
Mecanismos de empoderamiento colectivo





Tra edición, 2024, Mecanismos de empoderamiento político colectivo
D.R. © 2024, Marla Irazú Grajeda Muñoz, Daniel Alejandro Mares Sánchez
D.R. © 2024, Movimiento Ciudadano
Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles,
Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México
www.movimientociudadano.mx
www.mcguanajuato.mx

ISBN: 978-607-475-442-1

Todos los derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

"Mecanismos de empoderamiento colectivo" es una publicación de Movimiento Ciudadano, Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México. La investigación publicada es responsabilidad de su autora y autor. Movimiento Ciudadano, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento socioeconómico y político de nuestro entorno y su problemática (nacional y regional), sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y retos de la participación y la representación política de la ciudadanía; el objetivo final de la obra consiste en comprender y elaborar propuestas de solución para las problemáticas detectadas. Su distribución es gratuita y no tiene fines de lucro.

ÍNDICE





● Introducción.....	4
● Estado del arte.....	5
● Marco Teórico.....	14
● Tipos de mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	26
● Mecanismos de participación ciudadana en el estado de Guanajuato.....	32
● Retos y desafíos de participación ciudadana en México.....	35
● Casos de éxito de participación ciudadana en Guanajuato.....	37
● Recomendaciones para mejorar los mecanismos de empoderamiento colectivo.....	43
● Conclusiones.....	46
● Bibliografía.....	49



INTRODUCCIÓN





Introducción

La participación es el núcleo de la sociedad, no existe una sociedad sin la participación de personas. La democracia se nutre de ella, podría afirmarse que la democracia es una forma histórica de participación que se ha ido perfeccionando y adquiriendo diversos matices. Si bien es cierto, que los sistemas democráticos donde tiene vigencia el Estado de Derecho son las elecciones periódicas, las formas más difundidas de participación política, no son las únicas ni las más eficaces para la participación ciudadana.

La participación ciudadana va más allá de formar parte de las elecciones a través del derecho al voto o a través de los partidos políticos. Los mecanismos de participación ciudadana son los medios propicios para involucrarse de manera directa en la toma de decisiones.

La presente investigación tiene como propósito fundamental el presentar el elenco y la descripción de los mecanismos de participación ciudadana que están vigentes hasta octubre de 2024 en la legislación mexicana, tanto en el ámbito Federal y, en específico, en el Estado de Guanajuato.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI), el 56.3% de la población de 18 años y más, conoce o ha escuchado sobre alguna forma de participación; el 50.8% conoce o a escuchado hablar sobre las consultas ciudadanas y el 15% de esta población ha participado en ellas en los últimos meses.

El mismo instrumento, la ENCUCI 2020, señala que el 44.4% de la población de 18 años y más, considera que la falta de tiempo es el motivo principal para no integrarse en alguna forma de participación ciudadana, seguido de la falta de





información para saber cómo participar con 29.6%, mientras que el 20.1% manifestó que no quiere o no le interesan las formas de participación.

En este documento partiremos de una hipótesis descriptiva: la legislación mexicana, tanto Constitucional, Federal, General y Local, tiene un amplio repertorio de mecanismos de participación ciudadana; por lo que el problema de la baja participación ciudadana no reside en el diseño legal sino en la forma de información para su implementación.



The background is a vibrant, abstract composition. It features several overlapping shapes: a large orange semi-circle in the center, a purple shape with black scribbles at the top, a pink shape with yellow diagonal stripes on the right, a teal shape with small white circles at the bottom, and a red shape with a white leaf pattern on the right. There are also blue areas with white scribbles on the left and bottom. Stylized green and yellow leaves are scattered throughout the design.

Estado del arte



Estado del arte

Participar, en es un concepto demasiado amplio puede significar “tomar parte”, pero también puede ser “compartir”, sin embargo, participar siempre involucra una acción social (Merino, 2020).

Participar, no siempre se puede hacer en condiciones de igualdad, así como no siempre se tiene que estar de acuerdo con la decisión tomada, e incluso la distribución de roles juega un papel importante en la toma de decisiones (Merino, 2020), siempre hay un liderazgo y personas que aportan más que otras.

La definición política de participación ciudadana que nos da Navarro (citado en Montecinos, 2019, p. 342) es:

“Un derecho y la oportunidad, individual y colectiva que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales de los diferentes niveles: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos”.

En la misma línea Rowe y Frewer (2004), nos dicen que la participación ciudadana es una práctica en donde concurren las partes interesadas en la toma de decisiones para influir en la construcción de la agenda pública y en el lineamiento político de las instituciones responsables de la creación de políticas públicas.

Por otro lado, tenemos a Sherry Arnstein (citado en Montecinos, 2019, p. 342), quien propone, al igual que Merino, que la participación ciudadana es la redistribución del poder; permite a la ciudadanía compartir los beneficios sociales, con la diferencia de que existe un simula-





Escalera de la Participación Ciudadana de Sherry Arnstei

8. Control ciudadano	Poder Ciudadano
7. Delegación de poder	
6. Co- participación	
5. Apaciguamiento	Participación simbólica
4. Consulta	
3. Información	
2. Terapia	No- participación
1. Manipulación	

cro de la participación y un poder real para afectar en el resultado de un proceso, de aquí la capacidad real de la participación ciudadana.

Para esto, Arnstein (1969), propone una escalera con ocho niveles de participación.

En esta escalera, los ocho niveles se dividen en tres bloques, el primero (de abajo hacia arriba) indica una situación en donde no hay poder por parte de la ciudadanía, el formulismo nos habla de un pseudo-poder aparentemente dado a la ciudadanía y el último bloque como la verdadera participación ciudadana (Organizing Engagement, s. f.).

Más tarde, Hambleton y Hogget (citado en Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009, p. 187), rehicieron esta tabla agregando cuatro niveles más y dividiéndolos en tres bloques siendo el más bajo la no participación ciudadana, subiendo a la participación ciudadana y el





nivel más alto el del control ciudadano.

Lester Milbrath (1965), formula una serie de proposiciones binarias para ayudar a conceptualizar la participación ciudadana de forma empírica, ta-

les dicotomías son: abierta o cubierta; autónoma o por invitación; episódica o continua; grata o ingrata; simbólica o instrumental; verbal o no verbal; y social o individual.

Un reto que ve Montecinos (2019) en la conceptualización de la participación ciudadana resulta ser la ambigüedad analítica que se ha provocado por su utilización en distintos discursos políticos, ya que muchas veces lo usan para describir procesos y prácticas de diferente índole; esto puede contribuir a que se utilice de forma instrumental para construir consensos artificiales y abone a la construcción de desigualdades.

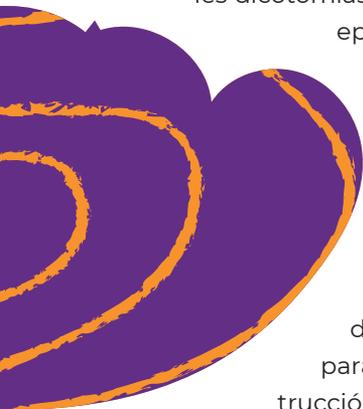
De acuerdo con Merino (2020), dos aspectos grandes y conectados de las democracias son la participación y la representación, la primera como el control democrático de la autoridad otorgada y la segunda como la distribución democrática del poder.

Ambos elementos se conectan y de acuerdo con el mismo autor,

“Si un régimen se concentra en la integración del poder y olvida la consolidación de los medios para garantizar la participación, el resultado tiende a ser la atrofia de la legitimidad, debido a la captura de creciente de todos los espacios políticos por parte de los aparatos que gobiernan” (Merino, 2020, p. 8).

Por otro lado, sobredimensionar la participación ciudadana, tampoco es el equilibrio dentro de la democracia; debe de haber cargos públicos elegidos por los ciudadanos, pero también se debe haber certeza de que los intereses ciudadanos serán respetados por sus quienes son sus representantes (Merino, 2020).

La crítica que hace Merino (2020) a la participación ciudadana que se da en la época contemporánea se funda en el señalamiento que ha sido acaparada por los partidos políticos, en cuyo esquema, se prioriza el sufragio activo y





eso genera la percepción de que es la única forma de participación, que además es esporádica y que una vez que quedan constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en una forma privilegiada de intervenir en los asuntos públicos.

Merino (2020), explica que, de acuerdo con la definición del concepto de participación ciudadana, -la cual incluye la prerrogativa de la edad como fundamental para ejercer el sufragio efectivo y tener acceso pleno a la ciudadanía- hay cuatro formas de participación política:

- La primera, es el voto;
- La segunda, son las que engloban el conjunto de actividades que hace una persona ciudadana en favor de un partido político o candidatura;
- La tercera, son aquellas actividades comunitarias o de acciones colectivas para un fin específico; y
- La cuarta, son las que se derivan de algún conflicto en particular.

Cabe destacar que las revoluciones no son una forma de participación ciudadana, ya que involucran el cambio radical de las instituciones públicas e incluso de las leyes, tampoco lo son las manifestaciones dictatoriales, en donde se coacciona a la ciudadanía.

La verdadera participación ciudadana parte de la libertad de los individuos y del Estado de derecho (Merino, 2020).

Para las democracias modernas, como ya se mencionó anteriormente, la participación ciudadana se ha vuelto una tarea ineludible de perfeccionamiento. Egon Montecinos (2019) reitera la participación ciudadana como una estrategia que se vincula con los movimientos sociales de la década de los 60, que fueron motivados principalmente con este sentido libertario para exigir el cumplimiento de los derechos y reivindicando nuevas formas de hacer política, lo que dio paso a las democracias participativas (Baños, 2006 citado en Montecinos, 2019, p. 341). La pregunta que queda es ¿Cómo es posible esta participación? Para dar respues-



ta necesaria la creación de mecanismos o dispositivos de participación, en donde el objetivo principal sea la interacción que se basa en el intercambio de información en donde ambas partes comparten sus opiniones o se plantean las demandas (Montecinos, 2019). Es necesario mencionar que este intercambio se da entre la ciudadanía y funcionarios del Estado.

De acuerdo con Merino (2019), el objetivo común entre ambas partes es el empoderamiento, ya que se busca que los diferentes sectores de la población participen; para esto es importante el desarrollo de las capacidades y habilidades cívicas, fomentar la cohesión y capital social, así como mejorar la gestión pública y la democracia.

Algunos de los mecanismos de participación ciudadana, los menciona Eberhardt (2015), tales son, la iniciativa popular, la consulta popular, la audiencia pública, el presupuesto participativo, los consejos consultivos, los jurados ciudadanos, el plan estratégico, la revocatoria de mandato, entre otros. La misma autora señala que estos distintos mecanismos de participación ciudadana han sido incorporados y debatidos principalmente en las democracias occidentales que atravesaron (y en algunos casos, se sigue atravesando) la crisis de la representación a finales de la década de los 80 del siglo XX.

A continuación, se presenta un cuadro con la síntesis de los mecanismos de participación ciudadana.





Mecanismo de participación	Principales características
Presupuesto participativo	El proceso presupuestario es una importante vía para la toma de decisiones de asignación de recursos, y por lo tanto, el presupuesto participativo permite a los ciudadanos tener algo que decir en cómo el dinero de los contribuyentes se gasta por entidades gubernamentales. (Guo y Neshkova, 2012)
Consejos ciudadanos	Son instancias en las que los ciudadanos asesoran a las instituciones públicas. De esta forma, facilita la identificación de las necesidades de la comunidad, intereses y recomendaciones para satisfacer necesidades. (Heikkila e Isett, 2007, citado en Kim y Lauer, 2014, p. 459)
Rendición de cuentas	Si bien la rendición de cuentas representa un enfoque que puede derivar en diversos mecanismos de control, uno de los más utilizados son las cuentas públicas que realizan las autoridades, para dar una explicación satisfactoria a los ciudadanos sobre el ejercicio del poder, la autoridad y los recursos confiados a ellos (Kakumba, 2010). También denominado, contraloría social, mecanismo a través del cual todo ciudadano o ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, y vigila la conducta de los funcionarios para prevenir, racionalizar y promover correctivos (Morales y Núñez, 2012).



Planificación participativa	A este mecanismo, al igual que en el caso de los presupuestos participativos, se circunscriben otros mecanismos consultivos que materializan una secuencia para identificar un problema, objetivos de planificación, seguido de discusiones, recopilación de información y planes de acción para implementar y evaluar (Davidson, 1996 citado en Martin et al. 2012, p. 1- 2).
Referéndum	Este mecanismo involucra a los ciudadanos de forma individual, permitiendo que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones en cuestiones de política pública (Ebdon, 2000 citado en Kim y Lauer, 2014, p. 459).
Iniciativa popular	La iniciativa popular legislativa consiste en que un número determinado (legalmente) de ciudadanos puede ingresar iniciativas para que sean sometidas a su discusión en el poder legislativo (Soto, 2012).
Audiencias públicas	Este mecanismo permite que los ciudadanos puedan acceder directamente a sus autoridades políticas.
Junta de voluntarios	Estos organismos son similares a los consejos ciudadanos, pero más allá de asesorar, cuentan con facultades para la formulación de políticas (Dougherty y Easton, 2011).
Consulta ciudadana	El papel de la consulta consta en obtener legitimidad por medio del consentimiento de comunidad en general (Irwin y Wynne, 1996 citado en Cook, 2011, p. 69).
Jurados ciudadanos	Es un mecanismo que involucra a los ciudadanos en el gobierno y permite inculcar virtudes cívicas. Consiste en un sistema de jurado, donde los ciudadanos pueden sancionar sobre algunas temáticas a las que se le convoca (Gastil y Weiser, 2006 citado en Kim y Lauer, 2014, p. 459).



Encuestas	Las instituciones públicas realizan encuestas, utilizando el método estadístico para conocer las preferencias de la ciudadanía sobre un determinado tema a partir de una muestra.
Focus groups	Este mecanismo consiste en sesiones cara a cara que permite maximizar la capacidad de los participantes para expresar sus puntos de vista (Schachter y Liu, 2005 citado en Kim y Lauer, 2014, p. 459).
Cabildos	En otras palabras, este mecanismo se refiere a las reuniones públicas, diálogos ciudadanos o asambleas donde la ciudadanía tiene la posibilidad de escuchar y ser escuchada por los agentes del Estado.
Co- producción	Este mecanismo consiste en alianzas de trabajo donde los profesionales transfieren poder o funciones de gestión a los ciudadanos. También se le denomina co- gestión (Bovaird, 2007 citado en Kim y Lauer, 2014 p. 459).

Fuente: Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales (RSC)*. Vol. XXV, No. 2, abril-junio, p. 178- 191.

Existen otros mecanismos, aunque tienden a mencionarse menos, como lo son los foros virtuales, los presupuestos participativos digitales, la publicidad y los sitios web (Contreras y Montecinos, 2019).

Contreras y Montecinos (2019), hacen una acotación, que si bien, estos mecanismos de participación son utilizados en diferentes países, pueden variar en contenido metodológico e incluso pueden existir variaciones entre estados del mismo país, ya que la cultura política y cívica tiende a no ser la misma.



The background is a vibrant, abstract composition of various colors and patterns. It features large, overlapping shapes in shades of orange, yellow, purple, and teal. Some areas are filled with fine, parallel lines, while others are solid or have a textured, hand-drawn appearance. Three stylized leaf branches are scattered throughout: one in the top left (teal), one on the left side (teal), and one in the bottom right (yellow).

Marco Teórico



Marco Teórico

En México, la participación ciudadana se encuentra rezagada si se compara con otras prácticas internacionales; de acuerdo con Olvera (2009), esto se debe en primer término, a una confusión conceptual y derivado de ello, a una confusión política. Se habla solo del tema con sentido figurativo, haciendo alusión a procesos de diferente índole que, generalmente, se encuentran puestos en marcha, que en ocasiones no guardan relación alguna con la participación ciudadana, pues no hay una idea clara de cómo puede incidir en la democratización de la vida pública de parte de los diferentes actores tanto políticos como civiles.



El mismo autor menciona que es importante comprender la participación ciudadana mexicana con un enfoque histórico, en el que se han configurado relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado, dando origen a una “particularidad mexicana”, que también explica el efecto tardío de la participación ciudadana así como la centralidad política y electoral en la transición a la democracia dentro del imaginario colectivo de la ciudadanía mexicana, así como en las diferentes luchas sociales (Olvera, 2009).

Es importante mencionar que en nuestro país existen instituciones y marcos normativos que permiten la participación ciudadana, sin embargo “esta presencia discursiva y legal contrasta con la escasez de prácticas efectivas y con la generalización de la simulación como cultura política en todo lo concerniente a la participación ciudadana” (Olvera, 2009, pp. 4).

El sistema político mexicano se caracterizó por lo que se denomina “hiperpresidencialismo” (Serrano, 2015), lo que consistió en la capacidad del Poder Ejecutivo para atravesar y sobreponerse a los otros dos poderes (Judicial y Legislativo), excediendo sus facultades y sin un contrapeso para su ejercicio. Esto fue posible gracias al partido hegemónico que monopolizó el Ejecutivo durante cerca de 70 años.





Además de esto, la mayoría de las personas legisladoras, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, también pertenecían al partido hegemónico, así como los Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación, pero principalmente los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quienes eran propuestos por el presidente y designados por la Cámara de Senadores en donde ya contaba con la mayoría necesaria para realizar los nombramientos (Serrano, 2015).

De acuerdo con Serrano (2015), esta fue una forma de corporativismo para ejercer el control, también fue una fórmula para incorporar a las mayorías al régimen. Lo que vedó la autonomía política de los actores sociales y cerró los espacios de interacción con el gobierno, al conducirse únicamente al interior del estado (Favela, 2010 citado en Serrano, 2015), con los medios de comunicación principales tomados y un sistema de partido único.

De tal forma que no existían muchos espacios públicos como terrenos naturales de acción ciudadana (Olvera, 2009). Y a pesar que había otros partidos políticos, su participación no era relevante ni tampoco tenían la fuerza ni los recursos necesarios, aunado a esto, las elecciones eran fraudulentas y se requería de recursos ilegales para asegurar las posiciones políticas del partido hegemónico; las elecciones, aunque fraudulentas, solo se utilizaban para legitimar al gobierno (Serrano, 2015).

Tampoco había rendición de cuentas, ni transparencia en los procesos institucionales; las decisiones eran tomadas sin consultar a la ciudadanía, el gasto público y las acciones de gobierno eran tomadas enteramente por el partido hegemónico, por lo que la ciudadanía poco sabía nada de lo que pasaba en el interior del gobierno centralista, considera como una “caja negra” (Serrano, 2015).



Favela (2010 citada en Serrano, 2015), señala que a lo largo de 40 años hubo 120 movilizaciones, 3.3 conflictos por año en promedio. Sin embargo, la respuesta del gobierno en turno siempre fue la misma estrategia: el gobierno cooptaba a los líderes de los movimientos y les ofrecían alguna cantidad de dinero o algún cargo público, caso contrario, si estos no aceptaban, la represión, la violencia y el encarcelamiento de la gente que participaba en estos movimientos.

Un hito en la historia mexicana fue el movimiento de Tlatelolco en 1968, en donde estudiantes se encontraban protestando cuando, en un acto violento de represión, fueron masacrados por agentes gubernamentales en la Plaza de las Tres Cultural. Este suceso dio paso a más movilizaciones y demostró el desgaste de los métodos del gobierno para contener y dar solución a las demandas ciudadanas.

Serrano (2015), menciona la importancia del cambio en el modelo económico en la década de los 70, el éxito del modelo de sustitución de importaciones permitió cierto desarrollo social en el que se evidenció la decadencia del país, el aumento de la inflación, el desempleo, las devaluaciones, el estancamiento de la productividad, entre otros problemas que probaron la ineficiencia de los servicios públicos para proveer recursos a la población mexicana.

Cabe remarcar que este mismo modelo trajo el aumento de los ingresos, de los niveles educativos y el mejor acceso a los servicios de salud, menciona Samuel Huntington:

“El cambio económico y social (urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión de los medios masivos de comunicación) amplía la conciencia política, multiplica sus demandas, ensancha su participación. Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política



son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden” (Huntington, 1996 citado en Serrano, 2015, pp. 103).

El gobierno posrevolucionario que se había consolidado estaba cayendo en crisis tanto económica como política, los distintos movimientos sociales pusieron en duda su legitimidad y provocaron una creciente crisis de gobernabilidad, en donde la única solución era dejar atrás las prácticas tradicionales (Serrano, 2015).

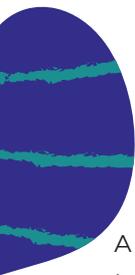
Cabe mencionar que para Serrano (2015), la participación ciudadana tiene cuatro ejes principales:

1. El respeto por las garantías individuales.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.
3. La información.
4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

A partir de lo anterior, la participación ciudadana tuvo un incremento con la democratización del país, principalmente en la década de los 80 y 90, lo que finalmente derivó en el del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2000, trayendo como consecuencias la imposición de mayores límites a las facultades presidenciales y una renovación de los Derechos Humanos (Norris, 2002).

Uno de los mayores ejemplos de participación ciudadana, solidaridad y sociedad civil, fue la movilización social y solidaria tras el terremoto de 1985, en el cual la sociedad civil, entendida por Olvera (2009), como “un conjunto de actores y movimientos sociales y civiles independientes del estado que luchan por derechos o reivindicaciones específicos” materializó esfuerzos para recuperar este concepto mediante la organización autónoma de la ciudadanía mexicana.

Como consecuencia, se empezaron a liberalizar espacios para permitir la participación de la ciudadanía, de





acuerdo con Cunill (1997 citado en Serrano, 2015, pp. 104), hay tres campos afectados principalmente cuando esto sucede:

1. El de las políticas públicas que facilita la intervención de los intereses particulares para su elaboración.
2. El campo de la acción legislativa que implementa nuevos mecanismos directos a través de la iniciativa y el referéndum o de forma indirecta como la revocación de mandato.
3. La prestación de servicios públicos mediante su transferencia a la sociedad civil o la co-gestión con ella.

Como ya se ha mencionado, en la década de los 80 y 90 hubo un aumento de la participación ciudadana. El presidente Miguel de la Madrid aprobó la *Ley Federal de Planeación* en 1983, con la cual institucionalizó las consultas populares y creó el *Sistema Nacional de Planeación Democrática* del cual se desglosa el *Plan Nacional de Desarrollo*, el cual sigue vigente (Olvera, 2007 citado en Serrano, 2015, pp. 105).

Después de este sexenio, pero con un enfoque diferente al anterior, Carlos Salinas de Gortari implementó el programa SOLIDARIDAD. Este programa fue el emblema de su gestión, en el proponía unificar al gobierno y a la sociedad mexicana con una política social, Serratos (2015) menciona que este programa fue el ejecutado con la misión de renovar una base social paralela al partido hegemónico que ya se encontraba en decadencia.

Este proyecto fracasó principalmente debido a la fragilidad organizativa, su breve duración y la falta de representatividad política de los Comités de Solidaridad que fueron formados en cada Entidad Federativa. Esto sumando a la falta de legitimidad que tuvo el sexenio de Salinas que no pudo volver a reestablecer la maquinaria del partido tradicional (Olvera, 2009).

Paralelo a esta coyuntura, surge un concepto de participación alternativo, impulsado por activistas de la ecología, en el cual avanza la legislación sectorial y la experimentación de los pro-





gramas de participación directa de los campesinos para rescatar áreas naturales protegidas y en el manejo de cuencas hidrológicas; también se experimentó la autogestión campesina en la producción del café y en el sistema de abasto de zonas rurales aisladas (Olvera, 2009), estos programas, sin embargo, fueron gestionados bajo la bandera populista y fracasaron económicamente al poco tiempo.

Al mismo tiempo, surgió la recomendación de la sociedad internacional para descentralizar el gobierno mexicano con la finalidad de facilitar y hacer más eficiente la prestación de servicios públicos. Por ellos es que durante este sexenio se realizaron acciones tales como la reforma al Artículo 115 Constitucional, en el que se les otorgaron facultades a las Entidades Federativas para manejar su propio patrimonio, además de darles personalidad jurídica a los Municipios (Serrano, 2015).

Arcudia (2012, citado en Serrano, 2015, pp.106) hace una crítica a la vaguedad constitucional con la que se regularon los servicios públicos como competencia de los Municipios, con la incapacidad del ayuntamiento para mantenerlos; como consecuencia, muchos de estos servicios fueron absorbidos nuevamente por el Gobierno Estatal o Federal.

Durante la década de los 90 los diferentes gobiernos locales empezaron a incluir mecanismos de participación ciudadana directos como resultado de las reformas suscitadas en la década anterior, aunado a la creación de manuales de participación ciudadana (Serrano, 2015).



Durante el sexenio de Ernesto Zedillo que duró de 1994 al 2000, hubo políticas públicas que innovaron dentro de la historia mexicana, tal es el caso de la *Reforma Electoral* de 1996, en donde se dio paso a la autonomía plena del Instituto Federal Electoral (IFE), esto permitió una oleada participativa en los comicios y posibilitó las elecciones competitivas dentro del país



(Serrano, 2015), con la llamada “ciudadanización” del proceso electoral, se culminó con el cambio en el alineamiento partidista, siendo que en las elecciones del 2000 el partido hegemónico sale del poder para dar paso a la oposición.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se presentaron importantes coyunturas políticas y económicas, por ejemplo, se presentó la devaluación de 1994, que terminó generando una enorme crisis económica y un gran descontento social. Pero, por otro lado, hubo un avance significativo en las políticas públicas; por citar algunos casos, en materia de ecología se innovó a través de la ampliación y generalización de los experimentos iniciados en el gobierno anterior en cuanto a áreas naturales protegidas y también se les dio seguimiento a distintos ensayos iniciados en materia de vivienda por gobiernos anteriores (Olvera, 2009).

Además, en los años 90, el partido hegemónico ya había perdido la mayoría dentro de la Cámara de Diputados así como en la de Senadores, de esta forma el Poder Legislativo se contrapuso al Poder Ejecutivo (Serrano, 2015), fungiendo como un auténtico el contrapeso en un régimen Democrático y Republicano.

A nivel local, los esfuerzos por una apertura del gobierno a la ciudadanía se empezaron a hacer presente con la iniciativa que algunos ayuntamientos adoptaron: los “*Martes Ciudadanos*”, un día en que el gobierno llevaba a cabo audiencias públicas y se crearon los *Institutos de Planeación* (Serrano, 2015).

Dentro del marco jurídico local, remarca Serrano (2015)



“Los estados y los municipios regularon e incluyeron en sus constituciones los mecanismos de democracia directa. En efecto, el proceso de aprobación de figuras de participación ciudadana se reactiva en 1994, con su inclusión en la Constitución de Chihuahua. Al año siguiente, el Distrito Federal aprobó la primera *Ley de Participación Ciudadana* (Alarcón, 2002). Esto se propagó por todos los estados de



la República, y así, para finales de la década, 12 entidades federativas tenían dentro de sus constituciones al menos una de las figuras de participación ciudadana”.

Para el sexenio de 2000 a 2006, en el espectro local principalmente había ya una participación ciudadana con un concepto más firme y establecida. Se iniciaron debates sobre su importancia para el consenso, la gobernabilidad, la legitimación, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública; pero en pocos términos de construcción democrática (Olvera, 2009).

Vicente Fox, como Presidente de la República, creó en 2003 el *Instituto de la Mujer* en diversas partes del país que, si bien abrió espacios a las mujeres y también representó un avance simbólico en el movimiento feminista, fue tomado por el sector conservador, llevando a estas instituciones a tomar un papel asistencialista, de acuerdo con Olvera (2009).

Otros avances dentro del campo de la participación ciudadana durante este sexenio fue la aprobación de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental* que dio paso a la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI), (Olvera, 2009).

A nivel municipal, se crearon programas como el de *Transparencia Municipal*, en donde grupos de ciudadanos tenían acceso a una interlocución evaluativa con las instancias municipales de gobierno (Gobierno de Sonora, 2004 citado en Olvera, 2009, pp. 20) en colaboración con funcionarios de la Secretaría de la Función Pública. Así mismo, se llevó a cabo el programa CINTRA para la evaluación de indicadores de transparencia municipal, en donde las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel importante en su ejecución (Olvera, 2009).

En diferentes municipios (como en San Pedro Garza García, la zona metropolitana de



Monterrey, Mexicali, Tijuana, Ciudad Juárez y León) se intentó promover distintos programas de presupuesto participativo, sin mucho éxito, pero demostrando las ganas de innovar en este rubro por parte de los tecnócratas del partido en el poder. El caso de León, Guanajuato, fue significativo por la creación del Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal (Olvera, 2009).

El siguiente cuadro nos muestra los avances de la participación ciudadana a través de los años en México, tomando como referencia los acontecimientos más importantes:

Historia de la Participación Ciudadana en México

1929- 1968	<ul style="list-style-type: none">· Periodo posrevolucionario en el que se establece un sistema hiperpresidencialista, centralizado, corporativista y de partido único.· No hay espacios naturales públicos para la participación ciudadana.· No hay un órgano autónomo para la organización del proceso electoral. <p>No se cuenta con mecanismos de democracia directa.</p>
1968 y década de los 70	<ol style="list-style-type: none">1. Los movimientos sociales se convirtieron en la forma más común en México para incidir dentro de la vida pública.2. En 1968, el movimiento estudiantil de Tlatelolco abrió el paso a la liberalización y mostró la decadencia del estado mexicano.3. En la década de los 70, los movimientos estudiantiles y de demás grupos sociales se hicieron presentes, así como la violencia como forma de represión por parte del Estado.



Década de los 80	<p>4. El terremoto de 1985 provocó la unión de la ciudadanía dando paso a una sociedad civil organizada y estableciendo nuevas formas de incidir en la vida pública.</p> <p>5. Crisis del gobierno posrevolucionario.</p> <p>6. Ley Federal de Planeación: institucionalización de las consultas populares y dio origen al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>7. 1988: plan de integración social SOLIDARIDAD, se construye como un intento de reivindicar al partido hegemónico.</p> <p>8. El estado mexicano empieza a descentralizarse, otorgándole más facultades de autonomía a las entidades federativas y a los municipios de estas.</p> <p>9. Surge un modelo de participación alternativa en movimientos ecológicos que promovieron los mecanismos de participación directa de los campesinos.</p>
Década de los 90	<p>10. El partido hegemónico pierde la mayoría en el Congreso.</p> <p>11. Creación de los "Martes Ciudadanos" a nivel local como método de transparencia y de participación activa.</p> <p>12. Para finales de esta década 12 entidades federativas ya contemplaban al menos un mecanismo de democracia directa en sus Constituciones.</p> <p>13. 1996: creación del Instituto Federal Electoral (IFE).</p>



Década del 2000	14. Creación del Instituto de la Mujer. 15. Promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. 16. Programas como "Transparencia Municipal" y el CINTRA. 17. La sociedad civil organizada empieza a tener mayor interferencia en la transparencia y la rendición de cuentas
Década del 2010	18. En marzo de 2014 se publica la Ley Federal de Consulta Popular.

Fuente: elaboración propia a partir del texto 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, de Olvera (2009).





3. Tipos de mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se reconocen tres mecanismos de participación ciudadana: revocación de mandato, consulta popular e iniciativa ciudadana. El referéndum y el plebiscito, si bien no son mecanismos contemplados a nivel federal, hay una mayoría de entidades federativas que en sus Constituciones locales sí reconocen estos mecanismos y, por lo tanto, existe una regulación de estos.

Estos mecanismos de participación ciudadana son semidirectos, ya que hay un marco legal que las regula, además de leyes específicas que explicitan la intervención y mediación institucionales de los distintos poderes del estado, considerando dos principios que rigen su implementación:

- a) No pueden ser frecuentes, sino que deben emplearse en casos excepcionales y para asuntos considerados socialmente importantes o de trascendencia nacional.
- b) Su uso puede ser un medio para que se permitan abrir más espacios participativos para los ciudadanos (Garita, López y García, s.f.).

3.1 El Referéndum

El objetivo principal del referéndum es el de determinar la confirmación, derogación o abrogación de normas aprobadas por el Poder Legislativo. Diego Valadés (citado en Garita, López y García, s.f.), distingue 14 modalidades del mismo:

1. **Consultivo:** se pone a consideración del electorado cuestiones sobre las cuales proceder o no a legislar.
2. **Ratificación:** el electorado se pronuncia de forma positiva o negativa de acuerdo a alguna iniciativa.
3. **Constituyente:** se relaciona con la organización constitucional del Estado.





4. **Legislativo:** se vincula a la legislación ordinaria.
5. **Obligatorio:** la legislación establece como necesario su implementación.
6. **Facultativo:** se presenta por un grupo de ciudadanos o algún órgano del estado.
7. **Sucesivo:** se realiza una vez que el Poder Legislativo ha determinado su opinión.
8. **Preventivo:** se lleva a cabo antes de que el Poder Legislativo emita su opinión.
9. **Constitutivo:** da a lugar la implementación de una medida legislativa.
10. **Abrogativo:** se aborda alguna decisión legislativa vigente.
11. **General:** no se hace reserva expresa ni implícita de algún caso que no deba ser sometido a un referéndum.
12. **Especial:** se resuelven temas en competencia de órganos especializados o solamente se establece el referéndum para determinar materias específicas.
13. **Nacional:** en materias que competen en la legislación de todo el país.
14. **Local:** en lo municipal o estatal.

Este mecanismo de participación ciudadana no está reconocido dentro de la CPEUM, sin embargo 31 entidades federativas sí lo reconocen en sus Constituciones locales, siendo Hidalgo el único estado en donde no está estipulado legalmente.

3.2 El Plebiscito

Este mecanismo de participación se centra en someter ante la ciudadanía un tema de consulta, en donde la expresión de su voluntad se concentra únicamente en manifestar su conformidad o no al respecto, se puede clasificar en:

1. **Consultivo:** no obliga jurídicamente a las autoridades a actuar en el sentido en que la mayoría de la voluntad popular





ha manifestado.

2. **Vinculatorio:** las autoridades correspondientes deben de acatar los resultados del plebiscito, hay un sentido jurídico que las autoridades están obligadas a tomar (Garita, López y García, s.f.).

Este mecanismo de participación ciudadana no está reconocido en la CPEUM, por lo tanto, no se le otorga facultad alguna dentro del Congreso de la Unión, pero si lo reconocen 30 entidades federativas, siendo los únicos estados sin reconocerla Hidalgo y el estado de México (Garita, López y García, s.f.).

Es importante mencionar que suele confundirse con el referéndum debido a muchas similitudes que existen entre ambos mecanismos, la diferencia que los distingue es la naturaleza de la decisión (Garita, López y García, s.f.). Por una parte, el referéndum se utiliza sobre todo para votar sobre la normatividad vigente, influye principalmente en el Poder Legislativo, por otro lado, el plebiscito se emplea para la aprobación o no de actos y decisiones del gobierno.

3.3 La Revocación de Mandato

Este mecanismo de participación ciudadana suele ser activado por la falta de confianza del gobierno en turno o alguna otra situación en la que se determine la inconformidad de la ciudadanía con el gobierno. El objetivo de este mecanismo es proponer al electorado si debiera o no seguir el gobierno en turno, se le da al electorado la capacidad para destituir a una autoridad o en todo caso, para que continúe con sus labores públicas.

Es importante mencionar que, a diferencia del juicio político en donde el resultado también puede ser la destitución de algún servidor público,

“la revocación de mandato es un procedimiento que se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que eligió al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del

debido proceso, ello porque se reconoce a la ciudadanía como la fuente de la soberanía popular” (Garita, López y García, s.f.).

De acuerdo con las leyes federales (Garita, López y García, s.f.), este mecanismo de participación fue incluido en la Constitución en el año de 2019 por medio del *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato*.

Algunos de los lineamientos y bases para la revocación de mandato son:

- a) Se convocará por el Instituto Nacional Electoral (INE) a petición de los ciudadanos en un número equivalente al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud se inscriban al menos 17 entidades federativas y que cada una represente el número de ciudadanos mencionados.
- b) Se podrá presentar solo una vez dentro de los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional del Presidente de la República.
- c) Se prohíbe el uso de recurso público para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda.
- d) Para la validez del proceso de revocación de mandato se requiere una participación de, al menos, cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato solo procederá por mayoría absoluta (Garita, López y García, s.f.).

Cabe resaltar que, si bien este mecanismo está contemplado dentro de la Constitución y corresponde a órganos como el INE, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y al Congreso de la Unión en sus respectivos ámbitos de competencia, este último órgano no tiene facultades algunas para participar dentro del proceso de revocación, estas solo son competentes para el INE y el TEPJF (Garita, López y García, s.f.).



3.4 La Consulta Popular

De acuerdo con Garita, López y García (s.f.), la consulta popular es un mecanismo que se reconoce exclusivamente para los ciudadanos mexicanos en el país y también residentes en el extranjero, se les faculta y asegura su participación en asuntos públicos que normalmente son sometidos a escrutinio por el Poder Ejecutivo y no presenta sanción para quienes decidan no participar.

Este mecanismo de participación ciudadana está reconocido internacionalmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ambos acuerdos internacionales hacen referencia al derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos (Garita, López y García, s.f.).

Algunas previsiones para el ejercicio de este mecanismo son:

1. Podrán ser convocadas por el Congreso de la Unión con previa petición realizada por el Presidente de la República; el equivalente al 30% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o; por al menos 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
2. Los siguientes temas están excluidos de someterse a consulta popular: la restricción de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales en los que participa el país; las garantías para la protección de los Derechos Humanos; los principios del artículo 40 constitucional que contiene la autonomía y los principios democráticos mexicanos; la permanencia o continuidad en el cargo de servidores públicos; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; obras de infraestructura y; la seguridad nacional y la organización de la Fuerza Armada.
3. El INE tiene la atribución de verificar los requisitos de admisibilidad, además de organizar y promover la participación ciudadana durante este periodo.

4. Si la participación ciudadana corresponde al 40% o más de los inscritos en la lista nominal de electores, entonces la consulta tiene carácter vinculatorio para los Poderes Legislativo y Ejecutivo según corresponda (Garito, López y García, s.f.).

Cabe resaltar que, en la fase de la petición al Congreso de la Unión, después de su aceptación tiene que ser revisada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para verificar la constitucionalidad de la petición a consulta popular.

A través de la *Ley Federal de Consulta Popular* de 2014, se declara que la consulta popular es un instrumento de participación por el cual los ciudadanos, a través del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toman parte de las decisiones del Poder Ejecutivo y Legislativo. También hace mención y promueve la participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, quienes pueden ejercer su derecho al voto a través de los mecanismos que el INE proponga durante este periodo (Garita, López y García, s.f.).

Así mismo, se estipula que la consulta ciudadana se llevará a cabo el primer domingo de agosto y, por lo tanto, la fecha límite para presentar peticiones es el 30 de noviembre del año anterior a la consulta (Garita, López y García, s.f.). Las peticiones las puede hacer el Poder Ejecutivo, el Legislativo mediante el Congreso de la Unión o pueden ser presentada por ciudadanos.

Una vez concluido el proceso de consulta deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, además de que se llevará a cabo los cómputos distritales y se publicarán las actas de escrutinio público.

3.5 La Iniciativa Ciudadana

De acuerdo con Garita, López y García (s.f.), este mecanismo lo activa la ciudadanía a través del Poder Legislativo, este procedimiento se encuentra establecido a nivel federal en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento de cada Cámara del Congreso General.



Dentro del marco jurídico mexicano, en 2012 se incorporó la fracción IV al artículo 71 constitucional, esto dio paso a la incorporación de las iniciativas ciudadanas ya sea de decreto o de ley, siempre y cuando se presente por el 0.13% de la lista nominal de electores. Posteriormente, en 2014, durante la reforma electoral, se le dio facultad al INE para llevar a cabo este proceso de forma administrativa y dar el visto bueno a los requisitos (Garita, López y García, s.f.).

Las iniciativas ciudadanas se presentan ante el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente una vez que hayan sido revisadas por la autoridad electoral. Después son delegadas para su discusión en pleno al órgano legislativo competente.





4. Mecanismos de participación ciudadana en el estado de Guanajuato

En el estado de Guanajuato, dentro de la *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato* se reconocen cuatro mecanismos de participación ciudadana:

1. **Iniciativa Popular.**
2. **Plebiscito.**
3. **Referéndum.**
4. **Referéndum Constitucional.**

En lo que respecta a esta Ley, los órganos competentes para llevar su aplicación, en caso de que alguno de estos mecanismos se active son el Poder Legislativo, Ejecutivo, los ayuntamientos, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), el Tribunal de Justicia Administrativa y el Supremo Tribunal de Justicia; y se sustenta como un derecho y una obligación de la ciudadanía guanajuatense.

Cabe resaltar algunos aspectos importantes para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana mencionados en la ley de la materia, como las limitantes del plebiscito se encuentran: actos de gobierno o las decisiones que se refieran al nombramiento o destitución de los titulares de secretarías, dependencias o entidades del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública Municipal; los actos realizados por el Poder Ejecutivo por causa de utilidad pública; las disposiciones administrativas estatales o municipales derivadas de una Ley, acuerdo o decreto financiero; lo relacionado de un procedimiento de referéndum y; lo relacionado con materias reservadas a la Federación.

Este mecanismo puede ser activado por el Poder Ejecutivo o por el 3% de las y los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la entidad. Y los resultados del plebiscito podrán ser vinculatorios cuando al menos el 50% de la mitad de la lista nominal de electores haya emitido su voto, este principio se aplica tanto a nivel estatal como municipal según la lista nominal de cada municipio o, en su caso del estado.

En el caso del referéndum y el referéndum constitucional, se reconoce la diferencia entre uno y otro, el primero consiste en la aprobación



o rechazo de la ciudadanía guanajuatense de las leyes expedidas por el Congreso, reglamentos y disposiciones generales de los ayuntamientos; por otro lado, el segundo se refiere a la aprobación o rechazo de la ciudadanía guanajuatense de las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Las limitantes a estos dos tipos de referéndum son:

1. Las leyes de carácter tributario o fiscal y, las que regulen la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado o los municipios.
2. Los reglamentos y demás disposiciones generales que se refieran a la organización y estructura del Ayuntamiento o de la Administración Pública Municipal y los bandos de policía y de buen gobierno, así como las disposiciones de carácter financiero.
3. Lo relacionado con materias reservadas a la Federación.
4. Las adecuaciones al marco constitucional local derivadas de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ellas emanen (Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, 22-10-2002).

En este caso, estos mecanismos pueden ser activados por los diputados del Congreso del Estado o por el 3% de las y los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la entidad, también se puede activar en los ayuntamientos municipales con el voto de mayoría simple o el 3% de la lista nominal de electores del municipio.

Su carácter vinculatorio es procedente cuando al menos el 50% de la mitad de la lista nominal de electores emite su voto, si este principio no se cumple entonces este mecanismo será solamente un indicativo.





En cuanto a la iniciativa ciudadana, se estipula que deberá ser presentada por al menos el 0.5% de la ciudadanía guanajuatense inscrita en la lista nominal de electores, ante el estado o municipio respectivo para posteriormente ser remitida al IEEG, quien determinará el cumplimiento de los requisitos establecidos y determinará su procedencia.

Si esta es procedente, se le turnará al presidente municipal para su discusión ante el ayuntamiento, mientras que, si fue presentado ante el estado, se presentará ante el presidente del Congreso o comisión que corresponda para su discusión en Pleno.





5. Retos y desafíos de participación ciudadana en México

Dentro del ámbito local, la participación ciudadana ha sido un factor que ha tenido una evolución lenta, debido a que no existía una autonomía local, sino que, este ámbito fungía principalmente como un órgano administrativo, que tenía que acatar lo que el órgano federal dictaminara.

El gran reto para la construcción de la participación ciudadana es la composición social, cultural e incluso ideológica de la que se conforma cada entidad federativa e incluso cada municipio dentro de la misma.

En la época del corporativismo mexicano fue cuando hubo un excesivo burocratismo y un alto nivel de discrecionalidad dentro de los procesos de toma de decisiones en los gobiernos locales, lo cual llevó a un bajo nivel de democracia, sin embargo, Ziccardi (2020), nos asegura que dentro de lo local la participación ciudadana tiene más posibilidades de ser efectiva porque las personas acceden, en condiciones diferenciadas a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía y definen su calidad de vida.

Para la clarificación conceptual de lo anterior, Alicia Ziccardi (2020), utiliza los términos de *governance* y *governabilidad* como indicadores que permiten realizar mediciones sobre los problemas urbanos y la gestión territorial. *Governance* hace referencia a la capacidad de gobernar tomando en cuenta indicadores como la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad con que opera la administración pública para el buen funcionamiento de las ciudades.

Por otro lado, la *governabilidad*, aunque también hace referencia a la capacidad de gobernar, busca un sentido más amplio en el que también se incorpora el ejercicio de la democracia, las formas de participación ciudadana y de representación social, además de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales (Ziccardi, 2020).





El conjunto de estos conceptos nos lleva al de *governabilidad democrática* que de acuerdo con Norbert Lechner (1995 citado en Ziccardi, 2020, p. 371), se refiere a “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política”.

Para lograr la gobernabilidad democrática es necesario tener un gobierno local autónomo que sea capaz de crear sus propias instituciones dentro el marco legal que la federación proponga, pero con la libertad de tener pluralismo político para generar competencia y diferentes puntos de vista políticos que sean cercanos con la realidad que se vive dentro de lo local.

Sin embargo, el reto que existe dentro de estos mecanismos de democracia es el abstencionismo para votar, el salir o no a votar, así como el fomento a la participación. Como hemos visto, el nivel de participación ciudadana ha ido decreciendo. El gran reto que se presenta ante esta cuestión es ¿Cómo convencer a la ciudadanía de participar?





6. Casos de éxito de participación ciudadana en Guanajuato

En diciembre de 2010 en el municipio de Guanajuato se llevó a cabo un plebiscito, en el cual se votaba a favor o en contra de la urbanización del emblemático cerro de La Bufa.

Es importante mencionar aspectos históricos y culturales que alberga el cerro de La Bufa para la comunidad guanajuatense, ya que en este lugar se festeja el Día de la Cueva cada 31 de julio.

Esta tradición ha estado vigente en la cultura del municipio desde 1616 y se conmemora al Santo Patrono de la Ciudad, San Ignacio de Loyola, quien tiene una estatua dentro de una cueva en la que se celebran ritos religiosos durante este día, además de que la gente se congrega a los alrededores para pasar la mañana y parte de la tarde en un día de campo (Aguilar, 2020).

Cabe mencionar que el cerro de La Bufa también colinda con el cerro los Picachos y el Hormiguero, estos tres cerros son declarados Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO.

Sin embargo, en 2005 al crearse el acceso vehicular Diego Rivera, construido por la empresa Azacán, los terrenos que son correspondientes al cerro del Hormiguero que queda a las faldas de La Bufa, fueron adquiridos por la familia de empresarios Marcocchio, quienes además son propietarios de la empresa constructora mencionada anteriormente (Aguilar, 2020).



Así es como en 2010, el Congreso Local del Estado de Guanajuato aprueba la factibilidad del cambio de uso de suelo de la Granja La Bufa, esta decisión se aprobó con base en un dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio. (Aguilar, 2020). La familia Marcocchio a través de la empresa constructora Azacán pedía el cambio de uso de suelo para cuatro usos diferentes, los cuales se aprobaron en el Congreso Local con varias reservas, una de ellas concerniente a la elaboración de un mapa para delimitar la propiedad.



La petición de uso de suelo no especificaba la zona a modificar, solo se pidió el cambio para 38.3 hectáreas respectivamente, esta extensión territorial estaba destinada a la preservación ecológica y al parque urbano especificado en el Plan Director de Ordenamiento de 1994 (Aguilar, 2020).

Es importante mencionar que la votación no fue unánime, dentro del ayuntamiento municipal de Guanajuato al que se turnó la petición después de la aprobación de la Comisión. Los dos Regidores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) votaron en contra, mientras que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) votaron a favor (12 votos en total). Sin embargo, algunos de los votantes a favor se mostraron escépticos del proyecto (Aguilar, 2020).

La oposición a esta decisión no se hizo esperar, el Periódico Correo le dedicó 18 notas al respecto, seis de las cuales fueron primera plana. Además de la posición en contra del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guanajuato (SIMAPAG) que mencionó que el abastecimiento de agua en la nueva zona urbana iba a ser insuficiente y comprometería el abastecimiento para toda la ciudad. Dentro del Congreso de la Unión también se hizo pública la oposición de Francisco Arroyo Vieyra y de Ruth Lugo, pertenecientes a la Cámara de Senadores por el PRI y a la de Diputados Federales por el PAN, respectivamente (Aguilar, 2020).

El 22 de julio de 2010 se crea el grupo de *Facebook* “Guanajuato somos todos”, que entonces tenía más o menos 600 miembros, sin embargo, el grupo fue creciendo rápido al contar con la presencia, principalmente, de estudiantes de la Universidad de Guanajuato y algunos actores políticos locales. Así fue como el 25 de julio se convoca a una marcha como el primer acto público de oposición al proyecto, a esta marcha asistieron más de 500 personas. La segunda marcha fue el 31 de julio, esta contó con más de





1,000 participantes y se concentró en el cerro del Hormiguero (Aguilar, 2020).

En esta última ocasión también se recabaron firmas para posteriormente ser entregadas al presidente municipal de Guanajuato. El profesor del Departamento de Filosofía de la Universidad de Guanajuato, Aureliano Ortega, tuvo un acercamiento con el presidente municipal Nicéforo Guerrero, quien también firmó en la solicitud en contra de la urbanización del cerro, este acto fue tomado como una burla por el movimiento (Aguilar, 2020).

También se hizo presente dicho movimiento en la inauguración del *Guanajuato International Film Festival* (GIFF) en donde abuchearon al entonces alcalde de Guanajuato y aunque este trató de evadir el tema, hizo referencia a la materia sin expresar otra opinión que no hubiera dicho antes.

El día 28 de septiembre del mismo año, en el marco de la conmemoración de la toma de la ciudad de Guanajuato por Miguel Hidalgo, se realizó una conferencia a cargo de la escritora María Luisa “La China” Mendoza en el Teatro Juárez, quien se mostró como opositora de la petición de cambio de uso de suelo del cerro de La Bufa (Periódico Correo, 2010 citado en Aguilar, 2020).

Para este momento se colocó en el horizonte colectivo la posibilidad de promover un plebiscito. Dicho mecanismo aún era muy novedoso y algunas y algunos diputados locales de distintas bancadas propusieron que el ayuntamiento convocara a un plebiscito y terminar con el Plan de Ordenamiento Territorial antes de continuar con cualquier proyecto de urbanización (Periódico Correo, 2010 citado en Aguilar, 2020).

Todos los diputados y las diputadas involucrados hicieron hincapié en que la ciudadanía merece ser escuchada y decidir que es el bien común.

El 9 de agosto, el presidente municipal, Nicéforo Guerrero, realizó la petición de plebiscito ante el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Un reto importante al que se



enfrentaron fue la credibilidad de las autoridades competentes para no ser coaccionadas para realizar un presunto fraude electoral y también para una campaña imparcial, es decir, que no se usaran recursos públicos y medios de comunicación para un resultado a favor de la urbanización. Estas preocupaciones surgieron debido a la intervención política del ayuntamiento, quien podía haber favorecido el resultado.

Días después de que el IEEG diera el visto bueno a la petición de plebiscito, el Consejero Presidente, Santiago Hernández Ornelas, informó al ayuntamiento que la organización del mecanismo de participación ciudadana tendría un costo aproximado de 400 mil pesos y que el municipio sería el encargado de cubrir el costo, informó además, que si el 50% más uno, del padrón electoral del municipio votaba en el plebiscito, este tendría un efecto vinculante para las autoridades competentes (Aguilar, 2020).

El plebiscito se realizó con la pregunta “¿aprueba la decisión del ayuntamiento de Guanajuato que autorizó la posibilidad de cambio de uso de suelo del predio denominado La Bufa de parque urbano y de preservación ecológica a zona de comercio y habitacional?” siendo “sí” o “no” las respuestas para emitir un voto. La fecha final para el plebiscito quedó el 5 de diciembre de 2010 (Aguilar, 2020).

El IEEG prohibió al ayuntamiento cualquier tipo de propaganda que tuviera tendencias para favorecer un resultado, sin embargo, promovió la participación ciudadana e invitó a la ciudadanía a votar, también se instalaron casillas infantiles el día del plebiscito como forma de ejercicio cívico para las infancias guanajuatenses.

La participación dentro del plebiscito fue muy poca, tan solo el 12.84% del padrón emitió su voto, de los cuales 83.97% voto en contra y 15.25% a favor, aunque este nivel de participación no es vinculatorio, el IEEG declaró que el ayuntamiento era quien decidía qué hacer con el resultado (Aguilar, 2020).

Al día siguiente, en sesión ordinaria del Ayuntamiento, se votó por revocar el dictamen que se había aprobado en cuanto al cerro La Bufa. Así mismo, tanto el Consejero Presidente del IEEG, como el Presidente Municipal de Guanajuato,





lamentaron la baja participación ciudadana en el mecanismo democrático llevado a cabo el día anterior.

¿Es un caso de éxito el plebiscito llevado a cabo el 10 de diciembre de 2010?

Tomando en cuenta el marco legal, podríamos decir que fue exitosa, se tomó una procedencia positiva para el resultado que tuvo el plebiscito, en donde, las autoridades competentes tomaron la decisión de volver a votar sobre la petición correspondiente y por decisión unánime se ganó el contra de la petición en esta segunda votación dentro del ayuntamiento.

La petición de realizar el plebiscito también fue llevada dentro del marco legal, la petición salió de la Presidencia Municipal IEEG, quien estableció las directrices tanto procedimentales como presupuestarias para hacerlo posible.

El plebiscito se llevó a cabo tomando en cuenta todas las medidas de legalidad y el día de la elección no hubo altercados. Además, durante el proceso no hubo desvío de recursos y la autoridad administrativa del plebiscito se condujo dentro de sus atribuciones y prohibió al ayuntamiento la propaganda política y el uso de recurso público para favorecer la elección, también se activaron los medios de comunicación correspondientes para fomentar la participación ciudadana y el día de la elección se abrieron casillas infantiles.

Desde un punto político, no fue un ejercicio exitoso. Si bien es cierto que antes del plebiscito hubo diversas movilizaciones y protestas en donde la participación ciudadana fue realmente alta e incluso la noticia llegó al Congreso de la Unión, causando el posicionamiento político de varias figuras políticas guanajuatenses, también resulta ser cierto



que el nivel de participación no fue lo suficientemente alto para que el plebiscito fuera vinculante. Lo que realmente llevó a las autoridades competentes a volver a votar en pleno la petición en lo concerniente al cerro La Bufa fue la presión mediática y social que se presentó a lo largo de poco más de un mes, desde que se presentó la petición y se aprobó dentro del ayuntamiento hasta el día en que se discutió nuevamente en el ayuntamiento y se votó, ahora en contra.

Si bien la organización de los y las ciudadanas jugó un papel de suma importancia dentro de esta decisión, el plebiscito en sí no tuvo mayor impacto por el nivel de participación ciudadana que se registró, pues como se mencionó anteriormente, para ser vinculante se necesitaba que el 50% más uno del padrón electoral participara con la emisión de su voto, y tan solo el 12.84% del padrón participó emitiendo su voto.

Otro ejemplo en donde se han activado mecanismos de participación ciudadana nos lo ha proporcionado el IEEG, institución que ha activado consultas ciudadanas sectorizadas hacia población con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, y grupos de la diversidad sexual. Esto con el objetivo de establecer condiciones para tener candidaturas a cargos públicos de forma justa, igualitaria y transparente, además de colaborar con la elaboración de las acciones afirmativas competentes.

Si bien, el propio IEEG no puede hacer peticiones para consultas ciudadanas en materia de asuntos vinculados con temas concernientes al gobierno municipal, estos ejercicios fueron creados para la posibilidad de postulación a cargos públicos de las personas que pertenecen a los grupos antes mencionados. Uno de los temas más controversiales de estas consultas fue el concerniente a los requisitos necesarios para corroborar la pertenencia a estos grupos en situación de vulnerabilidad, a quienes se les planteaban las acciones afirmativas.

En municipios como León, Moroleón, Tierra Blanca y Apaseo el Grande, se presentaron polémicas por la simulación de candidaturas a personas de la diversidad sexual, se criticó que el único requisito para



dar validez a una candidatura designada a la diversidad sexual sea solo una carta de auto- adscripción escrita y firmada por la misma persona aspirante a la candidatura (Periódico Correo, 2024), el reto es ¿qué otro requisito se podría pedir a la persona aspirante sin caer en la discriminación o estereotipos?

Un caso en el que se turnó una petición de plebiscito al IEEG, sin embargo, no fue procedente, fue en el tema correspondiente a la deuda pública por la elaboración de un nuevo museo de las momias en Guanajuato capital. La petición fue hecha por miembros del ayuntamiento del municipio. Esta decisión de improcedencia provocó el disgusto de la ciudadanía guanajuatense, quienes recolectaron seis mil 800 firmas para respaldar el rechazo ciudadano a la contratación de una deuda pública para edificar el nuevo Museo de las Momias (Gasca, 2022).

El motivo de la improcedencia para dicho plebiscito fue “...queda definido que en la especie no existe el acto del Ayuntamiento de Guanajuato en la temporalidad, ni en los términos referidos en la solicitud de plebiscito” (IEEG, 2022). También el IEEG declaró que la petición es confusa y nada explícita, por lo mismo el plebiscito reclamado por la ciudadanía no existe (El Otro Enfoque, 2022).





7. Recomendaciones para mejorar los mecanismos de empoderamiento colectivo

Es necesario destacar la importancia de la participación ciudadana a nivel local y como, esta tiene que ser garantizada y promovida por el mismo estado. Recordemos que la realidad de lo local es diferente y varía dependiendo de cada entidad federativa e incluso de cada municipio.

Los distintos gobiernos locales entonces, tienen una gran labor para promover y crear distintos mecanismos de participación ciudadana que se ajusten a las necesidades y a la cultura local que hay dentro de la ciudadanía, por ellos es que los mismos tienen que saber cómo es que se mueve la población, además de que, a nivel federal, se les tiene que dar autonomía a los gobiernos locales para dar esta apertura de estudiar a su misma ciudadanía.

También es necesario separar el órgano institucional y legal del que muchas veces se habla, teniendo por entendido las fronteras geográficas políticas y administrativas, que además son en las que se interfiere directamente con los gobiernos locales. Tenemos que tomar en cuenta que muchas veces las fronteras sobrepasan lo legal y lo administrativo, se mueven, como lo son las regiones o las zonas metropolitanas, que tienen sus propias dinámicas y que, por ende, hay redes y relaciones establecidas entre la propia población de la zona (Pintado, 2004).

De acuerdo con Pintado (2004), dentro del ámbito de la gestión pública es necesaria la relación interinstitucional de las diferentes administraciones para hacer efectivos los derechos ciudadanos, debe haber coordinación y cooperación, lo que nos lleva a la pregunta ¿qué es necesario para que las municipalidades cooperen? Es cierto que, cuando los gobiernos municipales emanan de un mismo partido político, es más factible es-





tablecer vínculos de cooperación; pero, por otro lado, también resulta cierto que la democracia contemporánea nos brinda escenarios de pluralidad política.

El mismo autor propone crear e institucionalizar los mecanismos de control y seguimiento ciudadano para garantizar un verdadero ejercicio democrático de la acción de gobierno, para evitar que los gobiernos locales repartan responsabilidades según criterios poco relacionados con las capacidades (económicas, sociales, culturales) reales de las personas que los ostentan, ni con las necesidades del municipio, más bien basados en las correlaciones de fuerzas internas de los partidos. Así hacer de la competencia una traslación efectiva de las posibilidades de incidir dentro de la gestión pública para la ciudadanía (Pintado, 2004).

Tenemos que tomar en consideración que uno de los mayores retos del Estado para hacer que la ciudadanía participe es la falta de confianza, la falta de credibilidad en los partidos políticos, la desconfianza en el sistema, la falta de transparencia y de rendición de cuentas. Lo

que puede traducirse en la falta de interés por participar de parte de la ciudadanía (Pintado, 2004).

Aunque no siempre es así, como observamos en el caso del cerro de La Bufa, ante la falta de transparencia en la aprobación de la petición, así como ante el secretismo con el que esta se llevó a cabo, la ciudadanía guajuatense se movilizó y protestó hasta que la autoridad municipal requirió hacer un plebiscito.

Pintado (2004), nos invita a la reflexión cuando afirma que “la participación no es una finalidad en sí misma sino un medio para conseguir algo”. Como hemos observado en el caso guajuatense, la organización de la socie-





dad civil se ha llevado a cabo después del proceso de toma de decisiones estatales o municipales en donde la ciudadanía expresa su descontento con las mismas. El plebiscito mencionado con anterioridad fue la vía que activaron las autoridades municipales para dar solución y orden a las demandas de la sociedad.

No serviría tener mecanismos de participación ciudadana institucionalizados si no hay un motivo por el cual la participación ciudadana tenga que organizarse o intervenir en las decisiones por las que se ha expresado un descontento generalizado.

La participación ciudadana, al fin y al cabo, es un derecho que se tiene que ejercer para que sea efectivo.

Así mismo es necesaria la promoción de la participación ciudadana, sin ser necesariamente objeto de lucha política partidaria, en la que haya un compromiso real de los diferentes actores políticos para crear estrategias integrales de participación ciudadana (Pintado, 2004), seguir fortaleciendo el tejido social y promover valores democráticos y de cultura cívica para alentar a la ciudadanía a seguir participando no solo con el objetivo del voto electoral.





Conclusiones

8. Conclusiones

La participación ciudadana en las democracias participativas como lo es el caso mexicano tiene factores importantes como la creación de mecanismos directos de participación ciudadana que puedan ser activados por la ciudadanía o por las autoridades competentes del Estado cuando se crea necesario.

La construcción de la misma participación ha sido un camino largo en México, considerando la simulación de la democracia en donde por más de 70 años hubo un solo partido en el poder que tenía control sobre no solo el país, sino también sobre los medios de comunicación y sobre las elecciones mismas para seguir asegurando su posición.

Después del gobierno posrevolucionario, a partir de la década de los 70, la ciudadanía mexicana se vio organizada para ser tomada en cuenta dentro de las decisiones del país, las cuales eran tomadas con secretismo y sin transparencia ni rendición de cuentas, lo que provocó diversas movilizaciones y protestas que fueron reprimidas con violencia y sin consenso democrático por parte de las autoridades, sin embargo, esto solo llevo a la decadencia del gobierno en turno y al hartazgo de la ciudadanía, lo que tuvo como consecuencia la alternancia en el poder, además de la reestructuración del Estado mismo.

La creación de los mecanismos de participación ciudadana a nivel federal se fue regulando de acuerdo con la necesidad y derecho de la propia ciudadanía por intervenir en la vida pública del país a partir de la década de los 80 con la creación de la *Ley Federal de Planeación: institucionalización de las consultas populares*, mostrando así, la ineficiencia del gobierno para contener a la ciudadanía y obligados a dar los medios necesarios para la participación ciudadana de forma institucionalizada.

Así fue como poco a poco los mecanismos fueron discutidos y llevados al marco legal constitucional. La crítica de algunos autores consiste en cuestionar qué tan directa es la participación cuando estos mecanismos se activan, ya que los mismos están institucionalizados y pueden ser activados por las mismas autoridades estatales, como lo es el caso de 2021 con la revocación del mandato, mecanis-

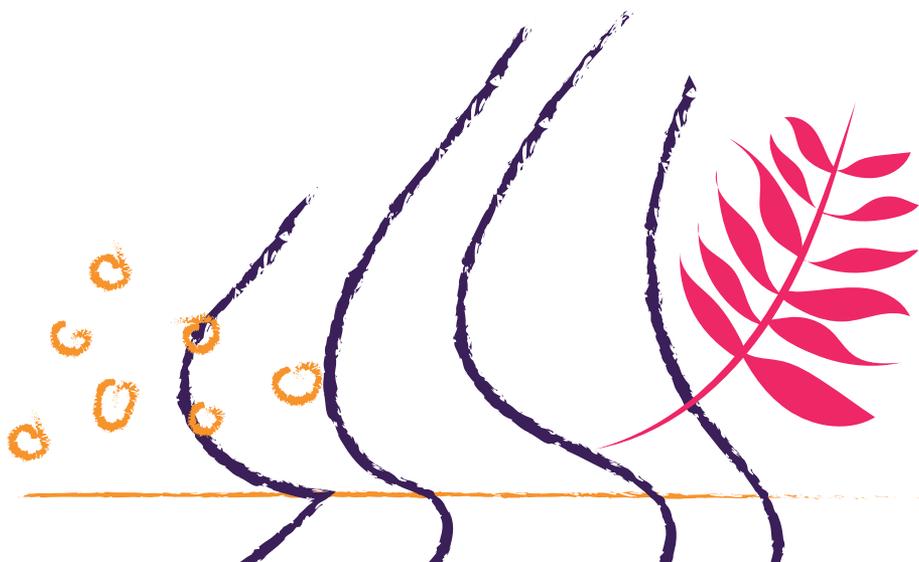


mo que fue activado por el Ejecutivo Federal, ¿es realmente un ejercicio de participación ciudadana democrático que estos mecanismos los activen las mismas autoridades del Estado?

En el caso local de Guanajuato, en el plebiscito llevado a cabo por petición del Presidente Municipal, mostró claros oscuros, pues fue a partir de la presión social que fue solicitado, pero el nivel de participación ciudadana al momento de la votación fue demasiado bajo y por lo tanto no fue vinculante; aun así, el ambiente político fue propicio para que el Ayuntamiento desistiera de la urbanización del cerro de La Bufa.

Lo anterior no es más que un reflejo de los claroscuros de la cultura cívica guanajuatense. Es un reto el que la ciudadanía se interese por los ejercicios democráticos y de participación, no importa qué tan bien organizados y diseñados estén. La verdadera incógnita es ¿cómo hacer que la ciudadanía participe?

Los esfuerzos estatales para motivar y promover la participación de la ciudadanía no han sido suficientes, tampoco los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, a lo largo de este trabajo, seguimos observando que la sociedad civil se organiza de diferentes formas fuera del ámbito institucional cuando hay una motivación y un fin común, la participación no es el fin, sino un medio para lograr un objetivo.



The background is a vibrant, abstract composition of organic shapes and patterns. It features a large orange shape in the center, a teal shape with a circular pattern below it, and a purple shape with a leaf pattern to the right. There are also blue and pink areas with various textures like stripes and scribbles. The overall style is modern and artistic.

Bibliografía



Bibliografía:

Aguilar, M. (2020). *Guanajuato somos todos: un caso de estudio sobre rendición de cuentas social y sociedad civil*. CEMEFI, Fundación Mox. Ciudad de México.

Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). "Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación". *Revista de Ciencias Sociales (RSC)*. Vol. XXV, No. 2, abril- junio, pp. 178- 191.

Eberhardt, M. (2015). "Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción". *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Vol. 17, No. 33, enero- junio, pp. 83- 106.

Garita, A., López, M. y García, O. (s.f.). *Mecanismos de Participación Ciudadana a Nivel Federal en los que Intervienen las Cámaras de Congreso de la Unión*. Senado de la República, México.

Gasca, Y. (2022). *IEEG "tira a la basura" 6 mil firmas ciudadanas y niega plebiscito sobre museo de Navarro*. Periódico PopLab. Guanajuato.

Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo, J. (2009). "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana". *International Journal of Good Conscience*, 4 (1), pp. 179- 193.

IEEG. (2022). *Declara IEEG improcedencia de solicitud de plebiscito*. IEEG. Guanajuato.

Merino, M. (2015). "La participación ciudadana en la democracia". Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. INE.

Milbrath, Lester W. (1965). *Political Participation. How and why do People Get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago.

Montecinos, E. (2019). "Participación ciudadana en la gestión pública: una revisión sobre el estado actual". *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 24, No. 86, pp. 341- 356. Universidad de Zulia Venezuela.

Olvera, A. (2009). *La participación ciudadana*



na 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. Secretaría de Gobernación, México.

Organizing Engagement. (s. f.). "Ladder of citizen participation". Organization Engagement.

Periódico Correo. (2024). *Candidatos del PT en Guanajuato "fingen" ser mujeres trans para registrarse en el IEEG*. Periódico Correo, Guanajuato.

Periódico El Otro Enfoque. (2022). *Rechaza IEEG organizar consulta ciudadana para definir nuevo Museo de las Momias en Guanajuato*. El Otro Enfoque. Guanajuato.

Pintado, F. (2004). *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP, Madrid.

Serrano Rodríguez, A. (2015). *La participación ciudadana en México*. Estudios políticos (México), (34).



