciones conservadoras o tradicionalistas (p. 64). Altman (2005) encontró que el uso de mecanismos desde arriba en América Latina son la mayoría y que no depende de gobiernos democráticos, incluso los sistemas autoritarios pueden hacer uso de ellos. Además, los estudios (Magleby y Patterson, 1998), que se han realizado en Estados Unidos, muestran cómo empresas dedicadas a activar y organizar mecanismos de democracia directa lo hacen a favor de grupos de interés, a cambio de remuneración económica.

Sin embargo, los defensores siguen considerando que el uso de mecanismos de democracia directa trae beneficios estructurales a la democracia representativa. Por ejemplo, para Gustavo Emmerich (2011) la democracia semidirecta (así nombra los mecanismos de democracia directa) es una forma de responsabilidad vertical, la cual podría incrementar la rendición de cuentas y con ello mermar la corrupción. Otros autores, como José García Chourio (2009), dotan a la democracia directa de mayores beneficios, ya sea como un mecanismo de receptividad estatal, más allá de la dimensión administrativa y para aumentar el control ciudadano sobre las autoridades electas.

Las posibilidades y alcances de los mecanismos de democracia directa deben ser estudiados en operación, las regulaciones y las experiencias deben marcar la pauta sobre una evaluación objetiva, su rol en el incremento de la mayor participación y de un mejoramiento democrático. Sin embargo, para ello se requiere una serie de criterios evaluativos que dirijan el análisis. En el siguiente apartado, a partir de varios estudios de democracia directa, se eligen las condiciones mínimas para evaluar el avance democrático de los instrumentos.

## PARA EVALUAR LA DEMOCRACIA DIRECTA

¿Qué se espera de los mecanismos de democracia directa para que generen más democracia? A partir de varias investigaciones se presenta un listado de condiciones institucionales y operacionales para que la democracia directa produzca mayor participación y posibilite apertura democrática. La primera condición es que los mecanismos sean iniciados por los ciudadanos, es decir, desde abajo o *bottom-up*, en esto coinciden Zovatto (2015) y Altman (2005). Este último considera que los mecanismos desde abajo son proactivos, mientras que los desde arriba o *top-down* son reactivos. Este elemento merece especial atención si se consideran sus alcances. Para Hug y Tsebelis (2002), si los ciudadanos son quienes inician y formulan la pregunta, entonces se convierten en jugadores con veto. Estos son los actores cuyos acuerdos son necesarios para cambiar el *statu quo*. Serdült y Welp (2011) consideran que los mecanismos desde abajo producen responsabilidad social y reducen la distancias entre los representantes y los ciudadanos. Los mecanismos de participación emprendidos desde abajo abren espacios de toma de decisiones para los ciudadanos.

En la segunda condición también coinciden Zovatto (2015) y Altman (2005), además de Seldült y Welp (2012): los mecanismos de democracia directa deben producir resultados vinculatorios u obligatorios y no solo consultivos o facultativos. Los consultivos nada más recaban la opinión de los ciudadanos, pero no hay garantías de que se conviertan en decisiones, mientras que en los vinculatorios la voluntad de los ciudadanos es absoluta. Esta condición convierte a los ciudadanos en verdaderos jugadores con veto, capaces de ser un actor determinante en las decisiones públicas.

La tercera condición es un matiz de la primera. Los mecanismos de democracia directa en operación pueden crear un equilibrio entre ser utilizados por los partidos políticos como una estrategia de competencia política y por los ciudadanos como una forma de empoderamiento (Serdült y Welp, 2012). Esta condición está ligada a las posibilidades

reales de la operación, al incluir a los partidos políticos en el juego, posibilita que las minorías se puedan expresar a través de los mecanismos. Este tipo de uso de los mecanismos permite apertura de nuevos actores, aunque sean miembros de los partidos políticos y su motivación sea, tal vez, la competencia electoral.

La cuarta condición está relacionada con la autonomía de los ciudadanos. Si los mecanismos están regulados por la ley, los ciudadanos podrán actuar sin la disposición o acción de las autoridades (Serdült y Welp, 2012). Si la ley promueve la participación sin la intervención de alguna autoridad, los ciudadanos son más proactivos y pueden introducir temas y decisiones a la agenda pública, que de otra forma no estarían en la esfera pública. Esta condición abre canales de decisiones ciudadanas en situaciones en las cuales los intereses de la representación no coinciden con las demandas ciudadanas.

Esta cuarta condición requiere un elemento que es sustancial para garantizar la participación de los ciudadanos, uno que organice, vigile y dé fe de los resultados. Un tercero debe ser una institución que mantenga su autonomía frente a las autoridades y a grupos de interés; este árbitro es la quinta condición.

La literatura sobre el tema es vasta y sin duda muestra más condiciones que podrían mejorar los mecanismos de democracia directa para producir una apertura democrática, pero cumplir las cinco condiciones enunciadas es un primer paso para evaluar la configuración institucional de los instrumentos y su operación. Cumplir con estos requisitos acercaría a los mecanismos al anhelo de revitalizar el concepto de soberanía popular, como lo sugiere Altman (2011).

## ANTECEDENTES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN JALISCO

En México el ejercicio de la ciudadanía lentamente ha generado espacios de participación; los regímenes resultados de la Independencia y Reforma no lograron incluir a los ciudadanos en la vida cotidiana del

ejercicio del Gobierno. Reyes García (2013) data que de manera formal los ciudadanos estaban presentes en la ley en los gobiernos posteriores a la Independencia, pero en la práctica no fueron parte de la construcción de los proyectos del Estado-nación. Durante el Porfiriato, los ciudadanos no eran parte de la política, educación y actividad económica, en estas esferas solo la élite participaba, los ciudadanos en cambio eran «imaginarios» (p. 127). Fue hasta el Gobierno de Lázaro Cárdenas en los años treinta que los gobiernos posrevolucionarios lograron forjar al *ciudadano corporativo*:

Una ciudadanía mediatizada que no descansa en la libertad individual y el libre albedrío, sino en una relación tutelada de dominio-subordinación en la que determinados liderazgos de corte paternalista-autoritario piensan, accionan y deciden qué conviene a las personas, los grupos y sectores sociales. (Reyes García, 2013, pp. 128-129).

Vargas Solano y Galván Gómez (2014) consideran que el sistema del partido hegemónico (PRI) integró a los grupos políticamente activos en un esquema corporativo, mas no participativo (p. 435).

Producto de esos escenarios políticos, el uso de los mecanismos de participación ciudadana en México, anteriores a la alternancia política, tuvieron escasas experiencias. En marzo de 1824 a partir del ejercicio de un plebiscito, se incorporó Chiapas a la Federación, y en 1867 el entonces presidente Benito Juárez propuso sin éxito que el Poder Legislativo se constituyera en dos cámaras y que el Poder Ejecutivo tuviera la facultad de vetar las resoluciones del Legislativo, entre otras (Vargas Solano y Galván Gómez, 2014). En 1977 se regulan el referéndum e iniciativa popular, pero solo para el Distrito Federal. En 1977, en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorporaron los mismos mecanismos, pero no tuvieron regulación y por 10 años no fueron aplicados. Fue hasta los noventa que los estados incluyeron en sus regulaciones locales mecanismos de participación (Planter Pérez, 2010). Esto coincide con la tendencia en América Latina. Según Ruth-Lovell y Welp (2017) en los noventa en el continente

se dio un giro participativo<sup>2</sup> y han visto este avance hasta el nivel subnacional.

En el marco de la reforma política del Estado del año 2012 la ampliación de la participación ciudadana se convirtió por primera vez en uno de los ejes rectores de la reforma política. Con estas reformas se elevaron a rango constitucional las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideradas a partir de entonces como derechos políticos de todos los ciudadanos (Amezcuca Yépez y Jaime Oliver, 2019, p. 44).

En Jalisco la primera ley de participación ciudadana fue creada en 1998, en la cual se incluían el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular como mecanismos legales y legítimos para la participación. En 2008 se deroga la ley y se crea el Código Electoral y de Participación Ciudadana, en este cambio entre otras cosas, se aclaran los requisitos y procedimientos y se incluye al Instituto Estatal Electoral como receptor del registro de las iniciativas populares (Planter Pérez, 2010). Los cambios continuaron y en 2016 Pedro Kumamoto, Diputado Local independiente, presentó una iniciativa con 13 mecanismos de participación ciudadana y una reducción de requisitos para usarlos.<sup>3</sup> El último cambio fue promovido en abril de 2019 a través de una iniciativa preferente por el Gobernador Enrique Alfaro. Esta reforma creó el Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, el cual consiste en la inclusión de distintos actores, autoridades y ciudadanos en un consejo.

---

2 Según Reveles Vázquez (2017) el surgimiento de las figuras de democracia directa en América Latina se debió a la crisis de representación y al surgimiento de ideologías de nuevas fuerzas de poder, principalmente de izquierda. La última reforma en la materia en México fue promovida por el recién llegado Gobierno de Andrés Manuel López Obrador que se identifica como militante de la izquierda.

3 Se agregan las juntas municipales, cabildo abierto, contraloría social, consulta popular, revocación de mandato, ratificación constitucional, presupuesto participativo, iniciativa popular municipal y Gobierno abierto. Se disminuyen los requisitos de iniciativa popular, plebiscito, referéndum y candidaturas independientes.

En un periodo muy corto, se han hecho vastas modificaciones a la ley en materia de participación ciudadana, cambios que han dificultado la institucionalización de las reglas del juego y que los actores, es decir, los ciudadanos, puedan interpretarlas, aceptarlas y tal vez adaptarlas a sus propias preferencias y necesidades. Las evaluaciones que en un periodo de más de 20 años puedan realizarse son solo momentáneas para un proceso que no termina por formalizarse.

#### LEY DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POPULAR PARA LA GOBERNANZA, ¿POSIBILIDAD PARA LA APERTURA DEMOCRÁTICA?

La evaluación de la ley pasará por dos filtros, primero por la revisión de la configuración expresa; y segundo por la evaluación de cómo ha sido su operación hasta la fecha. Los criterios para evaluar la posible apertura democrática de la ley serán las condiciones encontradas en la literatura y descritas con anterioridad.

#### *¿A quiénes incluye la ley? ¿Cómo lo hace?*

La citada definición de Douglass North (2006), que considera a las instituciones como reglas de juego que limitan la interacción humana (p. 13), justifica la necesidad de analizar las reglas formales para prever sus efectos en los actores que interactúan en las instituciones. En concreto, la revisión de la configuración la LSPCPG es el primer paso para entender quién está autorizado a participar y cómo las decisiones tienen que ser realizadas; estas dos preguntas definen el diseño de las instituciones, según Josep Colomer (2008).

La ley establece dos tipos de participantes: la autoridad encargada de la promoción, vigilancia, desarrollo y procedencia de los mecanismos y los actores autorizados para solicitar la activación de algunos instrumentos. La máxima autoridad en la materia es el Consejo de Participación Ciudadana y Popular integrado por 15 miembros, entre ellos integrantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, el Instituto Electoral y de

Participación Ciudadana y el Comité de Participación Social, así como de la sociedad civil organizada y representantes de distintas minorías. A simple vista la integración del Consejo es amplia, diversa y principalmente incluyente.

Entre las funciones del Consejo de Participación se encuentra resolver la procedencia de las solicitudes cuando son de carácter estatal y cuando son municipales los consejos son los autorizados para tal función. Esta designación de función significó que el Instituto Electoral ya no declarará la procedencia de las solicitudes, quien garantizaba a los ciudadanos (en anteriores legislaciones) que una institución autónoma pudiera juzgar con imparcialidad, sobre si se cumplen o no con los requisitos para activar un ejercicio. El Instituto Electoral se encargará de organizar algunos de los mecanismos, pero lo hace sin presupuesto propio, a nivel estatal es la Secretaría de Hacienda quien determina si hay solvencia económica para organizar estos procedimientos y en los municipios son los ayuntamientos quiénes analizan si tienen la posibilidad de costear la ejecución de los mecanismos. En ambos casos, la realización del ejercicio dependerá de la disposición económica, pues no se tiene establecido un presupuesto para la organización desde el Instituto Electoral. En general, el Consejo tiene más peso en las decisiones sustanciales del sistema; por ejemplo, el Instituto solo recibe las solicitudes de seis instrumentos, mientras que el Consejo recibe 10; el Instituto solo interviene en la organización de ocho ejercicios, mientras que el Consejo prácticamente en todos. El Instituto Electoral participa en el Consejo de Participación, pero ha perdido su capacidad de decisión en la declaración de procedencia y la disposición de presupuesto para la organización de los ejercicios; en otras palabras, ha sido excluido de algunas de sus antiguas funciones.

Con respecto a los sujetos que pueden promover el ejercicio de un mecanismo se encontró que seis figuras de participación pueden ser solicitadas solo por los ciudadanos (iniciativa ciudadana, revocación de mandato, comparecencia pública, proyecto social, asamblea popular, colaboración popular), la autoridad también puede iniciar seis figuras (ratificación constitucional, ratificación de mandato, presupuesto par-

ticipativo, ayuntamiento abierto, planeación participativa, diálogo colaborativo); y cuatro de los instrumentos pueden ser solicitados por ambos. Según lo anterior, hay un equilibrio entre mecanismos desde abajo y desde arriba, pues la ley permite que en equidad sean usados por autoridades y ciudadanos.

Las opiniones de los ciudadanos emitidas en los ejercicios, en la ley se consideran como vinculatorias solo en cinco mecanismos: plebiscito, referéndum, ratificación de mandato, ratificación constitucional, consulta popular y presupuesto participativo. En cuatro de los casos serán vinculatorios si la participación es de al menos 33% de los habitantes de la demarcación territorial consultada. Para el presupuesto participativo hay un vacío sobre si la elección de los ciudadanos obliga a la autoridad a cumplir con el proyecto. Sin embargo, puede asumirse su obligatoriedad porque se expresa que al menos 15% del presupuesto será designado a través de este ejercicio. Por eliminación, los 11 mecanismos restantes son meramente consultivos, los ciudadanos solo emiten su opinión, mas no hay garantías institucionales de que sea tomada como una obligación para la autoridad. En suma, la LSPPCG en pocos escenarios y con ciertos candados de participación admite la opinión de los ciudadanos como vinculante, en general, es una ley que abre espacio a las opiniones, pero no a las decisiones de los ciudadanos.

La diversidad de mecanismos es amplia, pero solo siete pueden reconocerse como mecanismos de democracia directa en sentido estricto (plebiscito, referéndum, consulta popular, ratificación constitucional, ratificación de mandato, revocación de mandato y presupuesto participativo), pues en los nueve restantes los ciudadanos no emiten su opinión por medio del voto directo y universal como las mismas definiciones de la presente investigación lo expresan. A pesar de que los mecanismos no son ejecutados por medio de la votación, promueven de distinta forma la participación de los ciudadanos. El avance en la democratización de los gobiernos creó el paradigma de gobernanza como una forma diferente de procesar el aparato administrativo; los mecanismos como la comparecencia pública, el ayuntamiento abierto o la colaboración popular responden a la necesidad de incorporar a los ciudadanos en estos

procesos. Según Luis F. Aguilar (2016), la gobernanza surge ante la exigencia de un nuevo proceso de gobernar, en el cual los gobiernos lleven

[...] a cabo sus acciones de manera asociada con varios sectores y grupos sociales, que participaban con su información y análisis en la definición de la agenda gubernamental y de los problemas, en la deliberación de las decisiones y también en la ejecución de las acciones decididas, y cuya participación era aceptada por ser considerada indispensable o conveniente para que las acciones gubernamentales sean socialmente aceptadas, dispongan de los recursos para producir los resultados (p. 66).

La gobernanza enfatiza en las actividades integradas y no fragmentadas, y la participación de los ciudadanos es indispensable en los procesos de Gobierno. Por ello, los mecanismos que no utilizan la votación para conocer la opinión de los ciudadanos son mecanismos de gobernanza, que también colaboran con la participación, pero que no posibilitan a los ciudadanos tomar decisiones directamente y sin intermediarios o interacción con autoridades (Tabla 1).

Ante la diversidad de mecanismos de participación ciudadana, Yanina Welp y Cecilia Schneider (2015) formularon una tipología que podría ser utilizada para entender la función de los encontrados en la LSPCPG. Para ellas los mecanismos pueden dividirse en instituciones de participación deliberativa, que es abierta a los ciudadanos, y organizaciones en las cuales se debaten en fechas acotadas y puede darse a través de elección de delegados. Las instituciones de participación semirrepresentativa o delegada, integradas por ciudadanos electos y nombrados por el Gobierno, se reúnen durante plazos más largos, con competencias específicas y pueden ser proyectos de autogestión. Por último, las instituciones de participación directa, en las cuales los ciudadanos con derecho a voto toman decisiones en las urnas (p. 19).

Según lo anterior, en la LSPCPG las instituciones de participación deliberativa son la iniciativa popular, la comparecencia pública, el presupuesto participativo, la planeación participativa, la colaboración popular y el diálogo participativo; las instituciones de participación

**Tabla 1.**  
**Mecanismos de participación ciudadana:**  
**democracia directa o democracia de gobernanza**

Tipos de mecanismos	Mecanismos de democracia directa	Mecanismos de gobernanza
Descripción	Los ciudadanos emiten sus opiniones a través de una votación directa y universal sin intermediarios.	Las autoridades se acercan a los ciudadanos para conocer su opinión a través actividades abiertas o semiabiertas, en las cuales participan interesados o especialistas en el tema.
Objetivo	Participar directamente sin intermediarios y con capacidad de convertirse en decisiones públicas.	Generar espacios conjuntos entre ciudadanos y autoridades para producir políticas o decisiones políticas.
Resultado	Creación de un espacio de decisión para ciudadanos.	Legitimación de una política o decisión de parte de la autoridad.
Mecanismos en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza	Plebiscito, referéndum, consulta popular, ratificación constitucional, ratificación de mandato, revocación de mandato y presupuesto participativo	Comparecencia pública, el ayuntamiento abierto o la colaboración popular, iniciativa ciudadana, proyecto social, asamblea popular, planeación participativa, diálogo colaborativo, contraloría social.

*Fuente: elaboración propia.*

semirrepresentativa o delegada son el proyecto social, la asamblea popular, el ayuntamiento abierto y el contraloría social; las instituciones de participación directa son el plebiscito, el referéndum, la ratificación constitucional, la ratificación de mandato, la revocación de mandato y la consulta popular. Esta tipología permite entender el alcance de la participación de los ciudadanos en el proceso de ejecución de los mecanismos, sin embargo, no permite valorar si algunos de los tipos empoderan con mayor determinación a los ciudadanos. En cambio, si se mantiene

la distinción de mecanismos de democracia directa y de gobernanza se destacan las diferencias en motivación y resultado. En el caso del primer grupo de mecanismos, la motivación es la participación directa de los ciudadanos sin intermediarios y con capacidad de convertirse en decisiones públicas, mientras que la motivación de la segunda es generar espacios conjuntos entre ciudadanos y autoridades para producir políticas o decisiones políticas. Ambas promueven la participación, pero los mecanismos de democracia directa convierten al ciudadano en un jugador con veto y con ello surge la apertura democrática.

Sobre los requisitos que podrían convertirse en obstáculos para los ciudadanos, se destaca que el número de firmas que exige la LSPCPG para realizar la solicitud de alguno de los ejercicios es bajo en comparación con otras leyes de participación en el país, ya que es 0.05% de la población de la demarcación territorial en casi todos los mecanismos que así lo piden. Por su naturaleza, la revocación de mandato es el instrumento que mayor número de firmas exige, pues se requieren 3% de firmas de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores. Además, la participación debe representar el mismo porcentaje que se logró en la elección por la cual fue electo la autoridad política a la que se le quiere quitar el cargo. Los requisitos legales no son extenuantes, ni complicados en la LSPCPG, por lo que podrían motivar en lugar de obstaculizar la participación.

Los anteriores elementos analizados a partir de una revisión de la ley permiten reconocer en primer momento que hay una distribución equitativa de posibilidades de activar los mecanismos para los ciudadanos (desde abajo) y las autoridades (desde arriba), que la mayoría de los mecanismos son consultivos, lo cual impide que la participación de la ciudadanía se convierta directamente en una decisión pública. Con respecto a la autonomía de los ciudadanos en la activación de mecanismos, la ley sí prevé que estos pueden solicitar sin intervención de terceros, pero en la operación, como se verá en el siguiente apartado, depende del Consejo de Participación integrado en parte por autoridades, lo que podría mermar la autonomía ciudadana. Sumado a lo anterior, la LSPCPG ha disminuido significativamente la intervención del Instituto Electoral

para garantizar la imparcialidad y el correcto cauce de las solicitudes de activación de ejercicios, pues ya no puede declarar procedencia y no cuenta con presupuesto propio para la organización de consultas. No hay un tercero imparcial que garantice la participación.

### *¿Cómo operan los mecanismos de participación ciudadana?*

El registro histórico de cómo se han usado los mecanismos de participación ciudadana en Jalisco es público en el portal del Instituto Electoral. Sin embargo, solo se conoce la información de aquellos en que ha participado el Instituto y no de todos los que se han realizado sin vigilancia de él. A partir de esa información y otra recabada de Planter Pérez (2010) se analizan los usos desde el año 2000 para entender la trayectoria histórica, sus avances o retrocesos a partir de las condiciones evaluativas que se han establecido con anterioridad.

Desde ese año se han solicitado el ejercicio de 66 mecanismos de participación ciudadana; de estos, a 62 se les ha dado una resolución y cuatro están en proceso de tener una respuesta. Según los representantes que han promovido la ley, 36 de las solicitudes han sido promovidas por ciudadanos, 11 por algún representante de un grupo de la sociedad civil organizada,<sup>4</sup> 10 por un personaje con reconocida carrera política en partidos políticos o como candidatos independientes<sup>5</sup> y nueve por alguna autoridad, en su mayoría, perteneciente al Poder Ejecutivo. De las solicitudes con alguna resolución (sea o no sea procedente) se pueden clasificar 43 como activadas desde abajo (ciudadanos sin afiliación

---

4 En este grupo se encuentra por ejemplo la agrupación Mexicanos por la vida de todos, representada por Daniel Gallegos Mayorga, quien ha solicitado dos iniciativas ciudadanas sobre la protección de la vida desde la concepción y hasta la muerte natural y otra sobre la familia. La primera fue aprobada por el Congreso. Las organizaciones de la sociedad civil gozan de capital social y por ende de influencia pública para injerir con mayor eficacia en los procesos de los representantes electos.

5 Los mecanismos también son utilizados por políticos con reconocida carrera política para mantenerse como oposición y ser candidatos rentables en las elecciones siguientes. Por eso la clasificación reconoce a estos como una categoría más cercana a las autoridades que a los ciudadanos, su motivación es diferente y la comparten con la autoridad, la obtención o ejercicio del poder político.

partidista u organizaciones de la sociedad civil y grupos de la sociedad civil) y 19 desde arriba (autoridades y políticos con carrera en partidos o en candidaturas independientes). Hasta aquí se evidencia que los ciudadanos han tenido un mayor interés en activar los mecanismos que las autoridades y políticos. Sin embargo, las declaraciones de procedencia demuestran que la mayoría de las solicitudes de ciudadanos no logran ser aceptadas como procedentes, 86% resultan ser improcedentes, principalmente por no cumplir con las firmas requeridas de ciudadanos; mientras que las activadas por autoridades y políticos solo son declaradas como improcedentes en 42%.

Los mecanismos más recurridos hasta la fecha son la revocación de mandato con 31 solicitudes y la iniciativa popular con 13, le sigue el plebiscito con ocho, el presupuesto participativo con siete, consulta popular con cinco y referéndum con dos. Sin embargo, procedentes solo han sido siete iniciativas populares, siete presupuestos participativos, dos consultas populares y un plebiscito municipal.<sup>6</sup>

A partir de la segunda condición, se puede evaluar que los mecanismos mantienen un equilibrio entre los activados por los ciudadanos y los personajes de partidos políticos y candidatos independientes, quienes podrían usar los instrumentos como una estrategia de competencia electoral, dado que las solicitudes procedentes promovidas por los ciudadanos tienen casi la misma proporción que las solicitudes provenientes de los políticos.

Hasta este punto se han analizado todos los mecanismos de 2000 a la fecha (2020), sin aclarar bajo qué legislación fueron activados. Sin embargo, las distintas legislaciones produjeron diversos resultados que es necesario recalcar para entender si se ha avanzado o no con la LSP-CPG. De la legislación de 1998 se tienen registrados de 11 solicitudes de mecanismos de participación ciudadana, y la más recurrida fue la iniciativa ciudadana. Las solicitudes procedentes en este periodo fueron solamente cuatro. Durante la regulación del Código Electoral de Par-

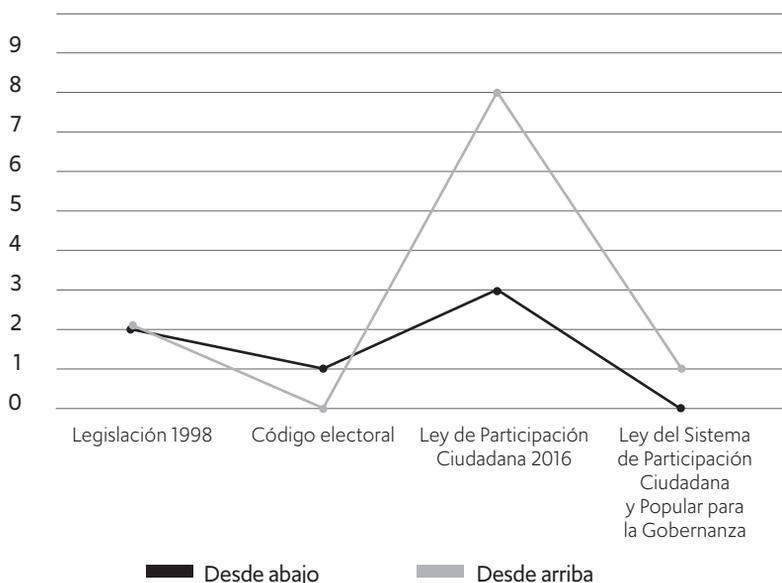
---

<sup>6</sup> Sin embargo, todavía no se lleva a cabo al momento de la redacción de este texto.

ticipación Ciudadana se solicitó el ejercicio de cuatro mecanismos, el plebiscito tuvo mayor demanda, aunque logró procedencia solo uno. Mientras que la legislación de 2016 ha impulsado más la participación; en total se solicitaron 43 mecanismos, 31 de los cuales son peticiones de revocación de mandato. En este periodo se declaró la procedencia de 11, siete de ellos presupuestos participativos iniciados por la autoridad. En solo un año, con la LSPCPG se han solicitado la organización de cinco mecanismos, sin embargo, solo uno de ellos ha sido declarado como procedente por medio de un procedimiento de revisión (Gráfica 1).

La Ley de Participación Ciudadana de 2016 ha sido la que más ha motivado a los ciudadanos a participar y en concreto en la que las mujeres aparecen más como representantes de las solicitudes. Esta es producto de la iniciativa del entonces Diputado independiente Pedro Kumamoto

**Gráfica 1. Mecanismos de participación ciudadana procedentes**



Fuente: elaboración propia con información del "Histórico de Mecanismos de Jalisco" publicado en: <https://bit.ly/3hGxjes> y artículo Karla Planter (2010).

y con 13 instrumentos abrió una amplia expectativa sobre la participación ciudadana. Sin embargo, los resultados fueron solo favorables para las autoridades, pues la mayoría de los mecanismos procedentes (presupuestos participativos) fueron activados por el entonces Secretario de Desarrollo e Integración Social, Miguel Castro Reynoso, quien en el periodo electoral posterior fue candidato a la gubernatura por el PRI. La aplicación de los presupuestos participativos de Miguel Castro fueron una estrategia para ganar presencia en la esfera pública y ser reconocido lo suficiente para ser un candidato rentable en la elección de 2018.

La LSPCPG fue promovida por una iniciativa preferente del gobernador Enrique Alfaro, quien había ganado la gubernatura desde la oposición, postulado oficialmente por un partido político con poca trayectoria (Movimiento Ciudadano) y con el apoyo velado de militantes de otro partido (PAN), y tuvo como insignia ser un candidato impulsado por ciudadanos. La ley entonces no fue producto de las demandas ciudadanas, sino del surgimiento de coaliciones emergentes que alcanzaron el poder (Schneider y Welp, 2015). Esto tendría un efecto en la ley, pues el recién llegado Gobernador, incluiría en la ley la figura de un Consejo Ciudadano integrado, como ya se dijo, por una diversidad de ciudadanos y por autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo.

Hasta la fecha este requisito ha mantenido en una parálisis al sistema y en general ha frenado la participación de los ciudadanos. En agosto de 2019 se emitió una convocatoria para que se integraran los 11 puestos del consejo que emanan de distintos sectores de la sociedad civil. Sin embargo, terminado el periodo establecido, estaba vacante el cargo de miembro de una organización civil del interior del estado, lo que orientó a declarar desierta toda la convocatoria. Han pasado varios años de ese primer intento de integrar el Consejo y hasta la fecha no ha habido acuerdo entre dos bancadas (PRI y Movimiento Ciudadano) sobre qué vacantes deben ser incluidas en una nueva convocatoria. A nivel municipal, según información recabada a través de una solicitud de transparencia, solo se han integrado 108 Consejos Municipales, de los 125 requeridos. La ley impulsa a los ciudadanos a participar, pero no hay autoridad sobre la materia que encauce los ejercicios.

La falta de Consejo de Participación Ciudadana a nivel estatal ha frenado el proceso de cuatro solicitudes, pues la autoridad acreditada para declarar la procedencia de los ejercicios no está conformada. Solamente una de las solicitudes ha sido respondida, porque era de atribución municipal; sin embargo, el proceso no fue sencillo y dejó en evidencia los nuevos obstáculos de ley. El 9 de agosto de 2019 se presentó la solicitud de plebiscito municipal en contra de actos del Cabildo de San Pedro Tlaquepaque, en los cuales se transfería propiedad del Parque Central del Cerro del 4 a la Universidad de Guadalajara, para la construcción de un centro universitario. Cumplidos los requisitos establecidos en la ley según lo dictaminó el Instituto Electoral, se pasó el trámite al Consejo Municipal de Tlaquepaque, que declaró improcedente la solicitud. Por medio de un recurso de revisión los solicitantes consiguieron que el Tribunal Electoral del estado de Jalisco reencauzara el tema al Instituto Electoral, quien dictaminó que era procedente la solicitud. El Consejo Municipal de Tlaquepaque ha declarado insuficiencia presupuestal y le impide realizar el ejercicio.

Dos frenos importantes se logran descubrir de este ejercicio, que la declaración de procedencia sea atribución de los consejos puede ser un obstáculo a la participación de los ciudadanos, pues este se ve influenciado por las autoridades estatales o municipales para actuar a favor de sus intereses; y, por otra parte, la poca o casi nula autonomía del Instituto Electoral al no contar con presupuesto propio para organizar los ejercicios deja sin posibilidades de operación a las solicitudes declaradas procedentes.

En 2019 fue la publicación de la LSPCPG y la disminución de requisitos ha motivado a los ciudadanos a intentar activar los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, los obstáculos hasta la fecha han sido la falta de integración del Consejo de Participación Estatal, que requiere del acuerdo de las bancadas mayoritarias en el Congreso del Estado, para que se emita una nueva convocatoria. Por otra parte, han abierto la posibilidad de distintas formas de participar, pero no han garantizado los ejercicios por medio de un presupuesto designado para esa función y sin las autoridades del Poder Ejecutivo como intermediarias,

quienes podrán no contribuir si los ejercicios atentan contra sus propios intereses. En este aspecto merma la autonomía de los ciudadanos al no garantizar por medio de la ley el ejercicio de los mecanismos, sin la intervención de la autoridad para ejercer presupuesto y claro de una institución imparcial, como lo era el Instituto Electoral para administrar ese recurso en pro de la participación.

## CONCLUSIONES

La LSPPCG ha abierto espacios para que actores de la sociedad civil organizada y de grupos minoritarios sean parte de la promoción, desarrollo y vigilancia de la participación ciudadana en Jalisco además, ha creado mecanismos de participación que motivan el acercamiento entre ciudadanos y autoridades, al producir el paradigma de gobernanza para el estado. Sin embargo, pocos de los mecanismos son de democracia directa (la mayoría son mecanismos de gobernanza) y los resultados de la participación en limitadas ocasiones son vinculatorios. Por otra parte, la LSPPCG deja a la disposición del Consejo de Participación Estatal y los Consejos Municipales, quienes por su integración están influenciados por autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo, si los mecanismos son o no procedentes; por su parte, permite al Ejecutivo estatal y municipal la capacidad presupuestaria para organizarlos, lo que supone un freno a la participación si esta va en contra de los intereses de esas autoridades.

Como posibilidades a explotar de la ley se encuentran:

- a. La inclusión de representantes de la sociedad civil y grupos minoritarios, quienes podrían crear un contrapeso a los intereses de las autoridades y velar por las intenciones de los ciudadanos dentro del Consejo de Participación.
- b. Los requisitos de firmas al ser mínimos motivan la participación. Tal vez sea necesario socializarlos más para que los ciudadanos puedan activarlos con mayor frecuencia.

- c. El equilibrio entre mecanismos desde abajo y mecanismos desde arriba posibilita en la misma dimensión a los ciudadanos y a las autoridades a utilizar los mecanismos. Producen participación autónoma y generan espacios necesarios para la gobernanza.

Por otra parte, los riesgos de la ley podrían ser mejorados en futuras reformas y gestiones. Los riesgos más visibles son:

- a. La falta de integración del Consejo de Participación Ciudadana y los Consejos Municipales ha obstaculizado la resolución de solicitudes, sin autoridad competente, los procedimientos están frenados.
- b. La participación de autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo en el Consejo de Participación puede influenciar de manera negativa a la participación de los ciudadanos, pues podrían frenar las solicitudes si van en contra de sus propios intereses.
- c. La falta de un presupuesto designado para el ejercicio de estos mecanismos ha sido y seguirá siendo un obstáculo material para el ejercicio de mecanismos.
- d. La exclusión del Instituto Electoral de la decisión de procedencia de los mecanismos y de recurso propio para la organización no da garantías a los ciudadanos a través de un tercero, para que velen sus aspiraciones de participación.

Los efectos de la LSPCPG todavía están por contemplarse en los siguientes años, hasta el momento su configuración muestra innovaciones para la participación, pero en operación han surgido conflictos que podrían solucionarse con reformas y voluntad política de los actores políticos actuales. La LSPCPG puede representar un avance formal en la apertura democrática, sin embargo, no hay las suficientes garantías institucionales y políticas para que los ciudadanos logren convertirse en un jugador con veto, con capacidad de decisión política.

## REFERENCIAS

- Aguilar, Luis F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México: INE.
- Altman, David (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2015). «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y gobierno*, vol. XXII, no. 2, pp. 203-232.
- Amezcuca Yépez, Melissa y Jaime Oliver, Laura Aritmética (2019). «Entramados legales de la participación: ¿Freno o activación de la ciudadanía?», *Folios*, no. 34, pp. 44-52.
- Colomer, Josep M. (2009). «Institutional Design». En Landman, Todd y Robison, Neil (eds.). *The sage Handbook of Comparative Politics*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Dunn, John (2014). *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (2011). «Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana». En Sosa, José (comp.). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, D. F.: Siglo XXI.
- García Chourio, José Guillermo (2009). «Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos», *Estudios Políticos*, no. 35, junio-diciembre de 2009, pp. 181-208.
- Hug, Simon y Tsebelis, George (2002). «Veto players and referendum around the world», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, no. 4, pp. 465-515.
- Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, de 9 de abril de 2019, pp. 3-90.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

- Magleby, David B. y Patterson, Kelly D. (1998). «Consultants and direct democracy» *Political Science and Politics*, vol. 31, no. 2, pp 160-169.
- North, Douglass (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Planter Pérez, Karla Alejandrina (2010). «Plebiscito, referéndum e iniciativa popular». En Solís Gadea, Héctor Raúl y Planter Pérez, Karla Alejandrina (coords.). *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época*. Tomo II. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara, pp. 521-535.
- Revels Vázquez, Francisco (2017). «Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana», *Andamios*, vol. 14, no. 35, septiembre-diciembre de 2017, pp. 71-97.
- Reyes García, Luis (2013). «La ciudadanía en México. Un breve recuento histórico», *Polis*, vol. 9, no. 2, pp.113-149.
- Ruth-Lovell, Saskia, Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (2017). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR Press.
- Schumpeter, Joseph Alois (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Serdült, Uwe y Welp, Yanina (2012). «Direct Democracy Upside Down», *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 8, no. 1, pp. 69-92.
- Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, Manuel Alejandro (2014). «La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas». En Ayala Sánchez, Alfonso (coord.). *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://bit.ly/2EZghxM>
- Warren, Mark E. (2005). «La democracia contra la corrupción», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, no. 193, enero-marzo de 2005, pp.109-140.
- Welp, Yanina y Schneider, Cecilia (2015). «Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. Nueva época, vol. LX, mayo-agosto de 2015, no. 224, pp.15-44.

Zovatto Garetto, Daniel (2015). «Las instituciones de la democracia directa», *Revista de Derecho electoral*, no. 20, segundo semestre 2015, pp. 34-75.



# Los mecanismos de participación ciudadana: experiencia en la regulación, organización y desarrollo en Yucatán

*María del Mar Trejo Pérez<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que el ser humano es un ser social. Vive en comunidades y se desenvuelve en ellas, por lo que los asuntos que ocurren en dichos contextos son de vital importancia para quienes las integran. La participación en la toma de decisiones se ha circunscrito a un determinado grupo de personas que tienen la calidad de ciudadanas, ya que cumplen con determinados requisitos para poder intervenir en los asuntos públicos. La visión romántica de la democracia ateniense y de los comicios romanos ha quedado rebasada por la democracia representativa o indirecta. Es imposible en el contexto demográfico actual que toda la ciudadanía se reúna en asamblea para gobernar a una comunidad.

Al consolidarse la democracia representativa como una forma de Gobierno idóneo, también ha dado muestras de que tiende a relegar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos únicamente en las jornadas electorales para renovar los cargos de representación popular y a la creación de grupos políticos, cuyos intereses son divergentes a la ciudadanía a quienes representan. De igual manera, existen asuntos que afectan directamente a una comunidad, de los cuales debe la ciudadanía expresar su opinión o participar en los procesos de toma de decisiones

---

1 Maestra en Ciencias de la Educación por la Universidad Anáhuac Mayab, Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

de manera directa. Es por ello que las legislaciones a nivel federal y estatal han creado un marco jurídico en el cual diseñaron las herramientas y los mecanismos para que la ciudadanía pueda expresar su opinión, hacer propuestas y fiscalizar la labor de sus representantes en los cargos de elección popular. El número de mecanismos varía de entidad federativa a otra, ya que las necesidades dependen del contexto local.

En el caso de Yucatán, el estado con mayor índice de participación electoral del país, se puede considerar que tiene una cultura cívica. Además de las elecciones, la población yucateca cuenta con las siguientes herramientas de participación ciudadana directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, por lo que surge la siguiente pregunta: ¿cómo ha sido la participación de la ciudadanía yucateca mediante estos mecanismos?

A fin de dar respuesta a dicha pregunta, se analizará el marco teórico de los mecanismos de participación ciudadana (MPC), la regulación de cada uno de ellos en Yucatán y las experiencias recabadas en el empleo de cada uno de estos.

## MARCO TEÓRICO

La democracia moderna tiene diversas variantes. Existe la democracia indirecta o representativa, en donde la ciudadanía elige a sus representantes que ejercerán el Gobierno a su nombre. Pero hay asuntos en los que es necesaria la participación directa de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia. «El control democrático del ejercicio del poder estatal no puede restringirse a los procedimientos electorales por óptimo que sea su funcionamiento» (Pereyra, 2012, p. 28). La democracia no solo debe basarse en la representatividad de la ciudadanía en los cargos públicos, es necesario que también actúe activamente; es decir, que la ciudadanía intervenga de forma directa en determinados asuntos, por lo que trasciende de una democracia directa a una participativa.

Alejandro Lissidini (2011, p. 17) menciona que «la democracia participativa implica la intervención de los ciudadanos [...] en los proce-

«... de toma de decisión de la gestión pública». En este orden de ideas, cabe preguntarse ¿qué es participación ciudadana y cómo la ciudadanía puede participar? Giovanni Sartori (1993, pp. 74-75) afirma que «participación es tomar parte personalmente, un formar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí». Este jurista italiano señala que para una ciudadana o ciudadano participar forma parte de su ser, directamente forma parte de las decisiones en los asuntos públicos que le afectan por vivir en una determinada comunidad. «La participación ciudadana abarca un conjunto de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público, recibir sus propuestas y permitir a aquellos afectados por una decisión el tener influencia sobre ésta» (Vargas, 2014, p. 34).

La participación ciudadana es un derecho político inherente a cualquier persona que tenga ese estatus de ciudadana o ciudadano. Andrada Mateescu (2017, p. 349) afirma que «una persona se beneficia de un conjunto de derechos y obligaciones consagrados en la Constitución y la legislación que es la base para la participación en la vida pública, política, social y económica». Cada país, cada Estado, establece los medios por los cuales la ciudadanía podrá participar en las decisiones políticas.

En este orden de ideas, es importante resaltar lo señalado por Héctor Fix-Fierro (2005, p. 40) sobre «la existencia del derecho de participación en asuntos políticos implica el deber correlativo del Estado de establecer y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos de dicha participación». En México, cada entidad federativa regula las formas, los medios y los instrumentos por los cuales la ciudadanía participará en la toma de decisiones públicas. Estos medios son los que se conocen como mecanismos de participación ciudadana (MPC). «Hay una pléthora de mecanismos de participación ciudadana en cualquier democracia, y para la mayoría de ellos hay que cumplir varias condiciones» (Mateescu, 2017, p. 351).

Por esa razón, estos MPC deben propiciar una mayor vinculación entre la ciudadanía y el Gobierno establecido, ya que así se podrá diseñar cualquier política y plan que realmente responda a las expectativas de a quienes van realmente dirigidas estas decisiones, las cuales son las

mismas personas que tomaron la decisión. Jean-François Prud'homme (2020, pp. 60-61) menciona las siguientes ventajas de los MPC:

- a. Imprime una dinámica en los procesos democráticos.
- b. Requiere la participación directa de la ciudadanía.
- c. Los MPC favorecen la responsabilidad ciudadana.
- d. La ciudadanía tiene una voz más directa en la elaboración de las normas jurídicas.
- e. Alientan a la ciudadanía a tener más interés en los asuntos públicos, fomenta la educación política y estimulan la participación.
- f. Son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- g. Aumentan la responsabilidad de la clase política y de los medios de comunicación masivos.
- h. Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- i. Propician la creación de foros públicos para debatir.

Sin embargo, Prud'homme (2020, pp. 60-61) también señala los siguientes argumentos en contra de los MPC:

- a. Debilitan las bases fundamentales del Gobierno representativo.
- b. Se desvanece la responsabilidad legislativa.
- c. Alimentan la polarización, debido a las opciones excluyentes de debate (solo existe el Sí y el No, sin que medie otra opción).
- d. Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en estos procesos de democracia directa.
- e. Los derechos y las libertades de los grupos minoritarios son amenazados por el uso de estos procedimientos.
- f. Pueden ser empleados por grupos de interés para justificar sus políticas.
- g. Son funcionales únicamente en el ámbito local, ya que no se adaptan a los complejos contextos nacionales.

En este sentido, Alejandro Sahuí (2018, p. 128) menciona que «estos instrumentos llaman a auscultar “al pueblo” para devolverle su centralidad, en realidad difícilmente su diseño sea capaz de captar la pluralidad de intereses y valores que se suelen reflejar en la opinión pública». Por lo tanto, existe el deber de hacer un balance sobre estas ventajas y desventajas que la literatura especializada ha detectado con relación a los MPC. La implementación de estos mecanismos exige «una ciudadanía contenciosa y alerta [...] pero también de una voluntad política por parte de todos los poderes del Estado» (Ippolito O’Donnell y Eberhardt, 2017, p. 46). Sin lugar a duda, la ciudadanía debe foguearse en el uso de estos instrumentos de democracia directa para poder emplearlos e incidir en asuntos que le afecten en su entorno.

De igual manera, hay que considerar diversos aspectos técnicos que inciden en la utilización de los MPC, como puede ser el número de firmas para apoyar, los plazos para su recolecta, la precisión de los temas a consulta, la logística para su organización, las campañas de difusión, e incluso la intervención de grupos políticos. Por último, en Yucatán la participación ciudadana se realiza de manera especial y diferente al resto del país, con las particularidades que a continuación se analizarán.

## REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN YUCATÁN

El marco jurídico que regula a los MPC en Yucatán se encuentra en el artículo 11 Bis de la Constitución Política del Estado de Yucatán (CPEY), la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (LPC) y, de manera supletoria, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (LIPEEY), acerca de la organización, desarrollo y cómputo y escrutinio de las consultas.

La participación ciudadana es definida por la fracción VIII de artículo 3 de la LPC como la intervención directa de la sociedad, en la toma

de decisiones sobre asuntos de interés público y trascendentales para el Estado o los municipios. Un acto o resolución de una autoridad es trascendental cuando sus efectos y consecuencias puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para la población de un municipio, de una región o de todo el estado.

Los principios generales que rigen a los MPC en Yucatán son los siguientes:

- a. La implementación de la organización y desarrollo de los MPC no debe alterar la forma de Gobierno republicano, democrático, representativo y popular que rige en el estado, por lo que estos mecanismos deben ser complemento de la democracia representativa y no oponerse a ella.
- b. No podrá realizarse procedimiento alguno de consulta popular, dentro de los plazos previstos para la organización de los procesos electorales.

La finalidad de los MPC es garantizar que en la adopción de decisiones públicas y en la resolución de los problemas de interés general tome parte activa la ciudadanía como destinataria de estas, por lo que es primordial el conocimiento anticipado por parte de la ciudadanía de dichos actos, políticas públicas y acciones programadas, a fin de hacer posible su participación eficaz e informada.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC) se encarga de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados que se obtengan de los MPC. Además, se encarga de los Programas Permanentes de Difusión, cuyo objeto es fomentar la cultura de la participación informada en los distintos procedimientos de consulta ciudadana. En este tema, la difusión se sujeta a las siguientes reglas:

- a. Las autoridades y la ciudadanía pueden coadyuvar con el IEPAC en la difusión del objeto de los MPC a celebrarse.

- b. Se realiza a partir de la publicación de la convocatoria respectiva y hasta un día antes de la jornada de consulta.
- c. Se rige por los principios de equidad, objetividad y legalidad.
- d. No debe inducir a la opinión ciudadana en algún sentido.
- e. Las asociaciones políticas tienen prohibido participar y financiar campañas de difusión.
- f. Toda propaganda debe contener la identificación plena del emisor.
- g. La elaboración y colocación de la propaganda debe sujetarse a lo dispuesto por la LIPEEY.

En materia de difusión, el IEPAC tiene las siguientes atribuciones:

- a. Validar el contenido de la publicidad y retirar aquella que contravenga a la LPC.
- b. Solicitar a la autoridad competente que realice el procedimiento de responsabilidad en contra de los servidores públicos que infrinjan los principios de equidad y disciplina publicitaria.

Los costos que genere la realización de los MPC están a cargo del IEPAC, excepto cuando lo solicite una autoridad quien sufragará dichos gastos. El Consejo General del IEPAC fija los gastos máximos que erogarán las autoridades y la ciudadanía en cada procedimiento consultivo. En caso de que se exceda el tope, se sanciona al infractor con una multa de 50,000 unidades de medida y actualización (UMA).

Con el fin de que la aplicación de los MPC sea netamente ciudadanizada, la LPC expresamente establece que se encuentran prohibidos los siguientes financiamientos:

- a. Contribuciones privadas anónimas, excepto lo producido por colectas populares.
- b. Aportaciones provenientes de organismos autónomos o descentralizados, nacionales o estatales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas; concesionarias de servicios u

- obras públicas de la nación, estatales, municipales, u organismos autónomos o descentralizados o de empresas que exploten juegos de azar.
- c. Aportaciones de gobiernos extranjeros y de entidades extranjeras con fines de lucro.
  - d. Contribuciones superiores a \$30,000 pesos, además de las contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.

Los MPC regulados por la CPEY y la LPC son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

## ANÁLISIS DE CADA MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REGULADOS EN YUCATÁN

### *Plebiscito*

#### Procedimiento

El plebiscito está regulado tanto por el apartado A del artículo 11 Bis de la CPEY como por el artículo 15 de la LPC. Es «el mecanismo, a través del cual, la ciudadanía ejerce su participación opinando sobre los actos y acciones gubernamentales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Municipios; calificadas como trascendentales para la vida pública y el interés social». En cuanto al procedimiento de este instrumento de participación ciudadana, se encuentra regulado en el Capítulo I del Título Segundo de la LPC.

Los actos gubernamentales que se consideran trascendentales para la vida pública y el interés social son los siguientes:

- I. Poder Ejecutivo:
  - a. Creación de políticas públicas dirigidas a la mujer y a la población maya-hablante.
  - b. Construcción de infraestructura física.

- c. Planeación del Desarrollo Estatal y Regional.
  - d. Políticas de preservación del medio ambiente.
  - e. Creación, conservación y destino de reservas territoriales y ecológicas.
  - f. Desincorporación y enajenación de bienes del dominio público.
  - g. Programas de salud pública, educación y patrimonio artístico e histórico.
- II. Poder Legislativo:
- a. Creación, fusión y supresión de municipios.
  - b. Aprobación sobre la formación de nuevos Estados o territorios.
  - c. Arreglo de límites municipales.
  - d. Contenido de la agenda legislativa.
- III. Municipios:
- a. Otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios públicos municipales.
  - b. Contratación de deuda pública.
  - c. Desincorporación y enajenación de bienes del dominio público.
  - d. Políticas de preservación del medio ambiente.
  - e. Creación, conservación y destino de reservas territoriales y ecológicas.
  - f. Cambio de denominación del municipio.
  - g. Programas de salud pública, educación, y patrimonio artístico e histórico.

Esta lista no es limitativa, ya que se puede solicitar un plebiscito por una política pública y un acto de Gobierno que sean calificados como trascendentales, de acuerdo con sus efectos jurídicos; sus consecuencias económicas, políticas y sociales; la magnitud e impacto del beneficio o perjuicio a la sociedad en general o a un sector social mayoritario; y, su sustentabilidad en el estado, región o municipio.

Ahora bien, no son materia del plebiscito los siguientes actos:

- a. Los que realice la autoridad por ministerio de ley o mandato de autoridad judicial.
- b. Nombramiento o destitución de servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los municipios.
- c. Las que se hayan ejecutado, y cuyos efectos no puedan revertirse.
- d. Las personas que pueden pedir la realización de un plebiscito son las siguientes:
- e. La o el titular de la Gobernatura del estado.
- f. El Congreso del Estado por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.
- g. Los Ayuntamientos, por acuerdo de las dos terceras partes del Cabildo.
- h. La ciudadanía, siempre que la solicitud que se formule esté respaldada por un porcentaje mínimo de la Lista Nominal de Electores (LNE) del Estado o del municipio respectivo, condicionado con el número de ciudadanas o ciudadanos habitantes de dicha demarcación, con base a la siguiente tabla:

**Tabla 1.**  
**Porcentaje mínimo de la Lista Nominal de Electores que se requiere para que la ciudadanía solicite la realización de un plebiscito**

Autoridad que realiza los actos o acciones	Impacto territorial	No. de ciudadanas/os del municipio	Porcentaje de la LNE
Ayuntamiento o Poder Ejecutivo del estado	Uno o más municipios	3,000	10%
		5,000	8%
		10,000	6%
		20,000	4%
		50,000	3%
		Más de 50,000	2%
Poder Ejecutivo estatal	Todo el estado	-	2%

*Fuente: elaboración propia a partir del artículo 19 de la LPC.*

El contenido de la solicitud del plebiscito es el siguiente:

- a. Mención del acto o acuerdo.
- b. Motivos por los que se considera debe someterse a consulta el acto o acuerdo.
- c. Autoridad emisora del acto o acuerdo.
- d. Cuando la petición sea presentada por la ciudadanía, debe contener, además, lo siguiente:
  - Copia de la credencial para votar con fotografía de quien solicite el plebiscito.
  - Relación del nombre de quienes apoyan la solicitud, domicilio, municipio, clave de elector, folio de la credencial para votar y sección electoral, y firmas.
  - Nombre de la o el representante común. Si no se señala quién es, se entenderá como tal a quien encabece la relación.
  - Domicilio para oír notificaciones, pues en caso de no señalarlo, toda notificación se hará en estrados del IEPAC.
- e. En el caso de que sea la autoridad quien realice la petición, remitirá además copia certificada de la documentación que sustente su propio acto o acuerdo.
- f. Si se trata de los Ayuntamientos, dicha petición requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Cabildo.

Las formalidades para que sea admitida la solicitud son las siguientes:

- a. Ser presentada ante el IEPAC, y cumplir con los requisitos del porcentaje mínimo de la LNE y del contenido de la misma solicitud.
- b. Los actos que pretenda realizar la autoridad deben ser trascendentales.
- c. Ser presentada dentro de los 30 días naturales posteriores a la publicación del Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales.
- d. Que el acto no se haya ejecutado definitivamente o sea de imposible reparación, al tratarse de obras públicas.

## Etapas del procedimiento

### A) *Preliminar*

A más tardar el 25 de noviembre, las autoridades emisoras deben enviar al IEPAC una lista con la preclasificación de sus propios actos. En la primera quincena del mes de enero, el IEPAC emite el Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales, el cual contiene los actos de las autoridades que el Instituto Electoral ha considerado como trascendentales. Este catálogo se da a conocer a la ciudadanía a través de un periódico de mayor circulación y en los estrados del IEPAC, así como por cualquier otro medio complementario, durante el periodo de 10 días naturales.

### B) *Previa*

Las personas interesadas presentan la petición ante el IEPAC, dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la última publicación del catálogo. En el caso de políticas públicas o actos del Ejecutivo del estado con impacto en todo el territorio estatal, el plazo será de 45 días naturales. Durante esos plazos, la autoridad no podrá ejecutar las obras y acciones previstas en el catálogo. Estos efectos restrictivos se prorrogan hasta en tanto concluya el procedimiento de consulta, siempre y cuando sea admitida la solicitud.

Recibida la petición, dentro de 10 días naturales, el IEPAC verifica el cumplimiento de los requisitos. Si observa el incumplimiento de alguno, requerirá al representante común para que, dentro de tres días naturales, los subsane. De no hacerlo, la petición será desechada.

### C) *Preparación*

El IEPAC declara la admisión dentro de los 10 días naturales siguientes a aquel en que haya recibido la petición, y notifica a la autoridad emisora y a los promoventes, en el inmediato día hábil siguiente. La declaratoria de admisión contiene lo siguiente

- a. Que el acto motivo de la solicitud es susceptible de plebiscito.
- b. Que la solicitud se presentó en tiempo, forma y reúna los requisitos legales.

- c. La restricción de efectuar por parte de la autoridad emisora de cualquier acto o acción relacionada con la ejecución de la política pública sujeta a consulta.
- d. El inicio formal de la etapa de preparación de la consulta.
- e. La expedición de la convocatoria.

La convocatoria se publica dentro de las 72 horas siguientes de haberse aprobado, en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado* (DOE), en la *Gaceta Municipal* (GM), en su caso, en los periódicos de mayor circulación en el estado, y se da a conocer a través de los medios que el IEPAC juzgue conveniente. El contenido de la convocatoria es el siguiente:

- a. Fundamento legal.
- b. Objeto del plebiscito.
- c. Lugar, fecha y horario en que deberá realizarse la consulta.
- d. Ubicación de los centros de votación.
- e. Los demás que se juzguen convenientes.

El IEPAC lleva a cabo una campaña de difusión entre la publicación de la convocatoria y hasta un día antes de realizarse la consulta, bajo los siguientes criterios:

- a. La difusión se realizará de manera imparcial.
- b. Tendrá una duración máxima de 30 días naturales.
- c. Se circunscribirá al ámbito jurisdiccional correspondiente.

Los centros receptores (CR) se integran preferentemente de la misma forma y con las mismas atribuciones que las mesas directivas de casilla. Se instala un CR por cada tres secciones electorales, ubicado en el lugar de más fácil acceso para la ciudadanía. La ubicación e integración de los CR se publica en los periódicos de mayor circulación, cinco días anteriores a la consulta y el día de esta. Con relación a las personas que integrarán los CR, el IEPAC puede determinar:

- a. Nombrar a los responsables de los CR de entre los integrantes de las mesas directivas de casilla que fungieron en la última elección, quienes durarán en su cargo tres años.
- b. Fijar la retribución económica de los responsables de los CR, de conformidad con las posibilidades presupuestales del IEPAC.

c. La periodicidad de la capacitación a los integrantes de los CR. La aprobación, distribución, entrega y remisión de la documentación y el material de la consulta se efectúa en los mismos términos que en materia electoral. El material debe ser entregado a los Presidentes de los CR a más tardar el día anterior a la fecha de la consulta. La cédula de opinión debe sujetarse a lo siguiente:

- a. Articularse en términos claros y precisos.
- b. No ser tendenciosa, ni contener juicios de valor.
- c. Formularse de modo tal que facilite la libre opinión.
- d. Contener solo un hecho.
- e. Ser conducente a la materia de la consulta.

#### D) *Jornada de consulta*

El IEPAC, en un plazo máximo de 90 días naturales posteriores a la declaratoria de admisión, determina la fecha de celebración de la jornada de consulta de acuerdo con lo siguiente:

- La naturaleza y complejidad de los actos y acciones gubernamentales.
- Su nivel de impacto.

En la convocatoria se publica la fecha de la jornada de consulta. Durante la jornada de consulta la ciudadanía acude a expresar su opinión, al pronunciarse por el *Sí* o por el *No*, en caso de que estén a favor o en contra de los actos y acciones gubernamentales. La instalación y cierre de los CR, recepción, escrutinio y cómputo de las cédulas, y remisión de los paquetes al IEPAC se realiza conforme a las reglas establecidas para la Jornada Electoral.

#### E) *Resultados, declaración de validez y efectos*

El cómputo de la consulta consiste en la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo, correspondiente a cada uno de los CR instalados. A más tardar en los cinco días hábiles siguientes al de la jornada municipal de consulta, o en los siete posteriores al de la jornada estatal. El Consejo realiza el cómputo y

declara la validez de la consulta en los mismos términos que en un proceso electoral. Los efectos del resultado son los siguientes:

- a. Vinculatorio: el resultado de la consulta obliga a la autoridad a su cumplimiento, su inobservancia es causal de responsabilidad administrativa.
- b. Indicativo: la opinión no resulta obligatoria, pero es orientadora.

En la siguiente tabla, se menciona el porcentaje mínimo necesario de la LNE para que el resultado de la conducta sea vinculatorio:

**Tabla 2.**  
Porcentaje mínimo necesario de la LNE para que el resultado de la consulta sea vinculatorio

<b>Impacto territorial</b>	<b>Porcentaje mínimo de la LNE de participación</b>	<b>Mayoría necesaria</b>
Uno o más municipios	20%	Mayoría simple
Todo el estado	20%	2% de habitantes en más de la mitad de los municipios

*Fuente: elaboración propia del artículo 45 de la LPC.*

El IEPAC en un término de tres días posteriores al de la sesión de escrutinio y cómputo notifica el resultado de la consulta y sus efectos, a la autoridad emisora y los promoventes y lo publica a su vez en el DOE, o en su caso, en la GM respectiva, así como en un periódico de mayor circulación en el estado.

### *Experiencia de los plebiscitos en Yucatán*

Desde la entrada en vigor de la LPC (22 de enero de 2007), el plebiscito es el MPC más utilizado en Yucatán. En la siguiente tabla se detallan las solicitudes que ha recibido el IEPAC desde 2007 hasta 2020.

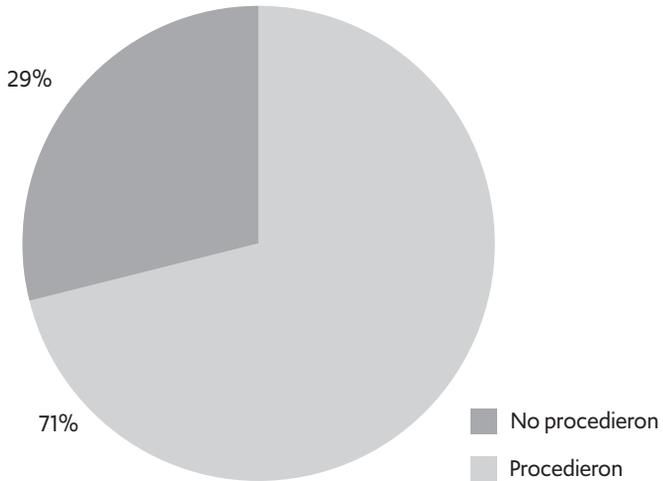
Tabla 3.  
Solicitudes recibidas por el IEPAC de 2007 a 2020

Año	Municipio	Tema	Cumplimiento de los requisitos	Fecha de celebración	Observaciones
2009	Dzemul	Asuntos ecológicos	Sí		No se llevó a cabo debido a que los terrenos en donde se iba a reforestar eran ejidales.
2011	Acanceh	Obra pública	Sí	25/09/2011	El resultado fue vinculatorio.
2013	San Felipe	Obra pública	Sí	28/04/2013	El resultado fue vinculatorio.
2014	Chapab	Obra pública	Sí	12/06/2014	El resultado fue vinculatorio.
2017	Dzitás	Enajenación de bienes públicos	No		La solicitud no tuvo el respaldo de 10% de la ciudadanía inscrita en la LNE.
2019	Telchac Pueblo	Obra pública	Sí		No se realizó debido a que la autoridad ejecutora de la obra se desistió de llevarla a cabo.
2020	Dzemul	Obra pública	No		No señaló una obra en específico, ni anexó la relación de ciudadanas y ciudadanos que apoyaban la solicitud.

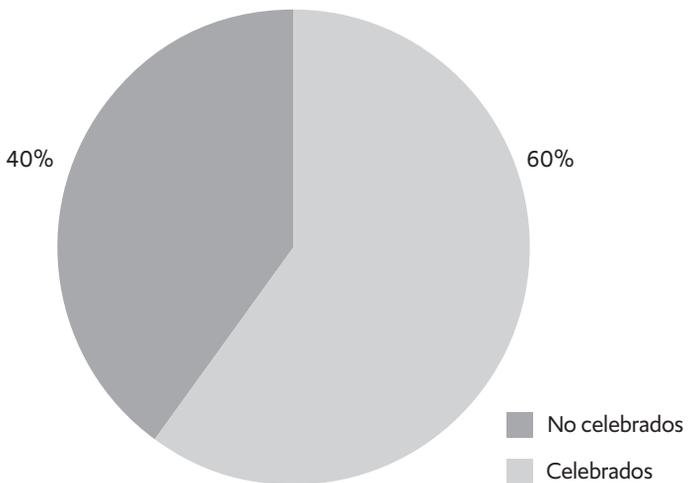
Fuente: elaboración propia de los acuerdos C.G.-014/2009, C.G.-010/2011, C.G.-004/2013, C.G.-007/2014, C.G.-006/2017, C.G.-008/2019 y C.G.-008/2020 de <https://www.iepac.mx/documentos/acuerdos-ipepac> y <https://www.iepac.mx/documentos/acuerdos-ipepac>

Como se puede apreciar, es constante la solicitud de la celebración de un plebiscito en su comunidad. Hay que señalar que estas siete solicitudes fueron formuladas por la ciudadanía y a nivel municipal. La política o actos públicos que se consultan son referentes a las obras (cinco solicitudes). En la siguiente gráfica se señala el porcentaje de solicitudes aceptadas por el IEPAC con las que no procedieron.

Gráfica 1.  
Solicitudes para la celebración de plebiscitos



Gráfica 2.  
Plebiscitos celebrados



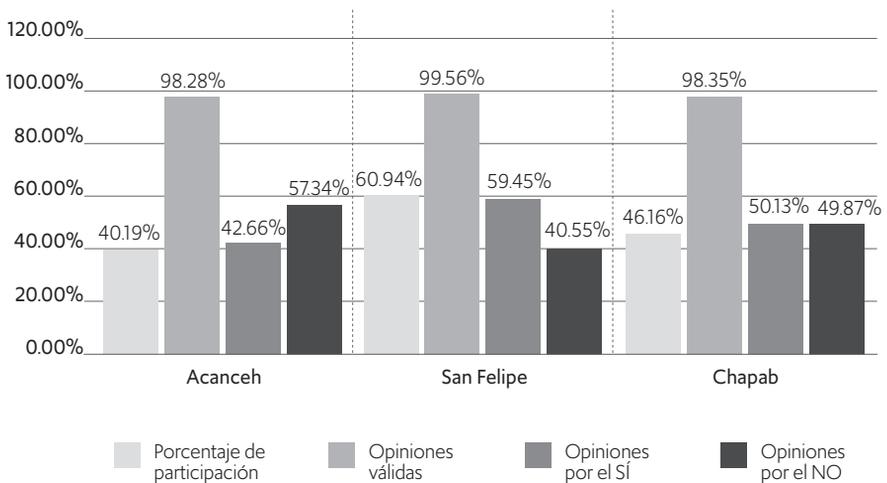
Fuente: elaboración propia de los acuerdos C.G.-014/2009, C.G.-010/2011, C.G.-004/2013, C.G.-007/2014, C.G.-006/2017, C.G.-008/2019 y C.G.-008/2020 de <https://www.iepac.mx/documentos/acuerdos-ipepac> y <https://www.iepac.mx/documentos/acuerdos-ipepac>

En la Gráfica 1 se observa que 71% de las solicitudes procedieron. Las razones por las que las de 2017 y de 2020 fueron rechazadas se debieron a que no tuvieron el respaldo de la ciudadanía, no se señaló la obra pública en el específico ni la relación de las y los ciudadanos que apoyaban a la petición. En la Gráfica 2 se muestra el porcentaje de plebiscitos celebrados de las solicitudes que procedieron.

De las cinco solicitudes que procedieron, 60% se celebró. Las causas por las que no se efectuaron los plebiscitos aprobados para los años 2009 y 2019 fueron porque se desistió la autoridad de llevar a cabo la obra o acto sujeto a consulta.

En cuanto a la celebración de la consulta y el cómputo de las opiniones, en la siguiente gráfica se resumen los tres procesos de plebiscito:

**Gráfica 3.**  
**Resultados de los plebiscitos celebrados en los municipios de Acanceh, San Felipe y Chapab**



Fuente: elaboración propia de IEPAC.2021. Resultados de Participación Ciudadana.  
Recuperado de <https://www.iepac.mx/participacion-ciudadana>

Se puede apreciar que solo en San Felipe la participación de la ciudadanía fue superior a 50% de la LNE del municipio, mientras que los otros dos plebiscitos la participación fue inferior a 50%. Los tres procesos de consulta fueron vinculatorios debido a que la participación ciudadana fue superior a 20%. Hay que destacar que en las tres jornadas de consulta las opiniones válidas emitidas superaron a 98% de las opiniones emitidas, lo que demuestra la seriedad y el civismo de la ciudadanía que participó en estas consultas. Los resultados de la opinión fueron variados: en Acanceh, se decidió por el *No*, con un margen de diferencia de 17.15% con respecto al *Sí*, por lo que se rechazó la propuesta de la obra pública en cuestión; caso contrario, en San Felipe la ciudadanía optó por el *Sí*, con una diferencia de 18.9% sobre el *No*; en cambio, en Chapab fue cerrada la opinión y el *Sí* triunfó con un margen de diferencia de 0.26%.

### *Referéndum*

Este instrumento se define en el apartado B del artículo 11 Bis de la CPEY y el artículo 47 de la LPC como el mecanismo por el que se garantiza la participación ciudadana para recabar su opinión sobre el contenido total o parcial de las reformas a la CPEY, así como de la creación, derogación o reformas a las leyes o decretos que acuerde el Poder Legislativo, además del Bando de Policía y Gobierno, y los reglamentos municipales emitidos por los Ayuntamientos. Se encuentra regulado por el Capítulo II del Título Segundo de la LPC.

Las normas jurídicas que no se someten a referéndum son las siguientes:

- a. Las de carácter tributario, fiscal y financiero.
- b. Las referentes a la organización y funcionamiento de los poderes del estado u organismos autónomos, así como del Gobierno y la administración pública municipal.
- c. Las reservadas de la Federación.
- d. Las adecuaciones a la CPEY, provenientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales.

Las personas que pueden solicitar la realización de un referéndum son las siguientes:

- a. La o el titular de la Gubernatura del estado, cuando se trate de reformas a la CPEY.
- b. El Congreso del Estado, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, y por sus dos terceras partes cuando se trate de referéndum constitucional.
- c. Los municipios, respecto de leyes relacionadas, y así lo solicite 50% más una de las regidurías, previo acuerdo del Cabildo. En el caso de reglamentos, las dos terceras partes de las regidurías de los Ayuntamientos.
- d. La ciudadanía, siempre que la solicitud cumpla con los porcentajes de respaldo que se señalan en la siguiente tabla:

**Tabla 4.**  
Porcentaje mínimo de la LNE que se requiere para que la ciudadanía solicite la realización de un referéndum

Norma jurídica	No. de ciudadanas/os del municipio	Porcentaje de la LNE
Bando de Policía y Gobierno Reglamentos municipales	3,000	10%
	5,000	8%
	10,000	6%
	20,000	4%
	50,000	3%
	50,000 en adelante	2%
Reformas a la CPEY y demás leyes estatales	-	2%

Fuente: elaboración propia de los artículos 19 y 50 de la LPC.

La solicitud para la celebración del referéndum debe contener lo siguiente:

- a. La disposición total o parcial que se pide someter a consulta.
- b. Motivos que la sustenten.
- c. Mención de la autoridad que emite la ley, el decreto o el reglamento.
- d. Si es presentada por la ciudadanía, los mismos requisitos señalados para el plebiscito.
- e. Si la solicitud se presenta por alguna autoridad, aquella se hará por escrito, con copia adjunta del documento materia de consulta.
- f. En el caso de las solicitudes formuladas por los Ayuntamientos, se acompañará copia certificada del acta de sesión de Cabildo.

**Tabla 5.**  
**Efectos del resultado del referéndum**

<b>Norma jurídica</b>	<b>Porcentaje mínimo de la LNE de participación</b>	<b>Mayoría necesaria</b>	<b>Efectos</b>
Bando de Policía y Gobierno Reglamentos municipales	20%	Simple	Vinculatorio
Creación, derogación o reformas a las leyes o decretos estatales	20%	2% de habitantes en más de la mitad de los municipios	Vinculatorio
Reformas a la CPEY	Tercera parte	2% de habitantes en más de la mitad de los municipios	Vinculatorio
Normas jurídicas municipales, leyes o decretos estatales	Menos de 20%	-	Indicativo
Reformas a la CPEY	Menos de la tercera parte	-	Indicativo

*Fuente: elaboración propia del artículo 56 de la LPC.*

El procedimiento para la celebración del referéndum se desarrolla de la misma manera que el plebiscito, excepto que en la etapa previa, el Congreso del Estado o los Ayuntamientos remitirán al IEPAC, dentro de los cinco días hábiles posteriores a su expedición, la minuta de ley o decreto; y en el caso de los municipios, del acuerdo respectivo; para que en 10 días naturales siguientes, se publique en un periódico de mayor circulación en el estado, en los estrados del instituto; o bien, en cualquier otro medio que sea dispuesto. En la Tabla 5, se señalan los efectos del resultado del referéndum.

Los sentidos del resultado del referéndum son los siguientes:

- a. *Aprobatorio*: en este caso, el Congreso del Estado o el Ayuntamiento continuarán con el procedimiento legislativo y reglamentario, respectivamente.
- b. *Aprobado parcialmente*: se turna inmediatamente a la Comisión de Dictamen para su discusión, análisis y modificación, en el sentido de la consulta, según el caso.
- c. *Rechazado*: se emite un acuerdo ordenando su archivo, y no podrá volver a presentarse en el mismo periodo ordinario de sesiones, en el caso del Congreso del Estado y tres meses con relación a los Ayuntamientos.

Desde la promulgación de la LPC no se ha ejercido este MPC. Asimismo, no hay registros institucionales de que se haya promovido entre la ciudadanía este instrumento de participación, por lo que se encuentra desaprovechada esta herramienta que puede empoderar a la ciudadanía para que decida sobre el contenido de las diversas normas jurídicas que al final van dirigidas a ella.

### *Iniciativa popular*

Este mecanismo se define en el apartado C del artículo 11 Bis de la CPEY y el artículo 58 de la LPC como el derecho de la ciudadanía de presentar proyectos de creación, reforma o adición a la Constitución, a las leyes,

decretos, Bando de Policía y Gobierno o reglamentos municipales. Es regulado por el Capítulo III del Título Segundo de la LPC.

Los temas que no pueden ser materia de una iniciativa popular son:

- a. Tributario, fiscal y financiero;
- b. Organización y funcionamiento de los poderes del estado u organismos autónomos, así como los relativos al Gobierno y la administración pública municipal.
- c. Temas reservados a la Federación.

Las formas en que se presentan las iniciativas populares son las siguientes:

- a. *Proyectos*: son aquellas que cumplan con las formalidades de una iniciativa de ley.
- b. *Propuestas*: plantean la revisión, estudio, y en su caso reforma de alguna ley, decreto, bando o reglamento estatal o municipal.

Con relación a los proyectos, estos deben contener lo siguiente:

- a. Denominación de la ley o reglamento municipal.
- b. Exposición de motivos.
- c. Texto de la iniciativa de ley, decreto o reglamento, según se trate.
- d. Relación de las y los solicitantes, con sus nombres, domicilios y firmas; y se anexará la credencial para votar con fotografía de cada una o uno.
- e. Nombre de la o el representante común, quien podrá participar con derecho a voz en las sesiones de las comisiones respectivas. Si no se señala representante común, se entenderá como tal, a quien figurase en la relación presentada.
- f. Domicilio para oír notificaciones. En caso de no señalarse, toda notificación se hará mediante estrados del IEPAC.
- g. Descripción de los gastos y origen de los recursos obtenidos para la elaboración del proyecto y obtención de las firmas.

En cuanto a las propuestas, estas deben contener la misma información que los proyectos, excepto lo referente al texto de la iniciativa de ley, decreto o reglamento.

En la siguiente tabla se señala el porcentaje mínimo de la LNE requeridos para que se presente una iniciativa popular.

**Tabla 6.**  
Porcentaje mínimo de la LNE que se requiere para que la ciudadanía presente una iniciativa popular

<b>Normas jurídicas</b>	<b>No. de ciudadanas/os del municipio</b>	<b>Porcentaje de la LNE</b>
Creación, reformas o adiciones a los bandos o reglamentos municipales	10,000	2%
	50,000	1%
	50,000 en adelante	0.5%
Reformas a la CPEY y leyes estatales	-	0.3%

*Fuente: elaboración propia del artículo 62 de la LPC.*

El procedimiento para su presentación es el siguiente:

- a. Las iniciativas populares se presentan por escrito, ante el IEPAC o la Secretaría Municipal correspondiente, cuando se refiera a la creación, reforma o adición a la CPEY, leyes y decretos o de bandos y reglamentos municipales, respectivamente.
- b. La Secretaría Municipal debe enviar la iniciativa al IEPAC dentro del término de cinco días hábiles posteriores a su recepción.
- c. Recibida la iniciativa o propuesta, el IEPAC contará con 10 días naturales para verificar el cumplimiento de los requisitos.
- d. En caso de incumplimiento de algún requisito, se requerirá al representante común de los promoventes, para que, dentro del término de tres días naturales, los subsane. De no hacerlo, la iniciativa será desechada y notificada.

- e. Declarada la admisión de la iniciativa o propuesta, se enviará al Congreso del Estado o al Ayuntamiento para su correspondiente trámite. En el primero se sustanciará y resolverá a más tardar en el periodo ordinario o, si fuera de los Ayuntamientos, en un plazo de tres meses posteriores a su recepción.

En la siguiente tabla se detalla el ejercicio de este MPC.

**Tabla 7.**  
**Iniciativas populares aprobadas por el IEPAC**

Fecha	Persona que la presentó	Denominación de la iniciativa popular	Resolución del Consejo General
27/03/2009	Red Pro Yucatán	Iniciativa popular para reformar el artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como los artículos 54 y 316-A, fracción V, del Código Civil del Estado de Yucatán	Aprobada
12/07/2011	Proyecto Yucatán, A. C.	Ley para la Protección Social de las Personas en Edad Senescente del Estado de Yucatán	Aprobada
16/12/2019	Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán	Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Yucatán	Aprobado

*Fuente: elaboración propia de los acuerdos C.G.-013/2009, C.G.-007/2011, C.G.-027/2011, C.G.-030/2019. Recuperado de <https://www.iepac.mx/documentos/acuerdos-ipepac> y <https://www.iepac.mx/documentos/acuerdos-ipepac>*

Se puede apreciar que las iniciativas populares aprobadas por el IEPAC se refieren a normas jurídicas aplicables en todo el estado, incluso una reforma a la constitución estatal. En este punto, solo dos proyectos se refieren a crear leyes y uno a modificaciones del texto. Asimismo, dos proyectos fueron impulsados por asociaciones civiles y el tercero por un

grupo de estudiantes. Este último caso es producto de un programa que impulsó la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del IEPAC para fomentar el empleo de este MPC.

Además, es importante destacar que únicamente se han presentado ante el IEPAC tres iniciativas populares y las tres han sido aprobadas; sin embargo, no lo han sido por el pleno del Congreso del Estado de Yucatán.

### *Revocación de mandato*

Este MPC está contemplado únicamente en el apartado D del artículo 11 Bis de la CPEY. Procede en contra de los representantes populares electos. La misma constitución dispone que la ley establecerá el porcentaje de ciudadanos que deberán solicitar la revocación de mandato, así como el de votación ciudadana que se requiere para que dicha consulta adquiera fuerza vinculante y por tanto obligatoria, y tomará como base el listado nominal de la elección que corresponda. La ley reglamentaria establecerá los requisitos y procedimientos. La organización, el desarrollo, el cómputo y declaración de los resultados que se obtengan le corresponde al IEPAC.

Hay que mencionar que no se ha reformado la LPC para considerar este MPC, ni mucho menos ha sido expedida la respectiva ley reglamentaria, por lo que la ciudadanía no puede utilizar esta herramienta para evaluar el desempeño de quienes ocupan un cargo de elección popular.

## CONCLUSIONES

Yucatán cuenta con un marco jurídico que regula a la democracia directa. Si bien es cierto que la CPEY señala cuatro MPC, solo tres están reglamentados en la LPC, por lo que se reducen las opciones para la ciudadanía de fiscalizar y evaluar el desempeño de sus representantes en el Gobierno.

En general, se puede observar que el plebiscito es el MPC más utilizado por la ciudadanía yucateca para opinar sobre actos de Gobierno trascendentales en su comunidad. Se puede decir que este uso se debe a la publicación y difusión del Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales, el cual permite informar a la ciudadanía sobre los proyectos que pretenden realizar las autoridades estatales y municipales. Salvo los años en que se han celebrado elecciones, se observa que la constante es que el IEPAC reciba una solicitud de celebración de plebiscito por año. Es destacable mencionar que solo dos solicitudes no cumplieron con los requisitos legales, pero también que los dos plebiscitos que no continuaron su proceso se debieron a dos factores que hacen concluir que la decisión de la ciudadanía de opinar sobre dichas obras o actos hace que la autoridad reconsidere su ejecución. El plebiscito es una herramienta que da a conocer el sentir de la ciudadanía e implícitamente, ya sea directa o indirectamente es un medio para presionar a la autoridad.

Pero también hay que destacar que, en términos cuantitativos, las consultas plebiscitarias se han circunscrito al nivel municipal y no se ha llevado a cabo una jornada de consulta de actos y obras que llegasen a afectar a la toda la población del estado. Asimismo, de los 106 municipios, solo la ciudadanía de uno de ellos, por cada año, solicita la celebración de un plebiscito. Esto da pie a suponer que o existe un escaso conocimiento del funcionamiento de este MPC o un desconocimiento de su existencia, lo que indica que habrá que realizar futuros estudios sobre este hallazgo. De igual manera hay que resaltar que si bien es cierto que en dos procesos de consulta plebiscitaria la participación de la ciudadanía fue inferior a 50% de la LNE, se tomó con seriedad y civismo dicha participación, al grado de que casi la totalidad de las opiniones omitidas fueron válidas y demostraron claramente el sentir de la ciudadanía sobre los asuntos a consulta. En este tenor, hay que destacar que ha sido la ciudadanía quien ha hecho la totalidad de las solicitudes de celebración de plebiscito, lo que demuestra ese compromiso de la ciudadanía yucateca de involucrarse en los asuntos públicos.

En cuanto a la iniciativa popular, es el MPC subutilizado, ya que de las tres propuestas presentadas ante el IEPAC que han procedido, solo se ha presentado una por año desde 2007. Al no existir información si estas iniciativas fueron substanciadas en el Congreso del Estado, de acuerdo con el proceso legislativo señalado en la CPEY, esto puede traer como consecuencia que la ciudadanía se desencante de utilizar esta herramienta, pues no tiene conocimiento certero del impacto que existe en la normatividad. Hay que destacar que solo se han presentado iniciativas populares de normas que aplican a nivel estatal y no sobre normas municipales.

Con relación al referéndum, al no existir solicitudes para su celebración, obliga a replantear tanto a las autoridades que participan en el proceso legislativo a nivel estatal y municipal la importancia de que sometan a la ciudadanía los proyectos de ley o bandos para que obtengan el visto bueno de quienes deberán cumplir dichas normas jurídicas. Existe la obligación de que el Congreso del Estado o los Ayuntamientos remitan al IEPAC, la minuta de ley o decreto y los acuerdos de Cabildo; sin embargo, no existen registros sobre el cumplimiento de esta obligación, por lo que el Instituto Electoral se encuentra imposibilitado de difundir esta información a la ciudadanía. En cuanto a la revocación de mandato, no se ha utilizado porque este instrumento no está regulado en la ley reglamentaria respectiva.

Se puede concluir que la ciudadanía yucateca tiende a participar activamente en asuntos públicos en el contexto municipal, sin que interfiera en ello su participación en los procesos electorales, y su participación refleja esa conducta cívica que ha demostrado en los comicios para elegir a sus representantes en el Gobierno. No obstante, también se puede concluir que la participación ciudadana en Yucatán se ha reducido a expresar su opinión sobre actos de Gobierno referentes a obras públicas, y deja a un lado el poder de influenciar en el proceso legislativo ya sea al crear normas jurídicas u opinar sobre su viabilidad sobre la regulación de las conductas y su impacto en el entorno social.

Por lo tanto, se hacen las siguientes propuestas:

1. Realizar un estudio sobre el grado de conocimiento con que cuenta la ciudadanía yucateca respecto a los MPC regulados por la LPC. En caso de que se demuestre su desconocimiento, el IEPAC deberá implementar programas de difusión mediante la educación cívica.
2. El IEPAC deberá dar un acompañamiento a aquellas personas u organizaciones que soliciten la celebración de plebiscitos para que cumplan con los requisitos legales.
3. Con relación al referéndum, se deberá implementar un mecanismo similar al Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales empleado en el plebiscito para dar a conocer en determinados periodos las minutas y actas de cabildos referentes a las normas jurídicas que pretenda la autoridad crear y promulgar.
4. La experiencia de la iniciativa popular presentada en 2019 corrobora la importancia fundamental de que, en los programas de educación cívica, desde edades tempranas se promueva la participación y exigencia ciudadana como una obligación fundamental para la democracia mediante el empleo de los MPC, pero debe establecerse un procedimiento que permita dar seguimiento a las iniciativas populares turnadas al Congreso del Estado o a los Ayuntamientos.
5. Al demostrarse que la ciudadanía yucateca es proclive a participar en procesos de consultas de opinión, se propone que se incluyan en la LPC y en la CPEY novedosos MPC que propicien la participación ciudadana como son los presupuestos ciudadanos, los observatorios, el cabildo y el parlamento abierto, así como la revocación de mandato.

La ciudadanía yucateca ha demostrado su nivel de participación tanto en la democracia indirecta como directa. Con estas propuestas no solo se podrá incrementar su participación en los asuntos públicos, sino que tendrá la certeza de que su opinión y su participación inciden en el mejoramiento de su entorno en el que se desenvuelve.

## REFERENCIAS

Fix-Fierro, Héctor (2005). *Los derechos políticos de los mexicanos: ensayos de sistematización*. México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán (2009a). Acuerdo C.G.-013/2009 del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se declara la admisión de la Iniciativa Popular relativo a la Reforma al artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y a los artículos 54 y 316-A, fracción V, del Código Civil del Estado de Yucatán. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2009/ACUERDO-C.G.013-2009.pdf>

--- (2009b). Acuerdo C.G.-014/2009 del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, por el que se determina no continuar con las etapas del procedimiento de organización de la consulta de plebiscito en el Municipio de Dzemul, Yucatán. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2009/ACUERDO-C.G.014-2009.pdf>

--- (2011a). Acuerdo C.G.-007/2011 del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se declara la admisión de la Iniciativa Popular presentada como propuesta para adicionar la «Ley para la Protección Social de las Personas en Edad Senescente del Estado de Yucatán». Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2011/ACUERDO-C.G.007-2011.pdf>

--- (2011b). Acuerdo C.G.-010/2011 del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se declara la admisión de la solicitud para celebrar un plebiscito en el Municipio de Acanceh, Yucatán.

Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2011/ACUERDO-C.G.010-2011.pdf>

- (2011c). Acuerdo C.G.-027/2011 del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se declara la admisión de la Iniciativa Popular presentada por la Asociación Civil denominada «Proyecto Yucatán», respecto de la «Ley para la Protección Social de las Personas en Edad Senescente del Estado de Yucatán». Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2011/ACUERDO-C.G.027-2011.pdf>
- (2014). Acuerdo C.G.-007/2014 del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, por el cual se resuelve respecto de la solicitud para celebrar un plebiscito en el Municipio de Chapab, Yucatán. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2014/ACUERDO-C.G.007-2014.pdf>
- (2017). Acuerdo C.G.-006/2017 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se resuelve respecto de la solicitud para celebrar un plebiscito en el municipio de Dzitás, Yucatán. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2017/ACUERDO-C.G.006-2017.pdf>
- (2019a). Acuerdo C.G.-030/2019 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se declara la admisión de la Iniciativa Popular presentada por un grupo de ciudadanas y ciudadanos estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán, representados por los cc. Manuel Emilio Leyón Viezcas y Joel Enrique Martínez Marfil, respecto del Proyecto de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Yucatán. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/ipepac/2019/ACUERDO-C.G.030-2019.pdf>

- (2019b). Acuerdo C.G.-008/2019 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se determina no continuar con las etapas del procedimiento de organización de la consulta de plebiscito en el municipio de Telchac Pueblo, Yucatán. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2019/ACUERDO-C.G.008-2019.pdf>
- (2020). Acuerdo C.G.-008/2020 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se determina no continuar con las etapas del procedimiento de organización mediante el cual se resuelve respecto de la solicitud para celebrar un plebiscito en el Municipio de Dzemul, Yucatán. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2020/ACUERDO-C.G.008-2020.pdf>
- (2021). Resultados de participación ciudadana. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/participacion-ciudadana>
- Ippolito O'Donnell, Gabriela y Ebehardt, María Laura (2017). «Democracia directa en Argentina». En Altamirano, Gerardo Romero y Morales Martínez, Gema N. (coords.). *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Lissidini, Alejandro (2011). *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Mateescu, Andrada (2017). «Mecanismos de participación ciudadana en Rumania». En Altamirano, Gerardo Romero y Morales Martínez, Gema N. (coords.). *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Pereyra, Carlos (2012). *Sobre la democracia*. Guadalajara, Jalisco: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Prud'homme, Jean-François (2020). *Consulta popular y democracia directa*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 15.

- Sahuí, Alejandro (2018). *Igualdad y calidad de la democracia*. Ciudad de México: Fontamara.
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?* México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Vargas Cuéllar, Marco Iván (2014). *Participación y ciudadanía competente*. San Luis Potosí: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

### *Legislación*

- Constitución Política del Estado de Yucatán (2020). *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, del 9 de diciembre de 2020. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/marco-normativo/leyes/legislacion-estatal/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-19-12-2020.pdf>.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (2020). *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, del 23 de julio de 2020. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/marco-normativo/leyes/legislacion-estatal/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-07-2020.pdf>
- Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (2016). *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, del 28 de diciembre de 2016. Recuperado el 27 de marzo de 2021 de <http://www.iepac.mx/public/marco-normativo/leyes/legislacion-estatal/LEY-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-QUE-REGULA-EL-PLIBISCITO-REFERENDUM-Y-LA-INICIATIVA-POPULAR-EN-EL-ESTADO-DE-YUCATAN-28-12-2016.pdf>



# EXPERIENCIAS DE DEMOCRACIA DIRECTA LOCAL



# El diseño y activación de los instrumentos de democracia directa en México: el intento fallido de plebiscito en Tlaquepaque, Jalisco, 2019-2020

*Moisés Pérez Vega*<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En términos generales, el plebiscito es la emisión del voto ciudadano respecto de una decisión administrativa o gubernativa del Poder Ejecutivo. El intento más reciente de activar un plebiscito en Jalisco fue la inconformidad social por la donación de terreno del Parque Central Cerro del 4 que hizo el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque a la Universidad de Guadalajara en julio de 2019, y que, tras más de un año de promoverse, no logró activarse. Este intento de plebiscito estancado en su promoción se suma a otros cinco en la localidad, los cuales han estado enmarcados en procesos de institucionalización de la democracia directa en el estado, pero que no han logrado normalizarse como componentes de su vida democrática. Por esta experiencia, surgen al menos dos preguntas: ¿por qué ha sido así? ¿Qué razones existen?

La academia ha explorado razones específicas dentro de la cotidianidad de los países cuyas democracias siguen en construcción, para conocer el porqué los mecanismos de democracia directa funcionan o no correctamente. En específico cuando han sido institucionalizados, ya que se asoman al diseño institucional legal en que se ven involucrados los agentes a cargo de su activación (Schneider y Welp, 2011; Welp y Ruth, 2017; Linares y Welp, 2019; Welp, 2020). En Jalisco la figura del plebisci-

---

1 Doctor en Ciencia Política por la FLACSO, sede México. Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, moyvega@hotmail.com. Agradezco a Luis Téllez Arana su valioso apoyo en la recolección y sistematización de información para la elaboración del presente ensayo.

to existe desde 1997, por lo tanto, el estudio del caso del plebiscito no logrado del Parque Central del Cerro del 4 permitiría ubicar lo acontecido con la democracia directa en la entidad. En este sentido, el objetivo es analizar al diseño institucional del plebiscito, y de cómo ha actuado en interacción con los agentes en el momento de ser promovida su activación, la cual dificulta ponerlo en marcha. Para cumplirlo, se detectan las principales deficiencias del diseño legal, las cuales se comportan como cuellos de botella, que han obstaculizado su buen funcionamiento.

El capítulo tiene cuatro partes. La primera aborda el contexto clave del plebiscito para México, su conceptualización y las dimensiones clave para estudiar su diseño. La segunda muestra una revisión de la evolución del diseño institucional del plebiscito en Jalisco, de los roles asignados a las autoridades a su cargo y del contexto local. La tercera describe el caso seleccionado y su contexto. La cuarta concluye con una reflexión de los puntos que merecen revisión a la institución del plebiscito en el estado.

## CONTEXTO CLAVE DEL PLEBISCITO PARA MÉXICO

En el contexto democrático occidental, y en especial para América Latina, el plebiscito cuenta con varios antecedentes de activación sobre temas de trascendencia nacional. Por ejemplo, en Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay (Altman, 2010, Zovatto, 2014). Incluso, en algunos alcanza un rango constitucional, como Honduras y República Dominicana (Zovatto, 2014). Los primeros registros controvertidos fueron la aprobación de la nueva Constitución en Chile de 1980 para instaurar al régimen militar, o en 1993 en Brasil para rechazar la reinstauración de la monarquía, y, desde 1980, en Uruguay para rechazar al régimen militar, en este último país se ha hecho la mayor cantidad de registros de activaciones plebiscitarias en la región (Altman, 2010; Zovatto, 2014).

En México es menor la experiencia. El primer intento de activación plebiscitaria se le atribuye al presidente Benito Juárez en 1867 sobre reformas constitucionales a las competencias del Ejecutivo; intento frus-

trado por el Congreso (Pantoja Morán, 2007, p. 779, citado en Alacio, 2017, p. 5; Rosa Hernández, 2010). Se tiene como primera activación del plebiscito la consulta en 1993 en el entonces Distrito Federal (D.F.) en la cual se abordó la reforma política para instalar a su Poder Legislativo y elegir a sus gobernantes (Hernández, Arceo y Regish, 1994). Fue hasta 1998 que se incluyó en las leyes locales del D.F. y Jalisco. Actualmente, la figura no aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fue excluida de la reforma y ley de 2014 sobre la consulta popular. Aun así, de los 30 estados con legislación en la materia, Hidalgo y Veracruz son la excepción, en 28 aparece el plebiscito. Los municipios no se quedan atrás, pues para 2015, 187 de ellos lo tienen reglamentado y, de hecho, en al menos ocho fue activado en los tres años previos al 2015 (PXM, 2015).

## DEFINICIÓN DEL PLEBISCITO

La definición del plebiscito no es absoluta. En sus orígenes, en el siglo IV a. C., los romanos usaban al *plebescitum* para legitimar decisiones de las autoridades ante asambleas de plebeyos y luego se usó para resolver problemas de soberanía (Prud'homme, 2016, p. 35). En su etimología, la palabra se origina del latín *plebiscitum*, vocablo compuesto por *plebis*, que se refiere al pueblo llano o gente común, y *scitum*, referido a decreto o mandato, por tanto una traducción literal sería «mandato del pueblo» (López, 2017). La RAE (2020), en su primera y segunda acepción, lo define como una consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace propuestas sobre una cuestión política o legal o bien, como una resolución tomada por la mayoría en una votación popular directa.

Actualmente, es posible encontrar definiciones sobre el plebiscito muy diferentes entre sí, tanto en la literatura académica como en las legislaciones de la región latinoamericana (Lawrence, 1986; García-Pelayo s. f., citado en Rosa Hernández, 2010; Borja, 2019; Rosa Hernández, 2010, p. 7; Ramírez Sáiz, 2013, p. 38; Sistema de Información Legislativa, 2020).

En términos generales, Borja (2019) menciona que el plebiscito debería ser «un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad» porque así reivindicaría su originaria condición democrática. En la literatura se encuentran tres objetos de excepcional importancia social donde las votaciones populares se asocian a la activación de un plebiscito:

- I. Decisiones fundamentales sobre la soberanía de un Estado (independencia, anexión o cesión de territorios, secesión o unión con otro Estado) (Farley, 1986 citado en Prud'homme, 2016, pp. 35-36; Borja, 2019; Sistema de Información Legislativa, 2020).
- II. Decisiones sobre la dispersión de poder dentro del territorio de un Estado. Por ejemplo, la división de gobiernos subnacionales o creación de nuevos municipios.
- III. Decisiones del Poder Ejecutivo referentes a procesos gubernativos y administrativos (García-Pelayo, s. f., citado en Rosa Hernández, 2010, p. 74; Ramírez Sáiz, 2013, p. 38).

En México, las definiciones más adoptadas en las legislaciones locales son la segunda y la tercera. La primera no porque el plebiscito no está considerado en la legislación nacional, en la cual se asumirían decisiones sobre la soberanía de un Estado. De hecho, en las 28 leyes locales el plebiscito alude a la consulta de actos de los poderes ejecutivos estatales y de sus gobiernos municipales. En nueve de estas, se incluyen actos sobre la constitución estatal como la creación, fusión o supresión de municipios y arreglos territoriales, y otras cuestiones varias.<sup>2</sup>

La definición de Rosa Hernández (2010) refleja cómo se ha definido al plebiscito en la legislación mexicana local: una consulta a los ciudadanos o al electorado «sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos de gobierno-administrativos, no de carácter legis-

---

2 En nueve casos se incluyen actos sobre la constitución estatal respecto a la creación, fusión o supresión de municipios y sobre arreglos territoriales, aunque en el caso de Querétaro se incluyen actos, propuestas o decisiones de su instituto electoral, y en tres se incluye materia de agenda legislativa.

lativo [sino para expresar aprobación o rechazo] sobre la realización de actos o decisiones del Ejecutivo» (Rosa Hernández, 2010, p. 7). A partir de lo mencionado, el plebiscito haría referencia, sobre todo, pero no únicamente, a la emisión de una votación ciudadana respecto de una decisión administrativa o gubernativa del Poder Ejecutivo. El objeto de la decisión pública del plebiscito aborda dos cuestiones de la función ejecutiva: i) administrativa, que refiere a la relación del Ejecutivo con respecto al ciudadano sobre «la afectación de la esfera jurídica de los particulares»; o bien, ii) gubernativa, que implica la relación del Poder Ejecutivo con respecto a los otros poderes y niveles de Gobierno (Rosa Hernández, 2010, p. 9).

## PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

En el conjunto de mecanismos de democracia directa (MDD), suele incluirse al plebiscito, al referéndum, a la consulta popular, a la revocación o ratificación de mandato y a la iniciativa popular.<sup>3</sup> El elemento común que los caracteriza a todos es su inevitable vinculación a la «institución del voto», o bien, a una consulta directa en las urnas, similar a las votaciones electorales, pero con asuntos de orden distinto y que son precedidos por una serie de requisitos legales para su activación (García, 2009, p. 81; Altman, 2010, p. 10; Welp y Schneider, 2011, p. 51; Linares y Welp, 2019, p. 56). La activación de los MDD ha sido justificada porque supone provechos a las democracias debido a que: i) permiten representar expresiones de la voluntad popular, ii) legitiman decisiones

---

3 Las definiciones varían de un contexto a otro. Por lo general, la iniciativa ciudadana o popular suele hacer referencia a un procedimiento que permite a la ciudadanía proponer cambios a la legislación o enmiendas constitucionales. El referéndum somete una propuesta de ley o una ley vigente a la aprobación, al rechazo o a ratificación de la ciudadanía mediante el voto. La revocación de mandato es un proceso de votación para separar a representantes de sus cargos públicos. El plebiscito se asocia a un asunto de especial interés que la autoridad somete a la opinión ciudadana para que apruebe o rechace la propuesta, más en asuntos ejecutivos (Ramírez Sáiz, 2013, pp. 36-38; Prud'homme, 2016, p. 35; Linares y Welp, 2019, p. 56; Borja, 2019).

y actos de Gobierno, iii) abren y mejoran las decisiones públicas, iv) contrapesan intereses minoritarios y controlan al Estado; y v) corrigen fallas a la democracia representativa (Borja, 2019; Lissidini, 1998, p. 171; Prud'homme, 2016, pp. 70-71).

No obstante, la activación de los MDD en Latinoamérica enfrenta problemas comunes que los han dejado reducidos a letra muerta o como armas del Ejecutivo (Welp, 2020). Debido a que su activación es muy complicada y que, cuando por fin lo logran, no funcionan para canalizar demandas ciudadanas, no suceden en un marco donde se asuman decisiones informadas, no otorgan garantías jurídicas, no se respetan los resultados, o bien, terminan instrumentalizados a conveniencia por instituciones representativas (Welp, 2020). Los factores que les «imponen condiciones» al «buen funcionamiento» de los MDD, incluyendo claro está a los plebiscitos, son numerosos (Linares y Welp, 2019: 57). Las investigaciones especializadas muestran que el diseño institucional formal de los MDD impone la mayoría de las limitaciones para su promoción, activación y buen funcionamiento (Breuer, 2009; Welp, 2010; Linares y Welp, 2019; Welp, 2020).

## DIMENSIONES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PLEBISCITO

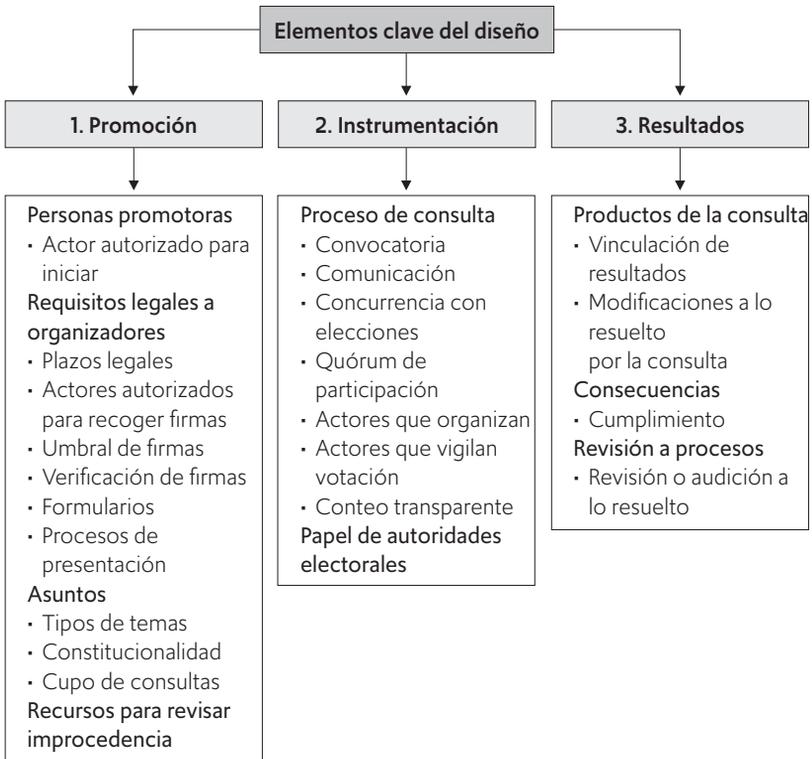
Los plebiscitos en Jalisco no han culminado en consultas. Aun así, debería de analizarse su diseño institucional. Por lo tanto, para dar seguimiento ordenado al caso del Cerro del 4, se estudiará fundamentalmente el diseño institucional y el rol jugado por los organismos responsables en el marco institucional. Las dimensiones más relevantes para el estudio del diseño legal del plebiscito se ordenan de acuerdo con las etapas de su proceso, analíticamente diferenciadas (Breuer, 2009; Schneider y Welp, 2011; Welp, 2020; Linares y Welp, 2019):

- i. Promoción, cuando aparecen las oportunidades o problemas que motivan la activación en cuestión, la serie de acciones para activarlo y la culminación en la decisión de activarse o no.

- II. Instrumentación de la consulta o iniciativa.
- III. Decisión y acciones tomadas por el gobierno respecto de los resultados del MDD.

La Imagen 1 sintetiza lo aquí mencionado. Cabe mencionar que adicionalmente se prestará atención al rol de los organismos responsables de su instrumentación.

**Imagen 1.**  
Elementos relevantes del diseño institucional de los MDD



Fuente: elaboración propia a partir de Breuer (2009); Schneider y Welp (2011); Welp (2020); Linares y Welp (2019).

## DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PLEBISCITO EN EL CONTEXTO JALISCIENSE

En 1997 se reformó la Constitución Política del Estado de Jalisco, al ampliarse su artículo 11, la definición del sufragio como expresión de voluntad popular para elegir representantes, a la participación en procesos del plebiscito y referéndum. Posteriormente, en 1998 se aprobó su Ley de Participación Ciudadana que reglamentó por primera vez al plebiscito, junto al referéndum e iniciativa popular. El primer intento de promocionar al plebiscito fue en 2002 por el gobierno municipal de Tenamaxtlán, y a la fecha van seis intentos, el último es el caso del Cerro del 4, todos estancados en su fase de promoción (Tabla 1). Representan 13% de intentos de activación de mecanismos de democracia directa en Jalisco, en donde de 45 solo siete han sido activados, dos consultas populares y cinco iniciativas populares (Tabla 2). En la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, promulgada en 2019, el plebiscito se define como un mecanismo para someter a la consideración ciudadana actos o decisiones ejecutivas o de los ayuntamientos.

La ley de 1998 que reglamentó el plebiscito fue abrogada en 2008 al entrar en vigor el Código Electoral y de Participación Ciudadana, en el cual se continuó con la regulación de los tres MDD anteriores. En 2016 se reformó la Constitución para reconocer a 12 mecanismos de participación ciudadana, y aparece el Código Electoral y de Participación Social. Por último, cuando se creó la ley del 2019, se incluyó al Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza y se amplió la oferta participativa a 16 mecanismos, con siete MDD incluido el plebiscito. No está de más mencionar que incipientemente hasta 2017 unos once municipios lo reglamentaban (García y Téllez, 2017, p. 41).

En la Tabla 3, se realiza un recorrido por la evolución del plebiscito en las leyes estatales de 1998, 2008, 2016 y 2019, en busca de las trabas más importantes, cuya referencia es la legislación de 2019 y en contraposición con las dos tablas anteriores.

**Tabla 1.**  
**Relación de promociones de plebiscitos en Jalisco**

<b>Año</b>	<b>Promovente</b>	<b>Cuestión a consultarse</b>	<b>Tipo de tema</b>
2002	Rafael Flores Martínez; Gobierno Municipal de Tenamaxtlán	Construcción de sanitarios públicos sobre el cuadro de la plaza México de Tenamaxtlán	Obra pública
2009	Jesús Eduardo Almaguer Ramírez; Presidente del PRI en el municipio de Guadalajara	Construcción de la línea dos del Macrobús	Movilidad
2009	Miguel Franco Barba, Lucía Lorena López Villalobos, José Luis González Barba; Gobierno Municipal	Creación del municipio de Capilla de Guadalupe	Separación de municipio
2012	Carlos Méndez Gutiérrez; Gobierno Municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos	Demolición del inmueble denominado Foro Público incrustado en la Plaza Principal de esta localidad	Infraestructura
2017	Juan Ramón Gutiérrez Puentes; ciudadano	Desincorporación de dos predios ubicados en la parte alta del Cerro del Cuatro, por el Ayuntamien- to de San Pedro Tlaquepaque	Desincorporación de espacios públicos
2019	Gustavo de la Torre Nava- rro; ciudadano	Desincorporación y donación de superficie de terreno relativa al Parque Central Cerro del 4, emiti- do por el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque	Desincorporación de espacios públicos
2019	José Martínez; ciudadano	Desincorporación del dominio público de las propiedades municipales en el Centro Comercial Zapopan	Desincorporación de espacios públicos

*Fuente: elaboración propia a partir de Histórico de mecanismos de participación ciudadana en el estado de Jalisco a septiembre de 2020 del IEPG.*

Tabla 2.  
Promociones de activación de MDD en Jalisco iniciadas al año 2019

Mecanismo	Cantidad	Porcentaje	Situación		
			Declarado improcedente	Activado	Pendiente al 2020
Consulta popular	5	9	1	2	2
Iniciativa popular	10	18	5	5	0
Plebiscito	7	13	6	0	1
Referéndum	2	4	2	0	0
Revocación de mandato	31	56	31	0	0
<b>Suma</b>	55	100	45	7	3

*Fuente: elaboración propia a partir del Histórico de mecanismos de participación ciudadana en el estado de Jalisco a septiembre de 2020 del IEPC.*

Tabla 3.  
Evolución del diseño institucional del plebiscito en Jalisco

Año	1998	2008	2016	2019
<b>Norma</b>	<b>Ley de Participación Ciudadana</b>	<b>Código Electoral y de Participación Ciudadana</b>	<b>Código Electoral y de Participación Social</b>	<b>Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular</b>
<b>PROMOCIÓN</b>				
Personas promotoras	- Estatal, desde arriba - Municipal, desde arriba y abajo	- Estatal, desde arriba - Municipal, desde arriba y abajo	- Estatal, desde arriba - Municipal, desde abajo	Estatal y municipal, desde arriba y desde abajo
Definición	Reactivo	Reactivo	Reactivo	Reactivo
<b>Requisitos legales para ciudadanía</b>				
Plazo	30 días posteriores o antes de la realización	No especifica	30 días naturales posteriores	30 días naturales posteriores
Personas participantes	Residentes del municipio	Residentes del municipio	Residentes del estado/municipio	Residentes del estado
Umbral firmas	Elevado	Elevado	Moderado	Moderado
Formularios	Oficial	Oficial e informal	Oficial	Oficial

Año	1998	2008	2016	2019
Norma	Ley de Participación Ciudadana	Código Electoral y de Participación Ciudadana	Código Electoral y de Participación Social	Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular
<b>Asuntos</b>				
Temas	Decisión/acto trascendente	<i>Estatal:</i> decisión/acto trascendente <i>Municipal:</i> obra pública y enajenación patrimonial	Decisión/acto materialmente administrativo	Decisión/acto materialmente administrativo
Cupo al año	No señala	No señala	No señala	No señala
Diseño de pregunta	Consejo electoral	No señala	No señala	No señala
Causales de improcedencia	Múltiples y ambiguos	Múltiples y ambiguos	A verificación de requisitos	A verificación de requisitos
<b>INSTRUMENTACIÓN</b>				
<i>Proceso de consulta</i>				
Convocatoria	Por Consejo Electoral	Por Consejo Electoral	Por Instituto Electoral	Por Instituto Electoral
Deliberación	Imprecisa	Imprecisa	No precisa	Debate público
Concurrencia de elecciones	No señala	No señala	Posible, pero no obliga	No señala
Quorum de votación (min)	No señala	40% del padrón	40% del padrón 50% votos en un sentido	33% del padrón 50% votos en un sentido
Principal actor organizador	Consejo Electoral	Consejo Electoral	Instituto Electoral	Instituto Electoral y Consejos
<b>RESULTADOS</b>				
<i>Productos de consulta</i>				
Vinculación	Implícita	Implícita	Explícita	Explícita
<i>Consecuencias</i>				
Cumplimiento	No señala	No señala	Forzoso o sanción	Forzoso o sanción
<i>Revisión a procesos (promoción, instrumentación y resultados)</i>				
Modificación a lo resuelto	No señala	Impugnable	Impugnable	Impugnable

Fuente: elaboración propia.

## Promoción

La promoción es un elemento fundamental en el diseño institucional del plebiscito porque en Jalisco ha sido la fuente de mayores limitantes para su activación. Respecto del origen de la consulta, solo recientemente se permite tanto para el ámbito municipal como estatal hacerla desde

arriba, o sea por el Congreso local, Ejecutivo local o gobierno municipal; como desde abajo, es decir, por su ciudadanía. Hasta 2016, solo se permitía la activación desde arriba para asuntos estatales y se observa que en la ley de 2016 únicamente se permitía en municipios desde abajo. El plebiscito ha conservado una definición reactiva para aceptar o rechazar decisiones del ejecutivo estatal o del gobierno municipal. No considera situaciones de activación automática según temas predeterminados por la constitución o circunstancias especiales.

Los requisitos legales de activación han sido distintos para gobierno y para ciudadanía. Por ejemplo, para la activación estatal por el Legislativo hasta antes de 2019 se solicitaban dos terceras partes del Congreso local, y ahora se pide solo una tercera parte. Los requisitos para la ciudadanía pueden observarse que no encuentran una definición explícita de las personas autorizadas para recoger las firmas, mientras que las autorizadas para signar previamente eran residentes del municipio en cuestión, ahora se permite participar a los inscritos en la Lista Nominal de Jalisco. Esto importa porque no se señala algún límite en caso de ser municipal. En cuanto a los plazos legales para solicitarlo, se establecieron 30 días naturales posteriores al acto o decisión a partir de 2016, en la Ley de 2008 no se especificaban, cuando en la Ley de 1998 hablaba de 30 días posteriores o antes de la realización del acto. No se considera que la ciudadanía organizadora reciba apoyos institucionales de algún tipo para la recolección, solo se prohíbe a partidos políticos involucrarse en esto.

El umbral de firmas se adaptó al contexto al tener una fórmula diferenciada que disminuyó considerablemente para 2019. En lo estatal, en 2016 solicitaban 0.5% y ahora 0.05%. En lo municipal, también disminuyó, ahora en municipios con menos de 50,000 habitantes, 2%; con entre 50,000 más uno hasta 100,000, 1.5%; con entre 100,000 más uno hasta 500,000, 0.5%; y con más de 500,000, 0.05%. Esto atiende el criterio de ser elevados para escalas pequeñas y pequeños para escalas grandes (Linares y Welp, 2019); pero como aquí hay poca experiencia, no puede saberse si en lo cotidiano sea mucho o poco para ser recolectado por

las y los ciudadanos. Además, no hay determinación para distinguir delimitaciones menores al municipio, por ejemplo, a nivel colonia. Por lo tanto, cuando así sea, se debe cumplir con todo el requisito de firmas a escala municipal.

Como veremos, la ley de 2019 redistribuyó competencias en autoridades sobre la materia. Aquí vale decir que el formulario es ofrecido y presentando ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC), pero primero este debe ser elaborado por el Ejecutivo estatal y luego aprobado por un Consejo Estatal. En 2008 podía presentarse un escrito informal si reunía los requisitos. Las firmas se verifican mediante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE). Si bien, no estipula límites temporales para recoger y entregar firmas, se presuponen 30 días naturales de recogida porque así es el plazo de solicitud.

En los asuntos objeto de consulta, no incluyen materia de la agenda legislativa o constitutivos de la división territorial, sí incluyen materia de la agenda ejecutiva, concentrada en «actos o decisiones materialmente administrativos» del Ejecutivo estatal y ayuntamientos. Los temas más claramente excluidos son nombramientos de funcionarios públicos y determinaciones de precios, tarifas o contribuciones. Los temas menos claramente excluidos son aquellos que impliquen la disminución o revocación del reconocimiento o ampliación de los derechos humanos. Antes se delimitaban como temas trascendentales para el orden público o el interés social, incluso en 2008 estuvo cerrado solo a la ejecución de la obra pública o enajenación del patrimonio municipal. No se prevé una revisión de la constitucionalidad de la pregunta, tampoco se señalan especificaciones para su formulación para el plebiscito, aunque en la ley de 1998 debía ser elaborada por el Consejo Electoral, tampoco hay cupo anual de registro y realización de plebiscitos.

En Jalisco ni una de las siete solicitudes de plebiscito promocionadas a la fecha han superado este diseño institucional, es decir, no han pasado a instrumentarse. La excepción pudo ser el caso del Cerro del 4 descrito después. No obstante, se observará el resto del diseño institucional.

### *Instrumentación*

En la instrumentación de la jornada de votación, la autoridad electoral es la responsable de emitir la convocatoria. Actualmente, debe hacerla cuando menos 30 días naturales previos a la jornada e incluir sus detalles. En la ley de 2019, la promoción de la deliberación de la agenda fue reducida a organizar al menos un debate ampliamente difundido donde los representantes de las partes participen, pero no establece la obligación de ampliarlo a una discusión más profunda y plural. Tampoco contempla apoyos adicionales a las partes, como financiamientos para promover el voto o realizar campañas de información. La legislación previa solo incluía que el Consejo Electoral realizaría campañas para conocer los argumentos en pro y en contra. Afortunadamente, la jornada de votación del plebiscito no necesariamente debe coincidir con las elecciones constitucionales.

El IEPC debe organizar, vigilar y finalmente contar resultados de la elección. La legislación previa a 2019 responsabilizaba al Consejo Electoral a ofrecer la infraestructura mínima, ya en 2016 el IEPC la regularía y podría organizarla, pero la autoridad ejecutiva asumiría los costos. En la actual legislación, se supone que el IEPC organiza y la figura del Consejo Estatal se involucra en la observación del proceso y difunde la convocatoria, pero el costo de la organización y desarrollo del plebiscito deberá ser absorbido por la autoridad de la que este es objeto. La calificación de los resultados recae también en el IEPC, la ley de 2008 preveía incluir a representantes de partidos para calificar resultados, ahora tienen prohibido involucrarse. No hay claridad de cómo el ciudadano o sus representantes promoventes puedan vigilar la votación y la calificación de los resultados.

El *quorum* de votación mínimo es de 33% de los inscritos en la Lista Nominal, previamente eran de 40%, y más de 50% de votos en algún sentido. Linares y Welp (2019, p. 68) hallan estos porcentajes de aforo altos en América Latina por ser muy difíciles de alcanzar.

### *Resultados*

La fase final es también crítica, es aquello que se hace con los resultados

de la consulta: ¿los efectos de la consulta son vinculatorios? En la ley de 2019 sí es explícito, antes de 2008 era implícito. Aunque la ley de 2019 no ofrece consideraciones explícitas para garantizar que la decisión se asuma totalmente, o que no sea modificable en los términos de la discusión, sí plantea que el cumplimiento sea forzoso y, si hay omisión, haya sanciones según sus términos, algo agregado desde 2016.

Finalmente, la impugnación juega un rol importante en todas las etapas porque los procesos de promoción e instrumentación son objeto a impugnar por los involucrados, lo que puede modificar lo resuelto. La ley de 2019 incluye recursos de revisión para resolver sobre la procedencia y validación de los resultados, o sobre los actores, omisiones o resoluciones definitivas emanadas de las autoridades encargadas del proceso. Además, el Código Electoral, en el cual se define al sistema de medios de impugnación, incluye recursos de apelación y el juicio de inconformidad para juzgar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales locales ante el tribunal electoral local.

### *Organismos responsables*

La Tabla 4 presenta las principales atribuciones de las autoridades en la materia según las etapas del plebiscito, cuando este es solicitado por la ciudadanía para la ley de 2019. Varios de ellos están en el Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza.<sup>4</sup>

En la promoción se ven involucradas distintas atribuciones de los agentes, organismos o autoridades a cargo. Antes, debe mencionarse que la ley involucró en el plebiscito a dos nuevos organismos: al Consejo Estatal y al Municipal. El Consejo Estatal, como se verá, no estaba activado,<sup>5</sup> pero este se define en la ley de 2019 como el «órgano interinstitucional, de carácter social, participativo, incluyente y representativo

---

4 Según el artículo 8 de la ley de 2019, busca establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades estatales de todos los órdenes de gobierno, en la promoción e implementación de mecanismos de participación ciudadana, popular y gobernanza, así como homologar criterios en el trámite de los mecanismos de participación.

5 El 13 de marzo de 2021 el Consejo Estatal tomó protesta ante el Congreso del Estado.

de los grupos prioritarios de nuestra sociedad, que goza de autonomía técnica para decidir libremente sobre sus resoluciones». Los Consejos Municipales deberán reglamentarse por el Ayuntamiento y se involucran en la organización y realización de los mecanismos de participación ciudadana.

**Tabla 4.**

**Atribuciones de las autoridades en materia de participación ciudadana durante las etapas del plebiscito cuando es solicitado por la ciudadanía**

	<b>Promoción</b>	<b>Instrumentación</b>	<b>Resultados</b>
<b>IEPC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibe solicitud.</li> <li>- Verifica los requisitos de solicitud.</li> <li>- Conoce y resuelve recursos de revisión por su Consejo General.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emite convocatoria.</li> <li>- Organiza, desarrolla y computa la consulta.</li> <li>- Diseña y produce los materiales de la consulta</li> <li>- Organiza un debate</li> <li>- Conoce y resuelve recursos de revisión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declara y valida resultados.</li> <li>- Conoce y resuelve recursos de revisión.</li> </ul>
<b>Consejo Estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprueba los formatos oficiales de solicitud.</li> <li>- Recibe y determina la procedencia.</li> <li>- Observa proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observa proceso</li> <li>- Difunde convocatoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observa proceso.</li> <li>- Difunde resultados.</li> <li>- Ordena publicación de resultados validados.</li> </ul>
<b>Consejo Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recibe y determina la procedencia.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordena publicación de resultados validados.</li> </ul>
<b>Ayuntamiento/ Ejecutivo Estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecutivo estatal: diseña formulario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absorben el costo de organización y desarrollo.</li> </ul>	
<b>Junta Local Ejecutiva del INE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verifica firmas que respalden solicitud.</li> </ul>		
<b>Tribunal Electoral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resuelve medios de impugnación (recursos de apelación y juicio de inconformidad).</li> </ul>		

*Fuente: elaboración propia.*

Para el plebiscito solicitado por ciudadanos, el IEPG es quien recibe la solicitud, verifica los requisitos de la solicitud, pero luego debe remitirlo al Consejo Estatal o Municipal, para que estos determinen sobre su procedencia. Previamente, el Ejecutivo estatal debió diseñar el formulario y luego, el Consejo Estatal aprobarlo y finalmente el IEPG ofrecerlo. Una vez recibida la solicitud, el IEPG solicita a la Junta Local Ejecutiva del INE verificar las firmas que la respaldan. Se supone que el Consejo Estatal puede observar todo el proceso, desde promoción hasta su conclusión.

En la instrumentación del plebiscito mencionado, el IEPG emite la convocatoria; organiza, desarrolla y computa la consulta; diseña y produce los materiales de la consulta; y prepara un debate. Es obligación del Ayuntamiento o el Ejecutivo estatal, según sea el caso, absorber el costo de organizarla y desarrollarla. El Consejo Estatal puede difundir la convocatoria.

De los resultados, el IEPG los declara y valida, luego el Consejo Estatal o Municipal ordena su publicación en la gaceta local. El Consejo Estatal puede difundir los resultados.

Los medios de impugnación pueden presentarse a lo largo de todo el proceso. Al Consejo General del IEPG, que es su órgano superior de dirección, le corresponde conocer y resolver recursos de revisión. Pero una vez agotados estos medios, entraría el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco a resolver los medios de impugnación como los recursos de apelación y juicios de inconformidad. Finalmente, puede apelarse al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primero en la Sala Regional Guadalajara y posteriormente en la Sala Superior.

#### CASO PROMOCIÓN DE PLEBISCITO PARQUE CENTRAL CERRO DEL 4

La historia de la promoción será contada en tres partes. La primera relata la experiencia de la solicitud y primera impugnación; la segunda parte, la experiencia de la segunda resolución; y la tercera, la experiencia de la resolución final.

### *Primera revisión*

El hecho detonante del plebiscito sucedió el 12 de julio de 2019, cuando el Pleno del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque emitió acuerdos respecto de la desincorporación de terreno del Parque Central del Cerro del 4, al trasladar la superficie al ente público de la Universidad de Guadalajara para que esta construyera el Proyecto del Centro Universitario Multitemático. El problema definido es que los centros universitarios temáticos en la ciudad se encuentran mayormente en los municipios norte y este, al contrario del sur de la ciudad, donde, por ejemplo, el municipio de Tlaquepaque tiene gran falta de servicios públicos y de equipamiento reflejado en altos grados de marginación. Por lo tanto, el objetivo del proyecto era atender y expandir la cobertura de oferta educativa a nivel superior en la zona sur de la ciudad.

En reacción, un ciudadano quien en ese momento presidía la organización vecinal Vecinos Solidarios de Tlaquepaque, y antes fue candidato independiente a la Presidencia Municipal, emprendió la activación del plebiscito respecto de la decisión descrita, como representante común de las y los promoventes.

La promoción ciudadana del plebiscito inició con la solicitud de los formatos y del número de firmas necesarias para respaldarlo ante el IEPC. Tras la aprobación en 2019 de la ley en la materia, la figura del Consejo Estatal no se había instalado, por lo tanto, no había un formato oficial, como lo respondió el IEPC. No obstante, luego de 28 días naturales del acuerdo, el 9 de agosto, el ciudadano presentó la solicitud para efectuar el plebiscito municipal en contra de este, así como de «cualquier acto jurídico emitido con posterioridad para materializar la desincorporación y donación de la superficie de terreno mencionada». La solicitud quizás no se presentó en el formato oficial, pero en su ausencia sí contenía lo solicitado, se presentó dentro de los 30 días naturales señalados y se acompañó de 365 firmas, primero fueron 254 y tres días después se presentaron 111 complementarias. Al margen de que durante el proceso de donación no se realizaron consultas a la población de la zona, entre los principales motivos de la solicitud estaban que la autoridad vulne-

raba garantías individuales y derechos humanos a un medio ambiente sano y a la salud de la población de la ciudad.

El IEPC, además de recibir la solicitud, procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos. Más tarde, la solicitud fue enviada por la Secretaría Ejecutiva del IEPC al Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva en Jalisco del INE, para revisar las firmas. Esta última verificó que 317 se hallaban en la Lista Nominal de Electores y otras 45 correspondían a registrados no encontrados, repetidos, bajas, fuera de la Lista Nominal o sin firmas; de las 317, 312 sí coincidieron y cinco no. También, el IEPC solicitó información de la Lista Nominal del sitio web del INE para el municipio de Tlaquepaque, pues al tomar como corte el inicio de la solicitud debían reunirse 232 firmas, por tanto, el umbral se superó por 80 firmas.

Es conveniente mencionar que el municipio ya tenía vigente su Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza y que el Consejo Municipal<sup>6</sup> ya estaba instalado desde el 1 de julio de 2019. El reglamento además incluye al plebiscito, en una definición a contracorriente a la descrita en la ley de 2019.<sup>7</sup> Al tomar en cuenta esto, el 18 de octubre de 2019, el IEPC determinó que los requisitos de la solicitud se cumplieron y lo remitió a ese Consejo Municipal. Si bien el artículo 54 del reglamento establece que debería analizar la solicitud de plebiscito en un plazo no mayor a 30 días naturales y decidiría con el voto de la mayoría relativa de sus integrantes una de las siguientes opciones: i) admitirla en sus términos, ii) proponer modificaciones técnicas o iii) rechazarla, la ley de 2019, según su artículo 37, no lo establece con tal claridad, única-

---

6 El reglamento lo define en su artículo 33 como «el órgano garante de la participación ciudadana en el Municipio, con funciones de gestión y representación vecinal, coadyuvante y vigilante del Ayuntamiento en la transformación de la relación entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos, cuyas determinaciones serán vinculatorias» según sea el caso.

7 El artículo 49 del reglamento lo define como «un mecanismo [llevado] a cabo a instancia del Consejo Municipal, [para someter] a consideración de los habitantes del Municipio en general, para su aprobación o rechazo, los actos o decisiones de gobierno, de manera previa a su ejecución».

mente señala que el IEPG al verificar los requisitos lo remitirá al Consejo Municipal para que determine su procedencia.

El Consejo Municipal rechazó la solicitud argumentando improcedencia. Entre los principales argumentos expuestos, está el haber ponderado como superior el interés y las garantías de las niñas, niños y adolescentes en su derecho a la educación, algo considerado primordial en la toma de decisiones; argumento elaborado a partir de información solicitada a algunas autoridades municipales y universitarias sobre el proyecto. Además, en un punto de acuerdo argumentó extemporaneidad; algo clave porque retoma el artículo 84 de la Constitución local que establece que: «Los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal, podrán ser sometidos previamente a la aprobación de la población municipal por medio del proceso de plebiscito».

De acuerdo con el Consejo Municipal, la Constitución local habría impuesto condiciones para la realización de plebiscitos previamente a la materialización de ambos actos. Algo al menos dudoso, porque está en evidente contradicción con lo dicho en la ley de 2019. El Consejo Municipal dice que encuentra un «impedimento de carácter constitucional para analizar a fondo la procedencia de la solicitud» debido a que se presenta de manera posterior y no previamente a la materialización del acto haciéndola improcedente.

Para rematar, al definirlo como cuestión de derechos humanos, argumentó algo descrito en la ley de 2019 como tema no consultable: «la supresión, modificación o limitación de derechos humanos no puede ser motivo de la realización de plebiscito, y toda vez que la donación y objetivo de la misma se relaciona íntimamente con garantizar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes para acceder a la educación».

### *Segunda revisión*

Cuatro días después, el ciudadano presentó un recurso de revisión en contra de la resolución del Consejo Municipal ante el IEPG. Entre otras cuestiones, argumentó que el Consejo Municipal se pronuncia sobre la

pertinencia de realización del proyecto de la Universidad de Guadalajara, cuando el Consejo Municipal no tiene atribución ni facultad para tal acción, ni es parte para dictaminar sobre la procedencia de la solicitud del plebiscito y no debió dar vista al Ayuntamiento y que justificara este sus acciones, de acuerdo con la ley de 2019.

El IEPG lo remitió al Consejo Municipal que, a su vez, lo remitió al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJ). A principios de diciembre, el TEEJ consideró que el medio de impugnación debía ser reencauzado por no cumplirse con el agotamiento de las instancias previas o el principio de definitividad. Así, lo reencauzó al Consejo General del IEPG, para que este conociera y resolviera el recurso de revisión, ya sea para confirmarlo, modificarlo o revocarlo.

En este punto, debe considerarse que la ley de 2019 no contempla un sistema de medios de impugnación, mientras que la legislación estatal previa sí lo incluía. Solo el artículo 152 establece que las controversias deberán resolverse conforme al sistema de medios de impugnación del código electoral local. El TEEJ retomó el artículo 134 del mencionado código, sobre una de las atribuciones del Consejo General del IEPG para resolver los recursos de revisión que le competen en los términos de la ley de la materia. Aunque dicho sistema establece que el recurso de revisión procede para impugnar actos y resoluciones de los órganos del IEPG.

El Consejo General del IEPG a finales de enero de 2020 acordó revocar la resolución del Consejo Municipal para que, en 10 días, emitiera otra en la cual se declarara la procedencia del plebiscito. El argumento fue que el Consejo Municipal indebidamente analizó los requisitos de la solicitud para su procedencia y cumplimiento, como el plazo de presentación que ya había sido declarado procedente; esto debido a que lo referido en la Constitución local es la activación en potestad de los Ayuntamientos, pero no la activación en potestad del ciudadano.<sup>8</sup> Asimismo, el Consejo General del IEPG advirtió que el plebiscito no buscaba disminuir

---

8 Además, argumentó que el conocer con antelación la decisión o acto de gobierno lo contradice, porque la ciudadanía no está obligada al conocimiento del acto de autoridad antes de su materialización, lo cual «rompe con la lógica jurídica y afecta el derecho a participar de los ciudadanos en las decisiones de las autoridades».

o revocar el reconocimiento o ampliación de los derechos humanos debido a que no se estaba: «solicitando una consulta que determine si se disminuye o revoca el reconocimiento o la garantía del derecho humano a la salud, o el medio ambiente sano, o la educación o la seguridad [...] tampoco se confrontan derechos humanos que no se deben excluir entre sí [sino que] se complementan».

Finalmente, consideró que el Consejo Municipal hizo una interpretación restrictiva respecto de la ley de 2019. En conclusión, el Consejo General del IEPC solicitó al Consejo Municipal que en 10 días declarase procedente al plebiscito y lo acompañase del dictamen de suficiencia presupuestal, pues el municipio debe de asumir el costo de su organización.

Ante la notificación de la decisión del Consejo General del IEPC, el 4 de febrero de 2020 el Consejo Municipal solicitó aclaración de los efectos de la resolución porque su resolución le resultó «ambigua e inclusive contradictoria, en la parte relativa a los efectos con los cuales se deben cumplimentar», en cuanto a si únicamente debía acatar lo expuesto o bien resolver sobre la procedencia del plebiscito. El Consejo General del IEPC la aclaró afirmando que no existen elementos para determinar la improcedencia del plebiscito en cuestión, por lo tanto, reafirma que se declare la procedencia.

### *Tercera revisión*

Desde una posición más, la Universidad de Guadalajara y el Ayuntamiento de Tlaquepaque promovieron el 11 de febrero de 2020 un recurso de apelación ante el TEEJ, respecto de la última determinación del Consejo General del IEPC.

Por el lado de la Universidad de Guadalajara, mediante su abogado general y como tercero interesado que percibió un agravio a la institución, argumentó entre otras cosas que: i) el IEPC no era competente para determinar la procedencia del plebiscito, al ordenar indebidamente al Consejo Municipal a hacerlo, y dejó solo en calidad de trámite su declaración de procedencia; ii) retomó la interpretación sobre derechos humanos, en este caso a la educación, como objeto del plebiscito y, por

lo tanto, argumentó su no procedencia; y iii) retomó el argumento de la interpretación al artículo 84 hecho por el Consejo Municipal en el cual se declara la solicitud extemporánea, pero añade el artículo 39 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública en que se replica lo señalado por el artículo 84 de la Constitución local.

Por su lado, el Síndico Municipal, también como tercero interesado que percibió un agravio a la institución, en su argumento: i) retomó el argumento sobre derechos humanos; ii) señaló que la fecha se tiene por presentada el 13 de agosto cuando se le asigna número de registro y no el 9 de agosto de 2019 de presentación de la solicitud; por lo tanto debió considerarse extemporánea al sumar 31 días naturales posteriores al acto; iii) 10 días después solicitó una ampliación de manera vinculante al recurso de apelación, al argumentar que la desincorporación y donación de la superficie ya es un acto irreparable y materializado, porque el terreno en cuestión ahora es propiedad de la Universidad de Guadalajara, y no del Ayuntamiento.

Adicionalmente, el mismo día, dos ciudadanas presentaron al IEPG un escrito donde adjuntaron algunas firmas y solicitaron entre otras cosas, una aclaración respecto a la insistencia de la realización del plebiscito y pidieron que se dé marcha atrás con la determinación.

Cabe mencionar que, en el ínterin aconteció el confinamiento por la pandemia del COVID-19, el cual interrumpió y alargó algunas actividades correspondientes a las autoridades competentes.<sup>9</sup> Desgraciadamente, sucedió también otro acontecimiento desagradable que quizá no tenga

---

9 En estas fechas, el Consejo Municipal solicitó una prórroga para cumplir con lo resuelto en el recurso de revisión, en el cual se solicita que dentro del curso de 10 días hábiles emitiera una nueva resolución para declarar la procedencia del plebiscito, además de acompañarlo del dictamen sobre la suficiencia presupuestal, hasta en tanto el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco resuelva el recurso de apelación presentado por dicho Consejo Municipal y la Universidad de Guadalajara. El Consejo Electoral respondió que no procede la prórroga solicitada, y el ciudadano promovente solicitó que se proceda conforme a derecho al respecto. Posteriormente, el Consejo Municipal solicitó que, como excepción a la regla, se produzcan efectos suspensivos hasta que el tribunal electoral se pronuncie al respecto del recurso mencionado antes. A finales de marzo, el IEPG dictó medidas de prevención que serían reanudadas hasta julio. Los primeros días de julio, en el contexto mencionado, el Consejo Municipal anunció la suspensión total de

relación a todo esto, pero que de algún modo tocó al proceso y motivó la reflexión sobre las carencias de la democracia directa en nuestra localidad: en mayo de 2020 el ciudadano representante fue herido de bala en la mandíbula en la colonia Centro del mismo municipio, justo al arribar a su domicilio. Por demás, un hecho desafortunado.

El 9 de septiembre de 2020, el TEEJ notificó de su resolución al Consejo General del IEPC respecto a los recursos de apelación del Ayuntamiento y de la Universidad de Guadalajara, en la cual revoca la resolución del Consejo General del IEPC. Entre otros temas, retomó:

1. El argumento de agravio señalado por la Universidad de Guadalajara, en el cual se señalan argumentos de fondo relativos al menoscabo y afectación de los derechos humanos, que es un tema restringido por la ley de 2019 y que el Consejo General del IEPC no estudió. Este se limitó a señalar argumentos de forma, al dejar ausente la fundamentación y motivación debida; además, retomó el argumento del Ayuntamiento respecto a que ningún instrumento de participación ciudadana debe utilizarse para disminuir o revocar el reconocimiento o ampliación de los derechos humanos, especialmente el derecho de niñas, niños y adolescentes a la educación y al medio ambiente.
2. Que el acto del plebiscito queda a criterio de la autoridad emisora al materializarse el artículo 84 de la Constitución local, al tratarse de una enajenación de patrimonio municipal para ser sometido previamente o antes a la aprobación de la población, es decir, antes de que se ejecute, al ser potestad del municipio el someter a escrutinio de la población el acto. Por lo tanto, le asiste la razón al Consejo Municipal sobre la extemporaneidad para declarar impropio la solicitud de plebiscito.

---

labores y de términos, así como la recepción total de documentos, como medida para evitar la propagación del virus. El 14 de julio el Consejo General del IEPC percibió al Consejo Municipal para que cumpliera en 10 días lo resuelto, contados a partir de que sean superados los efectos de la suspensión de labores por la contingencia y, en caso de no hacerlo, se le impondrán las medidas de apremio necesarias.

3. Que el Consejo General comente un exceso del análisis lógico jurídico al indicar que el inconforme no estaba obligado al conocimiento del acto de autoridad antes de su materialización, porque resulta más que claro el término que señala dicho precepto legal del artículo 84 de la Constitución local, por lo tanto, es extemporánea. Además de considerar que el acto sujeto de consulta es un acto consumado de modo irreparable, por lo que dicha superficie de territorio ya es propiedad de la casa de estudios.

Como epílogo, el ciudadano estuvo inconforme con la determinación del TEEJ, para lo cual promovió un medio de impugnación ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para contravenir la resolución del TEEJ. La Sala Regional Guadalajara del TEPJF lo desechó todo por considerarlo infundado debido a que no confrontan los razonamientos fundamentales del fallo del tribunal de origen, y por lo tanto, deben seguir rigiendo. En un esfuerzo adicional, el 17 de octubre de 2020, el ciudadano presentó ante la Sala Regional Guadalajara un recurso de reconsideración para impugnar la resolución antes mencionada, la cual fue turnada a la Sala Superior del TEPJF, donde finalmente el 25 de noviembre de 2020 se declaró improcedente debido a que:

- a) la sentencia impugnada no atiende cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad; b) el recurrente no plantea argumentos respecto a dichos temas; c) el caso no implica la revisión de una violación grave a alguno de los principios constitucionales que rigen la materia electoral; d) no se cometió ningún error judicial evidente; y e) el asunto no supone la posibilidad de fijar un criterio importante y trascendente.

## CONCLUSIÓN

Para explicar la experiencia desafortunada del plebiscito en Jalisco, cuando ha buscado ser impulsado desde abajo o por la ciudadanía, un

primer elemento a considerar es el diseño institucional del mecanismo, al que habría que agregar el diseño institucional de las responsabilidades de las autoridades encargadas. Ambas son restricciones considerables. El tercer elemento serían las posiciones asumidas por dichas autoridades para gestionar al mecanismo, sobre todo cuánto se busca ampliar o disminuir el derecho ciudadano a la participación ciudadana.

Sin lugar a duda, el plebiscito en Jalisco tiene una historia desafortunada. Si bien, la entidad presume de una institucionalización temprana en comparación con el resto de las entidades federativas, más bien es letra muerta (Welp, 2020). Las intenciones por disminuir las barreras de activación en la ley de 2019 fueron brillantes comparadas con las legislaciones previas. No obstante, quedan opacadas con el recurso de los medios de impugnación (de apelación y de inconformidad), donde todo puede ser sujeto a interpretaciones tan diversas y amplias como en el caso aquí revisado. Por lo tanto, lleva a imaginar que cualquier intento posterior de promoción de plebiscitos desde abajo se verán envueltos en este asunto legal.

Los estudios más recientes en América Latina han problematizado el papel de las autoridades electorales en la materia, pero poco han observado el papel de autoridades adicionales que se ven implicadas recientemente en el contexto mexicano. Evidentemente el Poder Judicial, pero para el caso local, las figuras de los Consejos estatales o municipales para gestionar la participación ciudadana añaden complicaciones, lo cual no sería posible si el diseño institucional facilitara los procesos.

Respecto al diseño institucional para la etapa de promoción del plebiscito, que ha resultado ser problemática en el camino a su activación, se reflexiona lo siguiente:

- En sentido positivo, se observa que la ley de 2019 abrió la posibilidad de que las personas promotoras para lo estatal y lo municipal vengan desde arriba y desde abajo, aunque sigue teniendo un sentido reactivo para activarse desde la ciudadanía. Los porcentajes de firmas disminuyeron considerablemente y se permiten hacerlo a todo residente del estado, lo cual hace viable juntarlas en los

tiempos establecidos. Por fortuna, no hay cupos de consulta en el año ni debe coincidir con procesos electorales.

- En términos de deficiencias del diseño, debería replantearse considerando las necesidades de aquellos ciudadanos que pretenden promoverlo; por ejemplo, clarificando tiempos, actores responsables e información expedita y precisa.
- En sentido negativo, el formulario debería estar explícitamente abierto solo a cumplir con lo requerido, porque dado el ambiente de interpretación legal limitado, esto puede ser otro causante de improcedencia. Los requisitos temporales legales, independientemente del punto de vista asumido, están claramente definidos en 30 días naturales posteriores a la decisión, desafortunadamente esto fue poco claro para algunas autoridades, por lo que debería especificarse mejor. La definición de actos «materialmente administrativos» es otro concepto completamente confuso porque no está definido en la Ley de 2019.
- La poca claridad en la legislación de lo que implica el no someter a consulta los derechos humanos, ha generado interpretaciones múltiples que limitan la activación de los mecanismos. Y ello vinculado al interjuego con el sistema de medios de impugnación. En ambos casos, poco establecidos en la legislación. Realmente, la poca claridad del sistema de medios de impugnación es una cuña que deja entreabierta la puerta a los procesos judiciales que, vale anticiparnos, acabarán restringiendo todo intento de proceso de activación de MDD.
- La definición de responsabilidades por los agentes encargados también resulta tener una definición cuando menos complicada. Por ejemplo, la atribución para determinar la procedencia no queda bien definida, únicamente se le atribuye al Consejo Estatal o Municipal, pero de manera previa el IEPG es el responsable de revisar su validez, algo contradictorio para todos los involucrados, incluida la ciudadanía promotora porque deja carta abierta sin ninguna especificación del argumento o justificación de las decisiones de los consejos, cuando se supone que ya fue verifi-

cado el requisito por el IEPC. La idea no es buscar una sobredefinición de atribuciones, sino esclarecer nudos clave del proceso.

A manera de cierre, se realizan cinco propuestas para mejorar la calidad del diseño institucional del plebiscito en Jalisco:

1. Incluir en el diseño del plebiscito y de otros mecanismos, un elemento de análisis de constitucionalidad que esté a cargo de un tercero imparcial para dirimir la cuestión en caso de conflicto;
2. Clarificar en la ley los supuestos, condiciones e hipótesis de cuándo un mecanismo de democracia directa no implica la disminución o revocación del reconocimiento o ampliación de derechos humanos.
3. Establecer un sistema de medios de impugnación claro para procesos participativos;
4. Acompañar mínimamente con información suficiente y clara a la ciudadanía promotora;
5. Esclarecer atribuciones de los actores en nudos clave del proceso.

## REFERENCIAS

- Alacio, Rosa Ynés (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México*. Suiza: Centre for Research on Direct Democracy ZDA, Universidad de Zurich.
- Altman, David (2010). «Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina ¿Mecanismos de control político o políticamente controlados?», *Perfiles Latinoamericanos*, no. 35, pp. 9-34.
- Borja, Rodrigo (2019). *Plebiscito*, *Enciclopedia de la Política*. Recuperado de <https://www.encyclopediadelapolitica.org/>
- Breuer, Anita (2009). «Direct Democracy in and Democratic Consolidation in Latin America: Evidence from the Costa Rican Case», *Congress of the Latin American Studies Association*, Río de Janeiro, Brasil.
- García, José Guillermo (2009). «Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 51, no. 205, pp. 77-96.
- García Batiz, María Luisa, y Téllez Arana, Luis (2017). «Participación ciudadana institucionalizada en los gobiernos municipales de Jalisco, México. Entre la limitación o el impulso participativo», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, no. 16, año VIII, pp. 25-52.
- Hernández A., Carlos, Arceo C., Luz Elena, y Regish, Elizabeth (1994). «La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre 1992-abril 1993)», *Estudios Políticos*, año XLV, cuarta época, no. 2, enero-marzo 1994, pp. 127-137.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco (2020). *Historico de mecanismos de participación ciudadana en el estado de Jalisco a septiembre de 2020 del IEPc*. Recuperado de <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>
- Farley, Lawrence T. (1986). *Plebiscite and Sovereignty*. Colorado: Westview Press.
- Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019). «Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto», *Revista Latinoamericana de Política*

- Comparada*, no. 15, pp. 55-77.
- Lissidini, Alicia (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay, *Perfiles Latinoamericanos*, no. 12, pp. 169-200.
- López, Alfred (2017). «¿Cuál es el origen del término “plebiscito”?», *Ya está el listo que todo los sabe*. Recuperado de <https://blogs.20minutos.es/yaestaellistoquetodolosabe/cual-es-el-origen-del-termino-plebiscito/>
- Pantoja Morán, David (2007). «Juárez entre la Constitución de 1857 y la de 1917». En Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.). *El proceso Constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México, D. F.: UNAM.
- Prud’Homme, Jean-François. (2016). *Consulta popular y democracia directa*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- PRM (2017). *Base de datos Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México*. Ciudad de México: Participando por México.
- Real Academia Española. (s.f.) Plebiscito. En el Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado el 17 de junio de 2021 de <https://dle.rae.es/plebiscito>
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México, D. F.: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco.
- Rosa Hernández, Gonzalo Julián (2010). «Formas de participación ciudadana. El plebiscito». *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Monterrey, Nuevo León.
- Schneider, Cecilia, y Welp, Yanina (2011). «¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur», *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, no. 40, pp. 21-39.
- Sistema de Información Legislativa (2020). *Plebiscito*. Sistema de Información Legislativa. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=183>
- Simonetti I., Luciano (2020). «Plebiscito: ¿mecanismo democrático?», *Serie Informe Legislativo*, no. 57, febrero, pp. 1-24.

- Welp, Yanina (2020). «El diablo, los detalles y los referendos en América Latina», *Agenda Pública*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/el-diablo-los-detalles-y-los-referendos-en-america-latina/>
- Welp, Yanina y Ruth, Saskia (2017). «The Motivations Behind the Use of Mechanisms of Direct Democracy». En Ruth, Saskia, Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (eds.). *Let the People rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (pp. 99-119). Colchester: ECPR.
- Zovatto, Daniel (2014). «Las instituciones de la democracia directa». En Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (comps.). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracias directa y participativa en América Latina*. México, D. F.: UNAM.



# El plebiscito del agua. Caso Baja California

*Olga Viridiana Maciel Sánchez<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En el año 2018 un grupo de ciudadanas y ciudadanos presentaron una solicitud de plebiscito ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California, relacionado con una autorización en materia de impacto ambiental que permitiría la construcción de una planta cervecera en la ciudad de Mexicali. La autorización concedía la posibilidad de celebrar contratos para extraer y explotar volúmenes de agua, así como el derecho a la entrega de agua de la cuota anual que le corresponde a México, de conformidad con el Tratado Internacional con Estados Unidos de América sobre el río Colorado, lo que, a decir de los solicitantes, impactaría gravemente en el medio ambiente y, por otro lado, involucraba la lucha del derecho a la propiedad privada por parte de la moral.

La solicitud de plebiscito puso en marcha al órgano administrativo y jurisdiccional para esclarecer las etapas, reconocer a los actores que tienen derecho a intervenir en el procedimiento y resolver la confrontación del derecho al agua frente al derecho a la propiedad privada, para así determinar su procedencia o improcedencia, lo que trajo consigo discrepancias de posturas tanto en lo social como en la legal.

Cuando todo parecía culminar con la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TSEPF), al resolver la improcedencia de la solicitud del plebiscito por tra-

---

1 Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, viridiana.maciel@ieebc.mx

tarse de un acto administrativo y limitar la propiedad privada, el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, el 3 de marzo de 2020, anunció la realización de un «ejercicio participativo», es decir, la realización de una consulta pública, a través de la Secretaría del Medio Ambiente, para determinar si debía operar o no dicha planta cervecera.

Esta obra pretende exponer, contribuir e invitar a la reflexión sobre el plebiscito, el cual es uno de los mecanismos de democracia directa y es escasamente utilizado en el estado de Baja California; detallar las dificultades, eficiencias o deficiencias para activar uno bajo el procedimiento actual; el papel de los órganos jurisdiccionales al resolver; así como mostrar otra mirada de los ejercicios participativos que realiza el Poder Ejecutivo frente a los mecanismos de participación ciudadana que son competencia de los organismos electorales.

Para comprender lo anterior, el ensayo consta de siete apartados que van desde la presentación de la solicitud de plebiscito y el procedimiento que se llevó ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC), las resoluciones judiciales por parte de los tribunales electorales, continuando con la recomendación 01/2020 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el anuncio del Presidente de México, sobre la realización de una consulta por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua denominada ejercicio participativo, en relación a la construcción de la planta cervecera, seguido de la convocatoria y difusión de este instrumento de participación y el COVID-19, los resultados del ejercicio participativo, para culminar con una reflexión sobre el plebiscito del agua, caso Baja California.

## EL PLEBISCITO DEL AGUA. CASO BAJA CALIFORNIA

El 11 de octubre de 2018, un grupo de ciudadanas y ciudadanos presentaron ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California una solicitud para someter a plebiscito la autorización en Materia de Impacto Ambiental (MIA) que le fue otorgada a la moral BC Tenedora Inmobiliaria, S. de R. L.

de C. V., perteneciente al consorcio transnacional Constellation Brands. Esta acción le permitía la edificación y funcionamiento de una planta cervecera en el estado de Baja California con asentamiento en Mexicali. Dicha solicitud se acompañó de un total de 18,595 firmas de soporte.

A decir de los solicitantes, sus motivaciones radicaban en el agua, ya que al ser la fuente fundamental para la vida humana, el medio ambiente y la biodiversidad, el funcionamiento de dicha planta cervecera conllevaría al consumo de grandes cantidades de líquido, lo cual tendría efectos debilitantes sobre las fuentes de este recurso natural en el estado, al generar un gran impacto negativo en la sustentabilidad de Baja California. Con dicha autorización se le otorgaba a la moral el derecho a extraer grandes volúmenes de agua subterránea, así como la entrega de una parte de la cuota anual que le corresponde a México, en términos del Tratado Internacional con Estados Unidos de América sobre el río Colorado.

Con ello se dio inicio al procedimiento de plebiscito dentro del expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018. El 30 de noviembre de 2018 el Consejo General del IEEBC aprobó el dictamen uno (2018a), de la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica, al considerar satisfechos los requisitos legales para la presentación de la solicitud de plebiscito, y se le otorgó al Poder Ejecutivo hasta el 18 de enero de 2019 para manifestar sus consideraciones.

El 4 de diciembre de 2018, el representante común de los solicitantes del plebiscito presentó ante el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California (tribunal local) un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano (juicio ciudadano), en contra del dictamen uno, y lo remitió a la Sala Superior del TEPJF.

Asimismo, con fecha 5 de diciembre de 2018, el representante legal de la moral BC Tenedora Inmobiliaria, S. de R. L. de C. V. hizo lo propio e interpuso un recurso de inconformidad en contra del citado dictamen uno ante tribunal local, y se le asignó la clave de identificación RI-33/2018.

Por lo que, el 14 de diciembre de 2018, la Sala Superior remitió a la Sala Regional Guadalajara del TEPJF las constancias del juicio ciudada-

no, el cual se registró con la clave SG-JDC-4270/2018, esta última resolvió reencauzar el juicio al tribunal local para su conocimiento y resolución respectiva; mediante acuerdo de 21 de diciembre de 2018 se le asignó la clave de identificación MI-39/2018.

De este modo, el tribunal local estimó acumular los recursos de inconformidad RI-33/2018 y RI-39/2018, a fin de ser resueltos en una misma sentencia, al estar intrínsecamente vinculados, decretando la acumulación del expediente RI-39/2018 al expediente RI-33/2018 por ser este primero en el orden.

Cabe precisar que parte de los agravios que la moral esgrimía fue que no se le permitía acceder a la información y participar en la solicitud de plebiscito, por lo que el tribunal local, con fecha 16 de enero de 2019, emitió sentencia dentro del RI-33/2018 y RI-39/2018 acumulados (Instituto Estatal Electoral de Baja California, 2018b), y determinó fundado el agravio, por ende se debía restablecer el daño causado a la moral. Debía permitírsele acceder a toda la información que en su oportunidad el IEEBC debió poner a su alcance, acudir a la sesiones, trabajos, reuniones de comisión, así como el derecho a verificar los registros ciudadanos que respaldan la solicitud de plebiscito en el padrón electoral y Lista Nominal, pues solo de esta forma se respetaría el debido proceso legal, y, en consecuencia, se le otorgaría la seguridad y certeza jurídica. Esta sentencia fue impugnada por el representante común de los ciudadanos y la moral, la cual quedó registrada ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, con números de expediente SG-JDC-10/2019 y SG-JE-2/2019 respectivamente.

De esta forma, el IEEBC dio acceso a la moral dentro del expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018 que se conformó con la solicitud de plebiscito. Por su parte, el C. Jesús Filiberto Rubio Rosas, representante común del grupo de ciudadanos promoventes del plebiscito, en el mes de enero de 2019 solicitó por escrito al IEEBC que no cumplimentara la sentencia recaída a los recursos de inconformidad RI-33/2018 y RI-39/2018 acumulado. En respuesta, el IEEBC le informó que, de conformidad con el numeral 2, del artículo 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en ningún caso la interposición de los medios de impugnación previstos en la misma ley producirá efectos

suspensivos sobre el acto o la resolución impugnada, es decir, que no se podía desacatar la orden judicial ni suspender sus efectos.

Con fecha 7 de febrero de 2019, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF dictó sentencia en el expediente SG-JDC-10/2019 y SG-JE-2/2019, mediante el cual confirmó la sentencia respecto a los recursos de inconformidad identificados con las claves RI-33/2018 y su acumulado RI-39/2018.

Bajo esta tesisura, el IEEBC, el 8 de febrero de 2019, aprobó el dictamen número tres de la comisión de participación ciudadana y educación cívica (Comisión), relativo a «La verificación de los requisitos formales previstos en el artículo 16 de la ley de participación ciudadana del estado de Baja California, respecto de la solicitud de plebiscito identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/PLB/001/11-10-2018, en cumplimiento a la sentencia dictada por el tribunal local en el expediente RI-33/2018 y RI-39/2018 acumulado» (2019a), y determinó que las diversas manifestaciones de improcedencia invocadas por la BC Tenedora Inmobiliaria, S. de R. L. de C.V. serían revisadas y analizadas en la tercera etapa procesal relativa a la declaración de procedencia o improcedencia de la solicitud de plebiscito.

Una vez agotadas las diversas etapas, la comisión del IEEBC elaboró un análisis de trascendencia, para lo cual solicitó el auxilio de 35 órganos, entre autoridades de Gobierno, instituciones de educación superior y organizaciones no gubernamentales; asimismo, se solicitó al Poder Judicial del Estado la designación de peritos en materia agropecuaria y de auditoría ambiental.

Finalmente, con fecha 4 de marzo de 2019 el Consejo General del IEEBC determinó mediante el dictamen número cuatro (2019a) la intrascendencia y por acuerdo (2019c) la improcedencia de la solicitud de plebiscito, con cinco votos a favor y uno en contra, este último al considerar que sí era trascendente y procedente. Cabe señalar que existía una excusa de uno de los Consejeros para conocer el asunto.

Dichos acuerdos fueron impugnados ante el tribunal local, quien en la sentencia dictada dentro del RI-41/2019 (Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, 2019) ordenó al Consejo General del IEEBC que emitiera nuevas resoluciones fundadas y motivadas.

Ante esto, la moral inconforme con dicha sentencia promovió un juicio electoral ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, quien revocó la decisión del tribunal local mediante sentencia SG-JE-8/2019 y confirmó lo resuelto por el Consejo General del IEBC.

Inconformes las partes, impugnaron la sentencia dictada por la Sala Guadalajara ante la Sala Superior del TEPJF, con el agravio de que la empresa no tenía interés jurídico para controvertir la sentencia del tribunal local; que se había vulnerado el procedimiento previsto para el desahogo del trámite de solicitud de plebiscito; que era incorrecto que el IEBC haya declarado improcedente la solicitud de plebiscito; asimismo, que la negativa a la solicitud de plebiscito era contraria a los tratados internacionales y, finalmente, que era indebido que la improcedencia de plebiscito se basara en una posible afectación a la propiedad privada.

La Sala Superior del TEPJF, con cuatro votos a favor y dos en contra, emitió sentencia dentro del SUP-REC-378/2019, desechó de plano el recurso al determinar que era improcedente por no cumplir el requisito especial de procedencia, porque de la lectura de la demanda, así como de la sentencia controvertida, no se advertía algún planteamiento de constitucionalidad o convencionalidad (2019).

Esta resolución se debió porque la Sala Guadalajara del TEPJF responsable tampoco realizó un pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales orientados a aplicar normas secundarias para determinar la revocación de la resolución del TEPJF, al estimar que omitió considerar que se actualizaban dos causales de improcedencia: 1) Se trataba de un acto administrativo cuya resolución le correspondía a la autoridad competente y 2) El acto que se somete a plebiscito limita la propiedad privada. Razones por las cuales la Sala Guadalajara revocó la sentencia del tribunal local para dejar subsistente la improcedencia del plebiscito sostenida por el IEBC.

Por otro lado, también señaló que el recurrente no solicitó la inaplicación de alguna norma por ser contraria a la Constitución o algún tratado internacional del cual México es parte, ni señaló un indebido análisis u omisión de estudio de inconstitucionalidad de normas legales con motivo de su acto de aplicación. Aunado a todo esto, no existía un tema

de importancia y trascendencia jurídica respecto del cual se tuviera que fijar un criterio en el orden jurídico nacional.

Es importante precisar que los votos en contra por parte de dos de los Magistrados del TEPJF vertían sus discrepancias en que para ellos sí se trataba de un asunto trascendente porque implicaba desarrollar un criterio jurídico novedoso, pues la Sala Superior no se había pronunciado sobre el tema, es decir, que no existía jurisprudencia firme sobre los mecanismos de participación ciudadana ni requisitos de validez, tampoco formas de reparar las violaciones a las reglas respectivas.

Dicha consideración partía en virtud de que, en el fondo, la pregunta que podría estar en cuestión, y que justifica la procedencia por relevancia, es si, de acuerdo con la normativa local, un plebiscito no procede cuando se relaciona con asuntos que:

1. Sean actos administrativos firmes;
2. Tengan impacto en la propiedad privada, o bien, como sucede en el caso;
3. Que se alegue un derecho humano al agua.

Por lo que el asunto del plebiscito administrativa y judicialmente ante los tribunales electorales había terminado con la conclusión de que la solicitud presentada por las y los bajacalifornianos no podía ser sometida a consulta, ya que se trataba de un acto administrativo cuya resolución le correspondía a la autoridad competente y este limitaba la propiedad privada.

#### RECOMENDACIÓN 01/2020 DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Al haberse agotado la vía administrativa y judicial, parecía que el asunto se daba por concluido, sin embargo, permanecía el descontento de la ciudadanía del estado sobre el tema, por ello un grupo de ciudadanas y ciudadanos tramitaron ante la Comisión Nacional de Derechos Humana-

nos una queja, la cual dio como resultado la Recomendación 01/2020 (2020) que vinculaba al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California y a la Directora General de la Comisión Nacional del Agua, por violaciones al derecho humano del agua en perjuicio de la población del municipio de Mexicali, Baja California, derivadas de actos y omisiones en diversos trámites y procedimientos para la instalación de la cervecería.

### EL ANUNCIO SOBRE UNA CONSULTA PÚBLICA EN RELACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA CERVECERA DE MEXICALI

El 3 de marzo de 2020, durante la conferencia matutina del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, señaló lo siguiente:

Se decidió por una resolución de la Secretaria del Medio Ambiente, de que se llevó a cabo una consulta para ver si opera o no, una planta cervecería, una empresa cervecería en Baja California, entonces, este, nos mandan [sic] a decir hasta de la embajada de Estados Unidos, y lo digo porque mi pecho no es bodega, y, este, siempre digo lo que pienso y no hay nada que ocultar, que si se lleva a cabo la consulta va a quedar muy mal el país. No, si ya fue la decisión de una autoridad, que se lleva a cabo la consulta, y que le digo a la gente de Baja California, donde se va a llevar a cabo la consulta, nada más que tengan todos los elementos, toda la información, que vean si realmente se afecta, si efectivamente hay una afectación, porque la empresa sostiene que no hay ninguna afectación, que es una inversión que va a generar empleos en la zona y que se le tenga confianza a los ciudadanos, y que ellos sean los que decidan, y estoy seguro que no va a pasar nada ni en un sentido ni el otro. Ahora quienes fueron los responsables de esto, quienes dieron los permisos si no era conveniente, para que entregaron los permisos a la planta, nos toca a nosotros andar enfrentando estos asuntos y por eso tenemos que escuchar a la gente, y, dicen, se va a establecer un mal precedente, si se hace una consulta, que se afecta la inversión, no, ya el precedente se dio

cuando sin tomar en cuenta a la gente dieron los permisos, entonces ahora hay que recurrir al sentido común, que es el menos común de los sentidos, porque la gente tiene mucho sentido común, el pueblo tiene un juicio práctico, ahora que ya está eso, vamos a que la gente ayude porque es una inversión, empezaron a construir la planta, ya lleva un avance, está comprometiéndose la empresa a que no va utilizar mucha agua, que va a tratar el agua, pero bueno, todo eso se tiene que explicar. (Gobierno de México, 2020).

Así se dio a conocer la instrumentación de una consulta pública, sin aportar mayores datos de cómo y cuándo habría de efectuarse.

## CONVOCATORIA Y DIFUSIÓN DEL DENOMINADO EJERCICIO PARTICIPATIVO

A partir del sábado 14 de marzo de 2020, el Gobierno de México, a través de la liga electrónica <http://participacionsocial.gob.mx/>, inició la difusión de un folleto en el que invitaban a la ciudadanía mexicalense a participar en el denominado Ejercicio participativo planta cervecera Mexicali, a celebrarse el sábado 21 y domingo 22 de marzo de 2020 en la capital del estado de Baja California. Se informó que se instalarían 27 mesas de participación, así como sus reglas y domicilios. Cabe destacar que en dicho portal se aprecian los logos institucionales de la Secretaría de Gobernación, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua.

## SE DESLINDA LA SEMARNAT

Como se ha descrito líneas arriba, el Presidente de México anunció que la decisión de realizar la consulta fue por resolución de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). No obstante, la propia Semarnat, se deslindó del folleto lanzado por el Gobierno de Mé-

xico, mediante comunicado de prensa no. 038/20 de fecha 17 de marzo de 2020, a través del cual desconoce la dependencia su participación en los contenidos difundidos en el sitio <http://participacionsocial.gob.mx/>, y llega a la conclusión de que: «La Semarnat no está de acuerdo con la información que desde el pasado sábado está circulando en un folleto con la firma de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por considerar que su contenido se encuentra sesgado, ya que es un panegírico a favor de la empresa Constellation Brands» (2020).

Esta declaración resulta preocupante en un entorno completo de incertidumbre sobre la realización del denominado ejercicio participativo, porque esta institución, quien supone determinó que se hiciera la consulta no está de acuerdo, y, más grave aún, es que señale que el propio folleto difundido hace un elogio a la planta cervecera, y desconoce de este modo la dependencia su participación.

## EL DÍA DEL EJERCICIO PARTICIPATIVO Y EL COVID-19

Desde el lanzamiento de la convocatoria al día del ejercicio transcurrieron seis días naturales, en los cuales la difusión fue básicamente nula por parte del Gobierno Federal, dado que esta solo se efectuó a través de una liga electrónica (Gobierno de México, s. f.), aunado al hecho que se dio en un contexto de crisis mundial ante la pandemia por el COVID-19. Por esa razón, un grupo de ciudadanas y ciudadanos solicitaron a través del juicio de amparo 285/2020 que, antes de efectuarse la consulta y en un lapso no mayor a 24 horas, se presentara por parte de la autoridad un protocolo sanitario para poder prevenir y evitar cualquier riesgo de contagio y salvaguardar la vida e integridad de la población mexicalense. La autoridad jurisdiccional concedió lo requerido, así como previno la posibilidad de sanciones penales y destitución de servidores públicos en caso de incumplimiento.

No obstante, el ejercicio participativo no fue suspendido, el 21 y 22 de marzo de 2020 se llevó a cabo, con la incertidumbre de cuánta población participaría. Los mexicalenses ya estaban preparados y tenían clara

## Metodología para la jornada de participación ciudadana respecto a la Planta Cervecera de Constellation Brands en Mexicali

### 1. Mesas de participación

Para la selección de los puntos de participación se tomaron los siguientes criterios:

- a) **Las zonas geográficas** donde se instalarán las mesas de participación son localidades dentro del Municipio de Mexicali en Baja California.
- b) **El número de puntos de participación** para el municipio se determinó considerando uno por cada 10,000 habitantes mayores de edad y con un máximo de 10 para la localidad más poblada que es el centro de Mexicali. En localidades con menos personas y hasta 2,300 habitantes mayores de edad, se instalará al menos un punto de participación, dando un total de 27 mesas.

Las fuentes de información para determinar los habitantes mayores de edad por localidad, fueron el censo del INEGI 2010 y la Lista Nominal por Sección publicada por el INE al 14 de febrero de 2020.

- c) **Los domicilios de instalación** de las mesas serán puntos de afluencia públicos localizados en las zonas geográficas referidas. Estos puntos se anunciarán públicamente con anticipación al ejercicio.

### 2. Reglas de participación

- a) Podrán participar en el ejercicio todos los mexicanos con credencial del INE.
- b) Solo se podrá participar una sola vez en todo el ejercicio en las mesas instaladas para ello.
- c) Se marcará el dedo de cada participante con tinta indeleble.
- d) Se registrará la clave de elector de cada participante en una aplicación móvil con el fin de llevar un registro de los ciudadanos que participaron.

### 3. Cómputo de opiniones

Al final del ejercicio se clasificarán las boletas y se contarán de la siguiente forma:

- I. Se clasificarán en tres tipos de opiniones:
  1. Boletas anuladas, sin ninguna respuesta o en las que la opinión no es clara
  2. Boletas que contengan la respuesta **SÍ (Estoy de acuerdo en que se termine de construir..)**
  3. Boletas que contengan la respuesta **NO (No estoy de acuerdo en que se termine de construir..)**
- II. Se contarán los diferentes tipos de clasificación
- III. Se llenará el acta de cómputo con cada una de las diferentes opiniones
- IV. Se transmitirá por medio de una aplicación las opiniones vertidas en el acta de cómputo.

su decisión, toda vez, que desde 2018 se habían agrupado un total de 18,595 ciudadanas y ciudadanos solicitantes del plebiscito y, como este no procedió tanto para la instancia administrativa como judicial, aun y con todas las circunstancias que tenían en contra (poca difusión, temor de contagio por el COVID-19, preguntas insidiosas en la boleta), era una oportunidad que no podían dejar pasar.

La mesa de participación se integraba de dos personas, la primera, por un funcionario de la Secretaría de Gobernación y la segunda, por una o un siervo de la nación, quienes portaban cubrebocas y guantes ante la contingencia del COVID-19.

El procedimiento para participar era muy sencillo, con solo presentar la credencial para votar se verificaba en un celular sin buscar en un listado nominal (como sí se hace en las elecciones), por lo que el procedimiento era rápido. Hecho lo anterior, se entregaba la boleta de participación, y quien votara podría optar por utilizar su propio bolígrafo, plumón o crayón, como medida sanitaria ante el mencionado Covid-19.

La boleta contenía información en sus dos caras. Por su lado anverso aparecían, en otros aspectos, dos recuadros. En el de la parte superior se leía: «Estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque ya han invertido y se crearán empleos, sin afectar el abasto de agua de la población», y en la parte inferior se apreciaba la frase: «No estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque no quiero que se use el agua para este tipo de industrias».

En su lado reverso daba una explicación a fin de que las personas se informaran antes de tomar la decisión, en el que en resumen se señalaba la situación actual de la empresa, tales como la ubicación de la planta, el impulso que traería al desarrollo económico, datos que el agua a utilizar solo será de 0.2% del agua de la región y que no consumirá agua adicional, así como, que la planta cedería los derechos acuíferos de sus hectáreas al organismo operador de Mexicali e invertiría 50 millones anuales durante cuatro años con el objetivo de recuperar hasta cuatro veces el volumen del agua, y que esa agua sería para Mexicali.

Por otro lado, se exponía que la preocupación de la población es el hecho de que la planta signifique un uso excesivo de agua o que genere escasez en la ciudad, o que esta se destine al uso industrial. Culminaba con que los estudios federales y estatales que regulan el agua coinciden en que la operación de la planta no significaba un riesgo presente ni futuro para el abastecimiento o disponibilidad del agua.

Cabe destacar que, contrario a lo que conlleva la organización de las elecciones, en este caso había propaganda a los lados de las mesas de participación sin ningún tipo de seguridad pública que cuidara las urnas, con propaganda impresa a favor de la cervecera y en contra, así como personas haciendo proselitismo ante quienes se encontraban en la fila para votar.

## RESULTADOS DEL EJERCICIO PARTICIPATIVO

El resultado fue publicado por el Gobierno de México en la liga <http://resultados.participacionsocial.gob.mx/>, en el ejercicio 8,547 votaron estar de acuerdo y 27,973 votaron por no estar de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands. Fueron anulados 261 votos recibidos en las 54 casillas instaladas durante los dos días del evento. Sin embargo, obtenido este resultado no queda claro qué procedimiento sigue, porque no hay información al respecto ni una secuencia legal de la vinculación y sus efectos, ante los resultados.

## REFLEXIONES

Más allá de los resultados que pudieran significar una victoria para un grupo y un fracaso para otro, es necesario formar un criterio sobre este tipo de ejercicios participativos desarrollados por parte del Poder Ejecutivo y sus riesgos, a partir de su proceso de organización, integración, desarrollo, resultados y efectos, además de estudiar el contexto en que

se generó, pues no podemos solo mirar una parte de la realidad.

En primer lugar, existe la necesidad urgente por parte de los institutos electorales de impulsar y generar leyes de participación, eficientes, claras y efectivas, en las cuales la ciudadanía pueda realmente hacer uso de estos mecanismos de la democracia, sin dificultades y con reglas claras. Además, no se debe olvidar que las instituciones electorales son la cara de la ciudadanía, de ahí que exista también una enorme necesidad de trabajar en la confianza y cercanía con la población.

Por lo anterior, el IEEBC durante 2018 llevó a cabo foros en los cinco municipios que integran la entidad a fin de consultar y escuchar a la población sobre los diversos mecanismos de participación y cómo hacerlos más efectivos, toda vez que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California fue aprobada desde 2001, periodo en el cual no ha sufrido alguna modificación trascendente, lo cual lejos de favorecer a la participación genera dificultades en cuanto a plazos y poca claridad en las etapas. Por esa razón, al recopilar la información de los ejercicios descritos, se aprobó este año por parte del Consejero General del IEEBC la iniciativa de ley con mecanismos y procedimientos más accesibles para la ciudadanía.

En segundo lugar, este tipo de ejercicio participativo puede parecer algo positivo siempre y cuando se desarrolle a través de las instituciones democráticas, es decir, sin que se genere un atropello a las instituciones electorales que constituyen la columna vertebral de la democracia, pues estos actos no deben desplegarse de un mismo poder (Ejecutivo), de lo contrario atentan contra otros poderes cuya existencia garantiza un Estado de derecho.

Finalmente, se debe ser sumamente analítico de este ejercicio, sobre todo su desarrollo, el cual se sustentó en la determinación de la Semarnat, la cual terminó por desconocerlo, al señalar que el contenido estaba sesgado a favor de la empresa Constellation Brands. Así como no podemos dejar desapercibido el tiempo de difusión de la convocatoria, de apenas seis días naturales; ni que se celebró en un contexto de contingencia mundial ante la pandemia del COVID-19 y puso en un estado vulnerable la participación el ejercicio y a la ciudadanía. Asimismo,

hay que señalar que las preguntas formuladas en la boleta de votación no eran objetivas, sino que incidían a favor de una de las partes involucradas; de igual forma, mencionar que no había soporte documental consultable para informarse del tema, y los resultados y efectos aún no están claros, así que parece que todo puede suceder al carecer con ello de certeza y legalidad.

Pese a la poca difusión que se brindó por parte del Gobierno federal, los mexicalenses conocían el tema, ya que venían impulsando el plebiscito, lo que influyó para que salieran a votar, con los resultados posteriores. Sin embargo, hago una invitación para que el lector analice y realice el siguiente ejercicio detenidamente desde una postura imparcial, para formar una opinión. Si leyera la boleta de participación y formara una decisión conforme a lo que lee en ella, ¿qué elegiría?

## REFERENCIAS

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2020). Recomendación no.1/20. Recuperado de [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-02/REC\\_2020\\_001.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-02/REC_2020_001.pdf)
- Gobierno de México (s. f.). Ejercicio participativo planta cervecera de Mexicali. Recuperado de <http://participacionsocial.gob.mx/>
- (2020). Conferencia matutina del Presidente Andrés Manuel López Obrador del martes 03 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=nbjPfy6woGc>
- Instituto Estatal Electoral de Baja California (2018a). Dictamen relativo a «La verificación de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, respecto de la solicitud de plebiscito identificada con la clave de expediente IEIBC/CG/PLB/001/11-10-2018». Recuperado de <https://www.ieebc.mx/instrumentospartciud/agua/archivos/plebiscito/solicitudanexos/Dictamen%20y%20Anexo%20Unico.pdf>
- (2019a). Dictamen relativo a «La verificación de los requisitos formales previstos en el artículo 16 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, respecto de la solicitud de plebiscito identificada con la clave de expediente IEIBC/CG/PLB/001/11-10-2018, en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California en el expediente no. RL-33/2018 y RL-39/2018 acumulado». Recuperado de <https://www.ieebc.mx/instrumentospartciud/agua/archivos/plebiscito/solicitudanexos/Dictamen%20y%20CPCYEC.pdf>
- (2019b). Dictamen por el que se determina la «Intrascendencia para la vida pública del estado de la solicitud de plebiscito identificada con la clave de expediente IEIBC/CG/PLB/001/11-10-2018». Recuperado de <https://www.ieebc.mx/instrumentospartciud/agua/archivos/plebiscito/solicitudanexos/Dictamen4CPCYEC.pdf>
- (2019c). Punto de acuerdo por el que se declara la «Imprudencia de la solicitud de plebiscito identificada con la clave de expediente IEIBC/CG/PLB/001/11-10-2018». Recuperado de <https://www.ieebc.mx/instrumentospartciud/agua/archivos/plebiscito/solicitudanexos/Dictamen5CPCYEC.pdf>

mx/instrumentospartciud/agua/archivos/plebiscito/solicitudanexos/  
Punto%2ode%2oAcuerdo%2oCPCyEC.pdf

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020). Semarnat se deslinda del folleto sobre consulta en Mexicali. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/semarnat-se-deslinda-del-folleto-sobre-consulta-en-mexicali?idiom=es>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). Síntesis SUP-REC-378/2019. Recuperado de [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0378-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0378-2019.pdf)

Tribunal de Justicia Electoral de Baja California (2018). Recurso de inconformidad RI-33/2018 y RI-39/2018 acumulado. Recuperado de <https://www.ieebc.mx/instrumentospartciud/agua/archivos/plebiscito/solicitudanexos/Sentencia%2oTJEEBC%2ORI-33-2018%2oy%2ORI-39-2018%2oACUMULADO.pdf>

--- (2019). Recurso de inconformidad: RI-41/2019. Recuperado de <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1555710289RI41SENT.pdf>



# El plebiscito en Chihuahua 2019

*Gerardo Macías Rodríguez<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la diversificación de las necesidades e intereses de los ciudadanos, como integrantes de la sociedad, sigue en aumento, lo cual ha llevado a que tanto los gobiernos en los tres órdenes y sus administraciones, como la propia sociedad busquen nuevas alternativas de solución de sus problemas y necesidades. «La creatividad no se detiene y desde los gobiernos, la sociedad civil organizada y no organizada y la academia se buscan alternativas novedosas y eficaces para poder enfrentar los retos que se van presentando día con día en el desarrollo de la sociedad» (León Ochoa y Rodríguez Cruz, 2012, p. 130).

La participación ciudadana, entendida como tal desde la perspectiva normativa, puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean. Aunque, como la plantea el doctor Jorge Balbis, la participación ciudadana se entiende como «toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta —con éxito o no— influir sobre las decisiones de la agenda pública» (s. f.).

En México, la democracia ha perdido una parte de su esencia original, la hemos reducido básicamente a la elección de representantes, me-

---

1 Consejo Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. [gmaciasr@ieechihuahua.org.mx](mailto:gmaciasr@ieechihuahua.org.mx)

dian­te procesos electorales en donde la participación popular se reduce signifi­cativamente, en una sola Jornada Electoral en la que los ciu­da­nos ejercen por única vez su voluntad popular (Corral Jurado, 2017).

Así, en febrero de 2010, diversos ciudadanos de Ciudad Juárez, con­for­maron un espacio de participación ciudadana, al que denominaron Todos Somos Juárez, el cual era una instancia de análisis y propues­tas de solución a la complicada situación que se enfrentaba en materia económica y de seguridad pública. La experiencia fue exitosa, se demostró la capacidad y compromiso de los ciudadanos que culminó en la construcción de un espacio permanente y de confección de diversas propuestas.

El impacto de este grupo hizo que se sumaran distintas organizacio­nes de la sociedad civil, académicos, empresarios, entre otros; así logra­ron una amplia opinión favorable y el apoyo de más de 20,000 ciu­da­nos y ampliaron el movimiento ya entonces conocido como Participa Chihuahua.

De esta forma, después de recoger diversas experiencias de parti­cipación real de la sociedad, además de los principios, instrumentos y procedimientos que se han desarrollado en otras latitudes, el 26 de abril de 2018 fue aprobada por el H. Congreso del Estado de Chihuahua la Ley de Participación Ciudadana, una legislación que le reconoce el derecho humano a la participación ciudadana de los chihuahuenses, en términos de lo establecido por la Constitución Política del Estado de Chihuahua y demás instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Dado lo anterior, se le dotó —entre otros— a la ciudadanía chi­huahuense de distintos derechos en materia de participación ciu­da­dana, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato.

Para llegar a la aprobación de tal ley, se tuvieron que hacer distin­tos trabajos entre las diversas fracciones parlamentarias en el Congre­so, con tal de hacer reformas a la Constitución local del estado de Chi­huahua y poder crear la Ley de Participación Ciudadana. De tal suerte, y después de las iniciativas presentadas por el Gobernador del estado y

diversas fuerzas políticas, a las que a su vez se adhirieron otros partidos políticos, se reformó nuestra Constitución local y además se creó la Ley de Participación Ciudadana, a fin de reconocer el derecho humano a la participación ciudadana, entendida como la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de Gobierno, a través de los instrumentos que prevé la legislación aplicable.

De esta forma, en este artículo se abordarán y explicarán diversos tópicos que se fueron realizando para construir y llevar a cabo el plebiscito de Chihuahua, el primero realizado en el municipio y que además contribuyó para crear una sociedad más informada en cuestiones de participación ciudadana.

## PROYECTO ILUMINEMOS CHIHUAHUA

El 26 de abril de 2019, mediante sesión extraordinaria del Cabildo de la Ciudad de Chihuahua, se aprobó con 15 votos a favor y tres en contra el dictamen del proyecto de Reconversión Tecnológica del Sistema de Alumbrado Público en el municipio, denominado Iluminemos Chihuahua, el cual buscaba renovar el sistema de alumbrado público y dotar de un sistema de iluminación distinto al que ya se tenía.

El gobierno municipal consideraba que la ciudad de Chihuahua merecía este proyecto de alumbrado público, dado que se implementaría una tecnología led que daba cumplimiento a demandas establecidas por la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUE). Sin embargo, el municipio no contaba con los recursos necesarios para llevar a cabo tal acción, de tal suerte que se pensó en concesionarla como medio para realizar la reconversión tecnológica. La concesión, a voces de quienes la presentaron y aprobaron, no afectaría las finanzas municipales ni significaría una deuda para los chihuahuenses, ya que se haría con los recursos que en el momento se pagaban, aunque la propuesta se daría en

un plazo de hasta 15 años, se daría puntual seguimiento al contrato y, en caso de que se incumpliera el servicio, volvería a manos del municipio.

De igual forma, se argumentaba que el proyecto reconversión tecnológica del sistema de alumbrado público en el municipio reduciría el consumo de energía eléctrica, generaría ahorros en consumo, haría una mejora de la imagen urbana, mejoraría la seguridad de los habitantes, y disminuiría las emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes locales. Finalmente, se aprobó entre otros puntos en el proyecto de dictamen que presentó la alcaldesa de Chihuahua al Cabildo (H. Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, 2019) lo siguiente:

1. Se determinó que el procedimiento de concesión era procedente, toda vez que era necesario para lograr la reconversión tecnológica del sistema de alumbrado público de manera eficiente y oportuna, y no se lesionaba el interés público o social si se prestaba el servicio por particulares.
2. Se autorizó la celebración del título de concesión por un término de hasta 15 años, a través de licitación pública nacional, en la cual únicamente se aplicaría la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas del Estado de Chihuahua, en todo lo referente a sustanciar el procedimiento desde la elaboración de las bases hasta dictar el fallo.
3. Se remitió al Congreso del Estado para las autorizaciones correspondientes.

De forma paralela, el Cabildo de Ciudad Juárez, Chihuahua, a propuesta del Presidente Municipal, aprobó un proyecto de iluminación similar al del Ayuntamiento de Chihuahua, la propuesta era cambiar todas las luminarias de la ciudad bajo el proyecto denominado Juárez Iluminado.

## TRABAJOS EN EL CONGRESO DEL ESTADO

Una vez que el Cabildo de la ciudad aprobó el proyecto de iluminación

se debía enviar al Congreso del Estado de Chihuahua para que valorara y, en su caso, aprobara la contratación del préstamo para la realización del proyecto. En esa tesitura, el mismo día que se aprobó en sesión extraordinaria del Cabildo el nuevo modelo de iluminación que se pretendía instalar en la ciudad, la alcaldesa de Chihuahua envió el dictamen aprobado al Presidente del H. Congreso del Estado para seguir el curso legal para tal efecto.

Al respecto, en términos de lo dispuesto por la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios, el artículo 23 establece que:

La legislatura local, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autorizará los montos máximos para la contratación de Financiamientos y Obligaciones. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Legislatura local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del Ente Público a cuyo cargo estaría la Deuda Pública u Obligaciones correspondientes, del destino del Financiamiento u Obligación y, en su caso, del otorgamiento de recursos como Fuente o Garantía de pago [...]

De igual forma, el artículo 15, fracción iv, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios establece lo siguiente:

Al Congreso del Estado compete:

[...]

iv. Autorizar al Estado y a los municipios para afectar participaciones que les correspondan en ingresos federales, en garantía o como fuente de pago de los financiamientos y demás obligaciones, que contraten como deudores u obligados directos o bien, para garantizar o cumplir financiamientos u obligaciones contraídos por cualesquiera de las demás entidades públicas referidas en el artículo 2 de esta Ley:

En los casos de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo, autorizar la afectación a que se refiere el párrafo anterior, así como de los ingresos y derechos que sean fuente o garantía de pago de los Proyectos

de Prestación de Servicios, de conformidad con la ley de la materia.

[...]

De tal suerte que una vez que fue aprobado por el Cabildo el proyecto de iluminación, ahora debía ser el Congreso del Estado quien aprobara o negara la concesión o préstamo por 15 años al municipio de Chihuahua para lograr tal trabajo.

Ante tal situación surgieron diversos grupos de manifestantes que se oponían al proyecto del nuevo alumbrado público de la ciudad, hicieron diversas manifestaciones a las afueras del recinto del Congreso del Estado para expresar sus inconformidades a los diputados y a la ciudadanía en general. Dichas agrupaciones eran conformadas por diversos ciudadanos de distintas ciudades, entre ellas se encontraban Red por la participación ciudadana, Plan Estratégico de Juárez y Wikipolítica Chihuahua.

## WIKIPOLÍTICA CHIHUAHUA

Wikipolítica Chihuahua es una organización política de chihuahuenses que se define sin afiliaciones partidistas, integrada por ciudadanos en su mayoría jóvenes, interesados en la vida pública de su municipio, quienes participan de forma activa en la vida democrática en su respectivo ámbito territorial. Este grupo fue uno de los principales impulsores de la construcción de la Ley de Participación Ciudadana, al participar en diversas mesas de trabajo para lograr que se tuviera un mecanismo real en el cual la ciudadanía chihuahuense se pudiera involucrar en los temas de interés público del estado. De esta manera, y al analizar el proyecto aprobado por el Cabildo de la ciudad de Chihuahua, se estableció como el principal opositor del proyecto Iluminemos Chihuahua. Este grupo, encabezado empezó a utilizar a su favor las redes sociales para convocar a gente que se uniera a su proyecto y manifestara sus razones por las cuales se oponían al nuevo alumbrado público que se pretendía instalar en toda la ciudad de Chihuahua. Entre sus principales puntos para estar en contra del proyecto de iluminación se encontraban los siguientes:

1. Nunca te preguntaron qué necesitaban tú y tu familia, colonia o ciudad. Ni tu opinión ni la mía les importa ¿Tienes agua? ¿Te queda cerca la escuela? ¿Y el camión? ¿Y el pavimento? ¿Y el drenaje? ¿Y la basura?
2. ¡El costo del proyecto es demasiado! Con lo que cuesta este proyecto se podrían hacer tres rutas completas de Vivebus.
3. César Duarte concesionó las carreteras y ahora tú las tienes que pagar. Ahora el gobierno municipal quiere concesionar las luminarias y durante 15 años, itú las vas a pagar!
4. Es un capricho, solo 4 de cada 100 lámparas no funcionan iy quieren quitarlas TODAS.
5. ¡No hubo gente experta haciendo el proyecto! Esto no es un proyecto, es un listado de ferretería.
6. Lo hicieron rápido y atrabancado, lo hicieron en lo oscuroito y quienes aprobaron no supieron ni qué votaron.
7. El alumbrado público es responsabilidad del municipio ¿Por qué están renunciando a su responsabilidad dejándole la concesión a una empresa privada?
8. Este «proyecto» ya se hizo en otras ciudades del país y en ninguna funcionó porque falla cuando cambia de administración y la deuda se la queda la ciudad. Además, el que propone gobierno municipal es más caro y durará 5 administraciones.
9. Hay estudios científicos que demuestran que la luz led afecta al cuerpo humano y a los animalitos.
10. Después de todo esto, ¿confías en este «proyecto»? Chihuahua está enojada, pero por primera vez en la historia el poder de cambiar las cosas está en nuestras manos, nos toca decidir. ¡VOTA NO! (Instituto Electoral de Chihuahua, 2019a).

## INICIO DEL INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PLEBISCITO

El Instituto Estatal Electoral (IEE), además de estar a cargo de las elecciones locales, tiene a su vez competencia para la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los instrumentos de participación política. Para cumplir con estas funciones a cabalidad y con respeto en todo momento a la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, tanto en elecciones como en instrumentos de participación ciudadana el Instituto se apega a principios rectores, como lo son la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

De esta forma, en mayo de 2019, el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua recibió dos solicitudes de inicio de plebiscito: una fue presentada por Wikipolítica Chihuahua; y otra, por el C. Óscar Humberto González Aguirre. Ambas peticiones buscaban garantizar el derecho humano a la participación ciudadana, instrumento previsto en la Ley de Participación Ciudadana, con la finalidad de someter a consulta el dictamen aprobado por el Ayuntamiento de Chihuahua para concesionar a través de la licitación pública nacional la prestación del servicio de alumbrado público.

Por otro lado, de igual forma se recibió una solicitud de inicio de plebiscito para Ciudad Juárez, Chihuahua, a fin de someter a consulta de la ciudadanía juarense si estaba a favor o en contra del proyecto de iluminación aprobado por el Cabildo de aquella ciudad, el cual fue radicado bajo el expediente IEE-IPC-05/2019.

Dicha solicitud de plebiscito para el municipio de Ciudad Juárez fue aprobada por el Consejo Estatal en sesión del 11 de octubre de 2019.

La ley anteriormente mencionada y de reciente creación señala en diversos artículos lo siguiente:

Artículo 40. El plebiscito es un instrumento de participación política, mediante el cual se someten a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones materialmente administrativas del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos.

[...]

Artículo 42. La ciudadanía podrá iniciar un plebiscito del ámbito municipal, para lo cual observarán las reglas siguientes:

- I. Tratándose de municipios cuya Lista Nominal sea menor o igual a cinco mil, la solicitud deberá ser presentada por al menos un número de ciudadanos equivalente al cinco por ciento.
- II. Tratándose de municipios cuya Lista Nominal sea mayor a cinco mil y hasta cincuenta mil, la solicitud deberá ser presentada por al menos un número de ciudadanos equivalente al tres por ciento.
- III. Tratándose de municipios cuya Lista Nominal sea mayor a cincuenta mil y hasta ciento cincuenta mil, la solicitud deberá ser presentada por al menos un número de ciudadanos equivalente al uno por ciento.
- IV. Tratándose de municipios cuya Lista Nominal sea mayor a ciento cincuenta mil, la solicitud deberá ser presentada por al menos un número de ciudadanos equivalente al cero punto cinco por ciento.

[...]

Artículo 44. El plebiscito municipal, tendrá efecto vinculante cuando:

- I. En el municipio cuya Lista Nominal sea menor o igual a cinco mil, cuando acudan a votar al menos un número de ciudadanos equivalente al veinticinco por ciento del total de la ciudadanía inscrita.
- II. En el municipio cuya Lista Nominal sea mayor a cinco mil y hasta cincuenta mil, cuando acudan a votar al menos un número de ciudadanos equivalente al veinte por ciento del total de personas inscritas.
- III. En el municipio cuya Lista Nominal sea mayor a cincuenta mil y hasta ciento cincuenta mil, cuando acudan a votar al menos un número de ciudadanos equivalente al quince por ciento del total de personas inscritas.
- IV. En el municipio cuya Lista Nominal sea mayor a ciento cincuenta mil, cuando acudan a votar al menos un número de ciudadanos equivalente al diez por ciento del total de personas inscritas.

Artículo 45. El plebiscito iniciado por la ciudadanía deberá ser solicitado dentro de los siguientes treinta días naturales a la aprobación o emisión del acto de que se trate.

Aunque el plebiscito tuvo origen en dos solicitudes de ciudadanos distintas, después estas fueron adecuadamente acumuladas por el Instituto, para de esta forma dar paso a un solo proceso, pues ambas solicitudes fueron en contra del mismo acto, que fue el aprobado por el Cabildo de Chihuahua.

Acumular las dos solicitudes de participación política derivó en distintos beneficios, entre otros, logra dotar de mayor certeza y seguridad jurídica a las partes, pues evita llevar dos procedimientos por separado y obtener resultados distintos, también nos ayuda a maximizar recursos, tanto humanos como financieros, así todo el trabajo operativo se realiza una sola vez para el mismo mecanismo.

De esta manera, una vez cumplidos los requisitos de forma, se le dio vista a la autoridad municipal para que manifestara lo que a su interés conviniera. Así, verificada la ausencia de impedimentos legales, los promovedores iniciaron con la recolección de firmas de respaldo necesarias para la implementación del mecanismo de participación política.

Para tal efecto, se estableció que el número de apoyo de firmas de respaldo debería ser de 3,424, según lo establece el artículo 42, fracción iv de la Ley de Participación Ciudadana, y, a su vez se les otorgó un periodo de 90 días naturales (comprendido del 1 de julio al 28 de septiembre de 2019) como lo marca la ley de la materia con el fin de recabar las firmas mediante la aplicación desarrollada por el Instituto Nacional Electoral (INE) para obtener el apoyo ciudadano de los candidatos independientes.

Es relevante mencionar que, además de las dos solicitudes de plebiscito en contra del proyecto de alumbrado público del municipio de Chihuahua, se presentó una solicitud para el inicio de un plebiscito en Ciudad Juárez, lo anterior debido a que el Ayuntamiento de dicha ciudad había aprobado un proyecto similar para modificar el alumbrado público.

De regreso al tema del plebiscito de la ciudad de Chihuahua, conforme a lo que dispone el artículo 21, de la Ley de Participación Ciudadana, en las dos solicitudes se señalaron propuestas de preguntas distintas, las cuales eran las siguientes:

1. ¿Deseas que se frenen las negociaciones del alumbrado público en Chihuahua hasta que la ciudadanía apruebe el proyecto?
2. ¿Deseas que sea la ciudadanía chihuahuense quien aprueben el alumbrado público?

A partir del artículo anteriormente citado, y en atención a que en las preguntas que se sometían a consideración de la ciudadanía, no deben establecerse elementos de valor sobre el acto que se consulta y a que, en cambio, deben ser esenciales para el conocimiento de la ciudadanía en general, se replanteó la pregunta propuesta con la autorización de los promoventes del mecanismo. De tal suerte que el IEE definió una final para quedar redactada y ser propuesta a la ciudadanía de la siguiente forma:

¿Estás a favor del acuerdo aprobado por el Ayuntamiento de Chihuahua el 26 de abril del 2019, que autoriza concesionar la prestación del servicio de alumbrado público del municipio de Chihuahua por un máximo de 15 años?

Por consecuencia, y en el entendido de que los promoventes lograron acreditar el número de firmas necesarias para la implementación del Plebiscito, es decir, reunieron 3,748 firmas de las 3,424 necesarias, el 8 de octubre de 2019, el Consejo Estatal del IEE aprobó por unanimidad la realización del plebiscito del proyecto Iluminemos Chihuahua, para realizarse el 24 de noviembre de 2019. Fue un hecho histórico para nuestro estado, al ser el primer instrumento de participación política mediante el cual la ciudadanía decide sobre un acto de Gobierno.

A raíz de lo anterior, el trabajo realizado por parte del Instituto Estatal Electoral no terminaba aún; se redactaron distintos acuerdos y tra-

bajos para poder llevar a cabo de manera eficiente y eficaz la realización del mecanismo de participación ciudadana, lo cual dio certeza a las partes involucradas, así como a la ciudadanía. De tal suerte, en diversas sesiones del Consejo Estatal aprobamos distintos acuerdos para lograr como resultado un éxito en esta primera experiencia.

Así las cosas, para la planeación y ejecución del plebiscito los acuerdos aprobados fueron los siguientes:

- Aprobación de recursos económicos a utilizarse en el plebiscito Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019b).
- Aprobación del mecanismo para registro de representantes ante las mesas receptoras de votación Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019c).
- Emisión de la convocatoria; plan integral y calendario del plebiscito Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019d).
- Emisión de la convocatoria; para observadores de participación ciudadana Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019e).
- Aprobación de número de mesas receptoras de votación Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019f).
- Aprobación del método de selección de los integrantes de las mesas receptoras de votación Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019g).
- Aprobación del modelo de votación a través de urnas electrónicas (2019h).
- Aprobación del modelo operativo de recepción de paquetes al término de la Jornada (2019i).

Sin lugar a dudas, estos trabajos se lograron concretar a través de la aprobación de los integrantes del Consejo Estatal, facilitaron la tarea a todo el personal operativo del Instituto y se logró dar una certeza al público en general que se encontraba con interés en el instrumento denominado plebiscito.

## USO DE URNAS ELECTRÓNICAS

Recientemente han cobrado relevancia diversas propuestas relacionadas con generar un procedimiento que permita recabar el voto de los ciudadanos a través de cualesquiera de los dispositivos o mecanismos que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, habida cuenta de los beneficios y ventajas que el uso de la tecnología puede aportar al sistema político electoral mexicano (Humphrey Jordan, 2013).

El modelo de urna electrónica que ha sido implementado por el INE ha ayudado a realización de elecciones oportunas y confiables, con un alto nivel de aceptación y confianza entre la ciudadanía.

Al respecto, Fernando Tuesta Soldevilla define al voto electrónico como:

...aquél que se ejecuta sirviéndose de algún dispositivo electrónico y que se realiza en forma automática en una urna electrónica o en una PC (*personal computer* o computadora personal). En una terminal se presentan todas las opciones en competencia (partidos políticos o candidaturas), permitiendo la selección inmediata. De la misma manera, el conteo de votos es inmediato, posibilitando el escrutinio y entra de resultados en corto tiempo (2007).

En este sentido, el IEE de Chihuahua ha trabajado con este mecanismo desde 2006 y cuenta con amplia experiencia en el uso de nuevas tecnologías, como la utilización de urnas electrónicas para la emisión del sufragio por dicho medio. Se ha trabajado con alrededor de 167 instituciones para hacer ejercicios con urnas electrónicas, tales como elecciones de órganos directivos y ejecutivos de partidos políticos; instituciones educativas para elegir sociedades de alumnos y en instrumentos de participación social, para los cuales se ha desarrollado e implementado dicho medio de recepción del sufragio.

Con base en esto, en el Consejo Estatal estimamos adecuado que, para la celebración de las Jornadas de Participación Ciudadana que el IEE or-

ganice con motivo de la implementación de un instrumento de participación política de su competencia, la emisión del voto se realice a través de urnas electrónicas. Con dicha medida se logra una optimización de tiempos y recursos en las jornadas, toda vez que las mencionadas urnas cuentan con las medidas necesarias para otorgar las facilidades a las y los ciudadanos para que ejerzan de forma activa sus derechos político-electorales, garantizan en todo momento el cumplimiento de los principios rectores del sufragio previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los de la función electoral y, por tanto, constituyen un medio idóneo para contribuir en la mejora de la calidad de la democracia en favor de las y los ciudadanos del estado de Chihuahua.

Es así, derivado de la experiencia del IEE de Chihuahua, durante diversos ejercicios de apoyo a autoridades, tanto municipales en consultas públicas y de elecciones internas de partidos políticos, se obtuvo que al utilizar la urna electrónica para la votación se tendrían diversos beneficios, como lo son los siguientes:

- Optimización de tiempos de votación.
- Eficiencia de recursos.
- Garantía de la emisión del voto libre, secreto, personal, directo e intransferible.

De acuerdo con la información que obraba en los archivos del IEE, se advirtió que se contaba con una disponibilidad de 420 urnas electrónicas, de las cuales 300 eran propiedad del IEE y 120 del Instituto Electoral de Coahuila, quien a través de la celebración de un Convenio de Apoyo y Colaboración puso a disposición los dispositivos electrónicos mencionados, a fin de realizar la Jornada de Participación Ciudadana.

En total se instalaron 188 mesas receptoras de votación en las cuales se contaba con dos urnas electrónicas en cada una de ellas, con un total de 376 urnas electrónicas; en ese sentido, contábamos con una reserva de 44 dispositivos electrónicos ante cualquier evento o complicación que pudiera surgir.

## CONVENIOS CON INSTITUCIONES EDUCATIVAS

El 25 de octubre de 2019 el entonces Consejero Presidente del IEE Chihuahua, Arturo Meraz González (q.e.p.d), el rector de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Luis Alberto Fierro Ramírez y el rector de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Juan Ignacio Camargo Nasser firmaron un convenio de colaboración para promocionar y difundir entre la comunidad universitaria —personal académico, administrativo, estudiantes— los mecanismos de participación ciudadana que se desarrollan en nuestra entidad.

Dicho convenio comprometió a las universidades a difundir las actividades y funciones que habrán de desarrollarse con motivo de la instrumentación de un mecanismo de participación ciudadana, así como promover entre la comunidad universitaria la prestación de servicio social o prácticas profesionales en el órgano electoral bajo los programas que establezcan las instituciones educativas.

Por otro lado, una vez que se aprobara el inicio de algún instrumento de participación política, el IEE se comprometió, entre otras cosas, a entregar a las universidades las convocatorias para la celebración de mecanismos de participación política; material publicitario y didáctico que elabore en relación con las Jornadas de Participación Ciudadana que organice; brindar capacitaciones correspondientes, que provean al personal de la comunidad universitaria que manifieste interés en participar las herramientas y el conocimiento para desarrollar una función cívica.

Este convenio fue de gran ayuda para fomentar la participación entre los sectores juveniles. Esto es notable pues, como recordaremos, uno de los promoventes del mecanismo de participación fue una agrupación integrada principalmente por personas jóvenes.

El éxito del convenio de colaboración fue tal que de las 564 personas que participaron como funcionarios en las 188 mesas receptoras de votación, 376 fueron jóvenes estudiantes de diversas facultades de la Universidad Autónoma de Chihuahua, es decir un 67% (Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2019j).

## FORO PLEBISCITO CHIHUAHUA 2019

Como parte de los trabajos de difusión de la cultura democrática que tiene el IEE, y para dar a conocer las posturas de las partes, el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua realizó el Foro Plebiscito Chihuahua 2019, en el cual el grupo ciudadano promovente del plebiscito y la autoridad municipal, en un formato de rondas alternadas con tiempos iguales y turnos sorteados previo al evento, expusieron sus posturas y argumentos sobre el proyecto de alumbrado público, el cual se sometería a consulta ciudadana el domingo 24 de noviembre de 2019.

El evento se llevó a cabo en el auditorio Dr. Rodolfo Cruz Miramontes de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, con duración aproximada de dos horas, y fue transmitido en vivo en la página web del IEE y en sus redes sociales.

En la Segunda Sesión del Comité de Organización del Foro de Difusión Plebiscito Chihuahua 2019 del Instituto Estatal Electoral, se acordó y se firmó por representantes de ambas partes —los promoventes y la autoridad municipal— el formato y el protocolo para el desarrollo de este ejercicio democrático, en aras de promover un voto informado en vísperas de la jornada plebiscitaria.

Fueron cinco participantes, por cada parte, quienes estuvieron a cargo de exponer sus posturas y argumentos, respectivamente. Del grupo de promoventes fueron: Juan Carlos Arregoitia Aguirre, Valeria Villalobos Avilés, Leonardo Rodríguez Varela, Ana Cristina Arzate Orozco y Carlos Demetrio Olvera Fernández.

Por parte del municipio de Chihuahua asistieron: Luis Fernando Valencia Chavira, Ignacio Federico Muruato Rocha, Aída Amanda Córdova Chávez, Arturo García Portillo y César Gustavo Jáuregui Moreno.

El foro estuvo compuesto por seis bloques: el primero, de presentación y planteamiento inicial, en un tiempo máximo de 14 minutos. En el segundo se dio la réplica, por cada parte, respectivamente, en un máximo de cinco minutos. En el tercero, cada parte tuvo hasta siete minutos de exposición, en tema libre, y hasta tres minutos de réplica. Una dinámica igual se desarrolló en el cuarto bloque.

En el quinto bloque de preguntas y respuestas, a cada parte se le planteó tres preguntas recibidas a través de las redes sociales, con un tiempo máximo de dos minutos para cada respuesta.

El sexto y último bloque fue de cierre y conclusiones de hasta por cinco minutos por cada participante (Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2019k).

## JORNADA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El 24 de noviembre de 2019, el pleno del Consejo Estatal dio inicio a la Décimo Novena Sesión Extraordinaria de Seguimiento de la Jornada de Participación Ciudadana, con lo cual se iniciaba el día de la Jornada de Participación Ciudadana. Después de arduos trabajos de todas las partes involucradas (promoventes, municipio, ciudadanía, medios de comunicación e IEE) se llegó el día clave, el día en el que la ciudadanía del municipio de Chihuahua saldría a las urnas a ejercer su derecho de participación ciudadana, decidir si estaba de acuerdo con el proyecto de iluminación que había aprobado el Cabildo, o, en su caso, manifestar su inconformidad y, en caso de que resultara vinculante, se aceptara la voluntad de las y los chihuahuenses.

El día de la jornada transcurrió de forma tranquila y pacífica, cabe resaltar que, gracias a la capacitación que se llevó a cabo por parte del IEE, se logró instalar 100% de las mesas receptoras de votación.

Así pues, las y los chihuahuenses salieron a las urnas para manifestar su aprobación o rechazo al proyecto que pretendía realizar el Ayuntamiento de Chihuahua respecto al alumbrado público municipal. Las mesas receptoras de votación estuvieron abiertas desde las 08:00 hasta las 18:00 horas para que la ciudadanía saliera a ejercer su derecho.

Al pasar las horas, y después del cierre de las mesas receptoras de votación, empezaron a llegar los paquetes a la sede donde sesionó el Consejo Estatal. Los resultados finales de las urnas electrónicas arrojaron que un total de 62,058 chihuahuenses se apropiaron de la figura del plebiscito como instrumento de participación política que se contempla

en la Ley de Participación Ciudadana, para pronunciarse en contra de un proyecto de autoridad.

Los cómputos realizados por parte del IEE arrojaron los siguientes resultados:

- 35,229 ciudadanos expresaron su negativa al proyecto Iluminemos Chihuahua.
- 26,527 ciudadanos expresaron su aprobación al proyecto Iluminemos Chihuahua.
- 302 ciudadanos decidieron anular su voto.

Con base en lo anteriormente expuesto, la participación total de la ciudadanía chihuahuense fue de 8.94% de la Lista Nominal y, pese a que no logró llegar a 10% para ser vinculante como la ley lo establece, fue suficiente para que la autoridad municipal aceptara la voluntad de las y los chihuahuenses que se expresaron en la consulta sobre el proyecto del alumbrado público y retiraron el proyecto denominado Iluminemos Chihuahua.

Por otro lado, recordemos que el cabildo de Ciudad Juárez de manera similar pretendía concesionar el cambio del alumbrado público de aquella ciudad bajo el proyecto Juárez Iluminado. Por ese motivo se tramitó una solicitud de mecanismo de participación ciudadana (plebiscito) por una agrupación civil denominada Plan Estratégico de Juárez, la solicitud cumplió con los requisitos legales previstos para llevarse a cabo, sin embargo, al ver los resultados obtenidos en el municipio de Chihuahua y las inconformidades de la ciudadanía en torno al proyecto Juárez Iluminado, el Alcalde de Ciudad Juárez, en sesión extraordinaria de 27 de noviembre de 2019, presentó un punto de acuerdo para cancelar el proyecto de iluminación. Posteriormente, el Ayuntamiento entregó sendos escritos al Congreso del Estado y al Instituto Estatal Electoral en los cuales informó del desistimiento del proyecto. En esa tesitura, al cancelarse el proyecto Juárez Iluminado, el Consejo Estatal desistió del trámite al proceso plebiscitario de Ciudad Juárez, al quedar sin materia,

pues ya no existía acto de autoridad alguno para someter a consideración de la ciudadanía juarense.

## CONCLUSIONES

Además de los beneficios que los propios instrumentos de participación ciudadana como mecanismos de democracia directa pueden aportar al estado y al país, considero que el uso de urnas electrónicas es, sin lugar a dudas, el principal aporte a la vida democrática, pues en este pasado proceso plebiscitario el uso de la tecnología ganó confianza entre la ciudadanía. Después del pasado 24 de noviembre no existieron voces de fraude en los resultados de la jornada de participación ciudadana, ni en los medios de comunicación, ni por parte de la autoridad municipal y mucho menos por parte de los promoventes del instrumento.

A raíz de esto, la autoridad municipal que emitió el acto aceptó los resultados y, a pesar de que el resultado no fue vinculante, el Ayuntamiento aceptó la voluntad de los chihuahuenses al expresar su desacuerdo con el proyecto de iluminación pública.

Este mecanismo de participación ciudadana, a pesar de ser el primero que se realiza en la entidad, resultó todo un éxito, ha sido el mecanismo más votado en la historia del país y, claro, como en todas las cuestiones hay cosas perfectibles que nosotros como Instituto aprendimos para siguientes procesos similares.

Espero que este proceso del Plebiscito Chihuahua 2019 no haya sido el primero y único, sino que la ciudadanía se involucre de forma activa, no solo en el Plebiscito sino en los demás mecanismos que establece la reciente Ley de Participación Ciudadana.

## REFERENCIAS

- Balbis, Jorge (s. f.). «Participación e Incidencia Política de las osc en América Latina», *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción*. Recuperado de [http://equipopueblo.org.mx/part\\_inci\\_alop.htm](http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm)
- Corral Jurado, Javier. (2017). Iniciativa con carácter de decreto mediante la cual propone reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en materia de participación ciudadana, así como expedir la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. Recuperado de <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/6515.pdf>
- H. Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua (2019). Dictamen de la solicitud de procedencia relativa a la concesión de la prestación de servicio de alumbrado público del proyecto de reconversión tecnológica del sistema de alumbrado público del municipio de Chihuahua. Recuperado de [http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Downloads/SESIONES\\_CABILDO/32/DICTAMENES.pdf](http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Downloads/SESIONES_CABILDO/32/DICTAMENES.pdf)
- Humphrey Jordan, Carla A. (2013). «Consideraciones en torno a la viabilidad de implementación del voto electrónico en México», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, no. 3, enero-junio 2013, pp. 367-397.
- Instituto Estatal Electoral Chihuahua (2019a). Plebiscito Chihuahua 2019. Recuperado de [https://www.ieechihuahua.org.mx/plebiscito2019\\_chihuahua?fbclid=IwAR1fiGgKANhtTgiwskadL6AkCidjIwwg-mqTcaM4caw902KryzMTuyo-Apsc](https://www.ieechihuahua.org.mx/plebiscito2019_chihuahua?fbclid=IwAR1fiGgKANhtTgiwskadL6AkCidjIwwg-mqTcaM4caw902KryzMTuyo-Apsc)
- (2019b). Acuerdo IEE/CE39/2019.
- (2019c). Acuerdo IEE/CE40/2019.
- (2019d). Acuerdo IEE/CE45/2019.
- (2019e). Acuerdo IEE/CE46/2019.
- (2019f). Acuerdo IEE/CE47/2019.
- (2019g). Acuerdo IEE/CE48/2019.
- (2019h). Acuerdo IEE/CE44/2019.
- (2019i). Acuerdo IEE/CE59/2019.

- (2019j). Funcionarias/os de Mesas Receptoras de Votación. Recuperado de [https://www.ieechihuahua.org.mx/\\_convocatorias\\_plebiscito2019\\_FMRV](https://www.ieechihuahua.org.mx/_convocatorias_plebiscito2019_FMRV)
- (2019k). Las partes vinculadas presentan sus posturas en el Foro del Plebiscito Chihuahua 2019. Recuperado de [https://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_11\\_13](https://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_11_13)
- León Ochoa, César Marcelino y Rodríguez Cruz, Raúl (2012). «Programa integral urbano social con presupuesto participativo en la ciudad de Puebla». En *Memorias del XII Congreso Anual de Investigación sobre Sociedad Civil. Democracia y participación ciudadana*. México, D. F.: Centro Mexicano para la Filantropía, A. C. Recuperado de [https://www.cemefi.org/congresodeinvestigacion/memoria/Memoria\\_2012.pdf](https://www.cemefi.org/congresodeinvestigacion/memoria/Memoria_2012.pdf)
- Tuesta Solvedilla, Fernando (2007). «El voto electrónico». En Nohlen, Dieter et al. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.



# Conclusiones

*Moisés Pérez Vega*

Los mecanismos de participación ciudadana son sin dudas un elemento que define y fortalece a las democracias modernas. En México, especialmente los mecanismos de democracia directa y participativa todavía aguardan su aplicación rutinaria durante el ejercicio del Gobierno local para detonar su potencialidad de vigorizar la democracia. En ese sentido, este libro buscó generar esta discusión, examinando y comparando sus diseños e implementación a nivel local.

Los hallazgos, las conclusiones y las propuestas hechas a lo largo de la presente obra ofrecen al lector una actualización general y particular en la materia. No es el propósito hacer aquí una síntesis minuciosa ni exhaustiva, porque eso corresponderá al lector según aquello que sea de su interés. En su lugar, el objetivo de estas conclusiones es capturar las preocupaciones más grandes de los autores. El fin es ofrecerle al lector un trazado general del estado de la cuestión, de los avances en la materia, de los obstáculos más difíciles, de los tropiezos, y de las rutas deseables observables en las contribuciones de este libro.

Para realizarlo, resulta conveniente retomar estas cuestiones de acuerdo a las etapas del proceso según la promoción, la instrumentación y las consecuencias (Pérez).<sup>1</sup> Si bien la participación ciudadana es un proceso histórico y, en buena medida, las características de las prácticas actuales vienen condicionadas por su trayectoria histórica (Alacio).

---

1 Las referencias sin año corresponden a las aportaciones de los autores incluidas en la presente obra.

La revisión de aquí se guiará por las configuraciones institucionales, las prácticas y las propuestas analizadas por los autores.

La fase de promoción concentra elementos de la oferta de mecanismos de participación que abren oportunidades y encaminan su posible activación. Ciertos avances destacan en esta materia. El presupuesto participativo se ha convertido en un emblema de la democracia participativa, entre otras cuestiones porque en algunas modalidades se incorporan figuras semirrepresentativas, consultivas y deliberativas (Alacio).<sup>2</sup> El presupuesto avanza flojamente en su formalización en apenas 11 leyes locales de las entidades federativas (Téllez; Valladares).

El institucional del presupuesto participativo en la Ciudad de México parece resultar el mejor evaluado en cuanto a su proceso participativo, los recursos públicos aplicados y su formalización (Téllez). Al cumplir ya 10 años en esa entidad, es la única donde se activa permanentemente, en donde su proceso se articula con las figuras de representación territorial vecinal, y suma novedades, como en sus órganos dictaminadores que amplían la incorporación ciudadana, entre otras (Alacio). La activación en los gobiernos estatales y en la gran mayoría de los gobiernos municipales del país se echa de menos. Probablemente, una parte de los obstáculos en su práctica cotidiana son los propios diseños de baja calidad que se han institucionalizado; aunque el contexto político que los posibilitó (Téllez) también podría ser un obstáculo.

La democracia directa local, que agrupa al plebiscito, al referéndum, a la iniciativa ciudadana, a la consulta popular y a la revocación de mandato,<sup>3</sup> tiene sus trayectorias propias. El libro es amplio en esta materia, por lo tanto, a continuación, se dedica más detalle a los mecanismos mencionados.

En cuanto a la promoción de los mecanismos de democracia directa, en su conjunto, los estudios evidencian una oferta institucional expandida: en 31 entidades federativas se inscribe el referéndum, en 30

---

2 Otros mecanismos de participación ciudadana pueden ser incluidos en esta categoría, por ejemplo, ciertas figuras semi-representativas de consejos ciudadanos. No obstante, en este libro no fueron estudiados, por lo que son dejados fuera.

3 La revocación de mandato merece una discusión especial debido a su conexión cercana con los mecanismos de renovación o terminación de gobierno, propios de la democracia representativa. Por lo tanto, ha sido dejado fuera en estas conclusiones.

al plebiscito, en 20 a la consulta popular y en 32 a la iniciativa ciudadana (López). La evaluación de sus diseños institucionales, con referencia a la facultad ciudadana de promoverlos, la accesibilidad de los umbrales de activación, la vinculación de los resultados, y la claridad en la definición del procedimiento y financiamiento, es buena para siete entidades: Jalisco, Aguascalientes, Ciudad de México, Quintana Roo, Baja California, Chiapas y Michoacán (López).

La activación de estos a nivel local ha sido además de escasa, excepcional. El referéndum nunca se ha celebrado en asuntos estatales a pesar de tener 11 intentos de activación por parte de la sociedad (Alacio, 2017; Pérez). El plebiscito se ha celebrado en siete ocasiones y otras nueve promociones de la ciudadanía no han procedido (Trejo; Valladares). La consulta ciudadana promovida desde abajo ha sido activada en tres ocasiones, aunque con bajos niveles de asistencia a la votación; mientras que las activaciones desde arriba, o sea, desde las autoridades, han ocurrido 13 veces (López, 2020); lo cual lleva a pensar que cuando son impulsadas por el Gobierno tienen más posibilidades de prosperar. Al final, la iniciativa ciudadana, que no es considerada por muchos como un mecanismo de democracia directa por omitir al proceso de votación (Tuesta y Welp, 2020), es la más promovida a nivel local en México con 483 iniciativas, pero cuya genuinidad de su activación y de los resultados obtenidos es difícil de comprobar (López, 2020).

Descartando las iniciativas ciudadanas, la adición de intentos improcedentes de la sociedad por activar los mecanismos de democracia directa en espacios locales suman cuanto menos 20. Las dificultades para su activación son múltiples, pero en el contexto mexicano el diseño institucionalizado lleva buena carga (Pérez). De hecho, hasta ahora las principales discusiones públicas en la materia giran en torno a dicho tema porque ha sido referido como la mayor fuente de obstáculos para ser activados (Jaime; Valladares). Los autores argumentan que la causa de que se desincentive su activación, o bien no logren activarse por la sociedad, es por la serie de candados sembrados en sus diseños legales. La promoción es donde se estancan la mayoría de ellos, aunque la instrumentación y los resultados también se ven afectados (Pérez).

En la promoción, la recolección de firmas juega un papel importante. El requisito de firmas casi siempre es requerido para que los mecanismos sean activados desde la ciudadanía. La dificultad se presenta en la manera en que se definen los umbrales de firmas con relación a otros umbrales temporales, de coberturas o legales (Lozano). En la mayoría de los casos se crean impedimentos para alcanzar el apoyo ciudadano completo, sobre todo cuando se exigen firmas de mucha población que involucran largos desplazamientos dentro de tiempos poco factibles (Lozano).

La modificación a los candados en las firmas no sería la única manera de superar las dificultades para asentar efectivamente a la democracia directa en el nivel local. Como lo ilustran algunos casos estancados en la fase de promoción, detallados en el presente. Por ejemplo, el plebiscito en Jalisco donde, si bien, el diseño institucional en algunos puntos como el umbral de firmas no resulta tan mal evaluado debido a cambios recientes en su ley de participación ciudadana (Jaime; Pérez), presenta elementos novedosos que rompen lógicas de esquemas de candados en otras latitudes. En este caso, se vio claro que el incremento de actores a cargo de su gestión, y el consecuente aumento en la complejidad de las responsabilidades de cada uno, sumado a la ambigüedad en la definición de los temas factibles de ser consultados, pudo haber obstaculizado su activación. En otras palabras, aún hace falta solucionar pequeños grandes detalles que apalancan argumentos en contra de su activación.

En algunos casos los candados institucionales fueron superados para llegar a la fase de instrumentación, en la cual se concentran elementos del proceso de consulta social, como la convocatoria, la comunicación, la jornada de votación, así como el papel de los actores involucrados, desde la ciudadanía, las partes en conflicto, el Gobierno y las autoridades electorales (Pérez). Los pocos casos de activación de mecanismos de democracia directa local sirven para conocer qué procesos sociales y políticos favorecieron su activación.

En el caso del plebiscito de Chihuahua en 2019, se deja ver que se contaba con antecedentes en la construcción de espacios ciudadanos donde se confeccionaron las diversas propuestas (Macías). Las organizaciones

sociales que se opusieron a los proyectos del Gobierno no pudieron explicarlo por sí mismas. En su lugar, las características en que actuaron las organizaciones sociales que participaron en el proceso desde la promoción influyeron en el caso. Por ejemplo, puede decirse que su involucramiento fue permanente y con repertorios innovadores y usados con más intensidad, como el uso de las redes sociales, así como la manera en que se incorporaron y comunicaron con el sistema social y político (Macías). Es decir, muchas de las dificultades institucionales pueden superarse cuando la sociedad civil se involucra de manera activa y constante.

Por su cuenta, las autoridades electorales, cada vez en mayor medida, asumen papeles más estratégicos para el desarrollo de estos procesos a nivel local. En el caso del plebiscito de Chihuahua en 2019, ofrecieron certeza e imparcialidad para la promoción, activación y organización de los procesos. Además, innovaron al aplicar las urnas electrónicas, y así aumentar las posibilidades de generar confianza en la sociedad sobre el proceso, darle certeza y, al final, volverlo menos costoso (Macías).

Sin embargo, también algunas experiencias presentan tropezones cuando llegan a ser puestas en práctica desde el Gobierno omitiendo los candados institucionales. El caso de la consulta pública sobre el agua en Baja California nos lo demuestra (Maciel). En un inicio se solicitó la activación de un plebiscito por parte de la ciudadanía sobre la autorización en materia de impacto ambiental a favor de una planta cervecera en la ciudad de Mexicali (Maciel). La promoción de este mecanismo terminaría por ser rechazado en tribunales.

No obstante, el Presidente de la república decidió emprender una consulta pública sobre la cuestión (Maciel). Es decir, el mecanismo de democracia directa se activó desde arriba. La promoción del proceso fue, cuando menos, desaseada, sin clarificar las justificaciones y requisitos legales ni la metodología a seguir. Por ejemplo, los plazos legales, las preguntas, la difusión, la convocatoria y la deliberación pública, o el papel de los actores interesados y organizadores, no correspondieron al marco legal ni se inscribieron en reglas claras y conocidas por todos (Maciel). Se trató de un ejercicio improvisado que no ofreció garantías sobre los estándares de una consulta pública de calidad. El riesgo de este

tipo de consultas improvisadas desde arriba es que, además de la poca certidumbre sobre su organización y resultados, se refuerza la percepción de la ciudadanía de que la activación de los mecanismos aún depende mayormente de la voluntad o de los intereses de las autoridades.

Finalmente, respecto a la etapa de las consecuencias, es decir, el momento en que se observan los productos de la consulta y los resultados de su cumplimiento, primero debe considerarse que han sido verdaderamente escasas las experiencias de instrumentación de los mecanismos de participación ciudadana participativa y directa local hasta aquí mencionados; excluyendo, por supuesto, la experiencia del presupuesto participativo en la Ciudad de México. Por lo tanto, es muy complicado conocer cuáles han sido a la fecha sus principales logros. Sin embargo, de los pocos casos activados y estudiados, se observa que han logrado mover la agenda pública hacia ese debate, a cuestionarse sobre la seriedad de aquellos diseños establecidos en legislaciones locales, y a cuestionarse sobre la oportunidad que representaría su posible instrumentación para dinamizar la democracia. En este libro, precisamente, se recogen esas angustias sociales y se exponen con miras a propiciar debates en torno a ideas de cambio.

Las rutas deseables son descritas por cada autor, y quizás algunas pudieran ser obvias al contrastarse con el problema que representan para la práctica directa de la participación ciudadana. Sin embargo, vale la pena resaltar que las incluidas aquí no son las únicas alternativas (Valladares), pero son un buen reflejo del sentir de muchos sobre la materia; expresan el anhelo de varios sectores sociales que proponen confiar en ellos para regular el conflicto social y asumir decisiones colectivas más democráticas. Al final, las reflexiones de todos los autores proponen a la democracia participativa y directa como parte integrante del régimen democrático local, dejan ver también que el primer paso pudiera estar dado al tener formalizados diversos mecanismos en legislaciones locales, pero que es inaplazable dar el siguiente paso: mejorar su calidad para hacerlos accesibles a la ciudadanía en general, para que de esta forma su activación cotidiana pase a formar parte de nuestro entorno democrático.

## REFERENCIAS

- Alacio, Rosa (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México*. Zurich: Centre for Research on Direct Democracy ZDA.
- Lucio López, Pedro (2020). *Análisis subnacional de los mecanismos de democracia directa en México*. Tesis de Maestría. Colegio de San Luis Potosí.
- Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Yanina (2020). *El diablo está en los detalles. Referéndum y poder en América Latina*. Perú: Fondo Editorial.

# MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO:

problemas, avances y aprendizajes

## COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

Este libro se imprimió y encuadernó en papel bond ahuesado de 90 gramos para sus interiores y couché brillante de 300 gramos para la portada, en los talleres de Impresos Portales Publicidad S. A. de C. V., durante el mes de septiembre de 2021. La tirada constó de 500 ejemplares.

En su formación se utilizó la fuente FreightText Pro y Upgrade en 12 puntos para el cuerpo del texto.

### CUIDADO DE LA EDICIÓN

**Cuahtémoc Iglesias Ontiveros**  
Director de Capacitación Electoral

**Mateo de Jesús Flores Flores**  
Jefe del Departamento Editorial

**Alan Márquez Rodríguez**  
Analista Editorial

**César Eduardo Alejandro Uribe**  
Corrector

**Elena Lucila Herrera Martínez**  
Diseñadora Editorial

**Vanessa Victoria Esquivel Cáceres**  
Asistente de Diseño

**Johanna Contreras Lugo**  
**Bruno Julio Santillán Rodríguez**  
Asistentes de Corrección

Descarga el libro:



5 de Mayo 975 Ote.,  
Centro, Monterrey, N. L., México  
81 1233 1515 y 800 CEENLMX (2336569)

[www.ceenl.mx](http://www.ceenl.mx)

    /ceenl.mx

CIUDA  
DANIA 

Durante la transición a la democracia se postergó el empoderamiento ciudadano al dejar de lado formas de participación más allá de lo electoral. En algunos estados se instituyeron instrumentos como el presupuesto participativo o la revocación de mandato, y a nivel nacional se legisló la consulta popular. Sin embargo, la ciudadanía ha participado poco por medio de estos canales. *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes* analiza esta problemática desde una perspectiva comparativa nacional, pasando por su diseño institucional y legal, hasta casos particulares de su implementación. La obra reconoce las fallas y los aciertos, pero también es una propuesta por terminar la transición a la participación ciudadana. Solo así podrá vivirse una democracia plena.

ISBN 978-607-7895-57-2



9 786077 895572



5 de Mayo 975 Ote.,  
Centro, Monterrey, N. L., México  
81 1233 1515 y 800 CEENLMX (233 6569)

[www.ceenl.mx](http://www.ceenl.mx)