

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año XIII, 24 • enero a diciembre de 2023

Situación de los instrumentos
y mecanismos de participación
ciudadana en las entidades
federativas mexicanas frente
al reto del COVID-19

A Diagnostic of the Instruments
and Mechanisms of Citizen Participation
in the Mexican Federal Entities,
Facing the COVID-19 Challenge

David Arturo Rodríguez Calzadías
Sonia Bass Zavala

Revista multidisciplinaria enfocada
en las Ciencias Sociales y las Humanidades

REVISTA DE EL COLEGIO DE SAN LUIS

DIRECTOR

Fernando A. Morales Orozco

CONSEJO CIENTÍFICO (2021-2024)

Flavia Daniela Freidenberg Andrés, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Aurelio González Pérez †, *El Colegio de México*

Alejandro Higashi, *Universidad Autónoma Metropolitana campus Iztapalapa*

Jennifer L. Jenkins, *The University of Arizona*

Silvia Mancini, *Université de Lausanne*

Juan Ortiz Escamilla, *Universidad Veracruzana*

Elodie Razy, *Université de Liège*

Antonio Saborit, *Instituto Nacional de Antropología e Historia*

Martín Sánchez Rodríguez, *El Colegio de Michoacán*

Maria Cristina Secci, *Università degli Studi di Cagliari*

Pedro Tomé Martín, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*

Ricardo Uvalle Berrones, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Rosa Gabriela Vargas Cetina, *Universidad Autónoma de Yucatán*

COMITÉ EDITORIAL

Neyra Alvarado

Agustín Ávila

Sergio Cañedo

Javier Contreras

Julio César Contreras

Norma Gauna

José A. Hernández Soubervielle

Marco Chavarín

EDICIÓN

Jorge Herrera Patiño / *Jefe de la Unidad de Publicaciones*

Diana Alvarado / *Asistente de la dirección de la revista*

Pedro Alberto Gallegos Mendoza / *Asistente editorial*

Adriana del Río Koerber / *Corrección de estilo*

COORDINADOR DE ESTE NÚMERO

Fernando A. Morales Orozco

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz



PRESIDENTE

David Eduardo Vázquez Salguero

SECRETARIO ACADÉMICO

José A. Hernández Soubervielle

SECRETARIO GENERAL

Jesús Humberto Dardón Hernández



La Revista de El Colegio de San Luis, nueva época, año XIII, número 24, enero a diciembre de 2023, es una publicación continua editada por El Colegio de San Luis, A. C., Parque de Macul 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C. P. 78294, San Luis Potosí, S. L. P. Tel.: (444) 8 11 01 01. www.colsan.edu.mx, correo electrónico: revista@colsan.edu.mx. Director: Fernando A. Morales Orozco. Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2014-030514290300-203 / ISSN-E: 2007-8846.

D. R. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la Revista de El Colegio de San Luis. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor.

Los artículos de investigación publicados por la *Revista de El Colegio de San Luis* fueron dictaminados por evaluadores externos por el método de doble ciego.

SITUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS FRENTE AL RETO DEL COVID-19

A Diagnostic of the Instruments and Mechanisms of Citizen Participation in the Mexican Federal Entities, Facing the COVID-19 Challenge

DAVID ARTURO RODRÍGUEZ CALZADÍAZ*

SONIA BASS ZAVALA**

RESUMEN

Los mecanismos o instrumentos de participación democrática son útiles en el fortalecimiento efectivo de una democracia. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 generó restricciones en aspectos como los aforos y la movilidad, lo que complejizó el correcto desarrollo de diversas actividades, incluyendo las políticas sociales que tienden a buscar ciudadanizar el Estado. El objetivo del trabajo es estudiar los mecanismos o instrumentos de participación democrática señalados en las diversas normativas vigentes de las entidades federativas mexicanas con el fin de determinar la oferta existente, alcances de las modalidades, así como la adaptabilidad de la oferta misma ante el reto ocasionado por la pandemia. Se detectó la inexistencia de una oferta mínima generalizada en la esfera nacional, un acercamiento disímil entre las diferentes entidades del país y una limitada formalización de la planeación democrática, lo que implica profundas deficiencias en el tema, que son anteriores a la pandemia.

PALABRAS CLAVE: DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN, GOBERNANZA, MECANISMOS, COVID-19.

* Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: calzadiadavid@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3895-6481>

** Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: basz.sonia@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9261-9430>

ABSTRACT

The mechanisms or instruments for democratic participation are useful in the effective strengthening of a democracy. However, the COVID-19 pandemic has generated restrictions in aspects such as capacity and mobility, complicating the correct development of various activities, including political and social ones that tend to seek to make the citizenize the State. The objective of this work is to study the mechanisms or instruments of democratic participation, indicated in the different regulations in force in the Mexican states, in order to determine the existing offer, the scope of the modalities, as well as the adaptability of the offer itself, in the face of the challenge generated by the pandemic. From this, it was detected the non-existence of a generalized minimum offer at the national level, a dissimilar approach between the different entities of the country, as well as a limited formalization of Democratic Planning; which implies profound deficiencies on the subject, which precede the pandemic.

KEYWORDS: DEMOCRACY, PARTICIPATION, GOVERNANCE, MECHANISMS, COVID-19.

Fecha de recepción: 25 de febrero de 2022.

Dictamen 1: 25 de enero de 2023.

Dictamen 2: 17 de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.21696/rcsl132420231434>

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano es un actor central en el proceso de implementación de políticas públicas en el país, pero no es el único ni resulta el dominante en todos los casos. Es así porque existen múltiples actores que interactúan en los espacios y contextos, con los que la autoridad debe colaborar, en caso de buscar una correcta implementación de sus políticas, a causa de las oportunidades derivadas de las nuevas herramientas de acción política en los espacios públicos, así como la pérdida de legitimidad de la autoridad frente a la ciudadanía (Porras, 2016).

En este orden de ideas, la normativa nacional considera diversos derechos constitucionales que fomentan la participación, el seguimiento y la vigilancia respecto de las acciones llevadas a cabo por las autoridades gubernamentales. En el caso de las entidades federativas, han sido propuestos diversos mecanismos o instrumentos para el fortalecimiento de la participación ciudadana a partir de la escala local, conforme a sus intereses, aspiraciones y visiones de desarrollo, aunque en concordancia con la obligatoriedad marcada por la normativa federal (Congreso de la Unión, 1917).

Sin embargo, estos mecanismos o instrumentos han sido implementados de forma limitada, por lo que es notoria la ausencia de una adecuada participación ciudadana en los procesos de planificación, el limitado acceso a la información, la falta de vinculación en los acuerdos alcanzados, así como la carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas (Instituto Nacional Electoral, 2016).

Frente a este panorama, la aparición de la COVID-19 presentó un nuevo contexto en la interacción de los habitantes en sus comunidades. Las características de la pandemia generada por la transmisión de SARS-Cov-2 obligaron a diseñar y poner en funcionamiento diversas medidas, entre otras, aquellas destinadas al distanciamiento físico de los habitantes, así como la restricción de la movilidad de éstos, a fin de limitar el contacto o exposición, con objeto de reducir la posibilidad de contagio entre los individuos. Debido a la necesidad de reanudar las actividades sociales, económicas, educativas y políticas, debieron ser planeadas con anticipación con base en el nivel de riesgo de contagio existente (Organización Mundial de la Salud, 2020).

En México, esta planeación se efectuó por los colores del llamado Semáforo de Riesgo Epidémico COVID-19, en función de la identificación de las diversas actividades que podían llevarse a cabo, así como sus condicionantes, según el nivel de riesgo epidémico semanal correspondiente a cada región estudiada (Secretaría de Salud, 2021). La realización de diversas actividades resultaba difícil o, incluso,

frenada en un escenario en permanente cambio e incertidumbre, con respecto de las condicionantes de largo plazo.

Con base en lo arriba expuesto, se considera conveniente identificar la oferta de mecanismos o instrumentos de participación ciudadana por entidad federativa, en busca de conocer aquellos medios que permiten instrumentar la participación ciudadana en México. En vista de los retos en adaptabilidad que planteaba la pandemia de COVID-19, se observan las cambiantes condicionantes de distanciamiento y movilidad de la población y se valora la atención a las necesidades permanentes que la democratización mexicana requiere.

A tal fin, en el apartado relativo al marco teórico se estudian las formas en que la participación democrática se presenta, además de los beneficios de ésta. También se examinan los señalamientos al respecto marcados por la normatividad vigente en México. Para conocer el tipo de participación, se analizan las oportunidades que la gobernanza ofrece frente a tales aspectos contrastando los hallazgos con diversas percepciones de la población mexicana sobre la democracia, con base en la información extraída de la encuesta realizada entre la población nacional sobre el tema. Se confronta con análisis realizados sobre los retos planteados por la COVID-19, así como la noción de pandemia como una turbulencia más, que implica alternativas de acción para los gobiernos. Ante ello, se expone la estrategia mexicana aplicada en la pandemia considerando las implicaciones y las obligaciones constitucionales en el tema.

En el apartado sobre la metodología utilizada en el estudio se incluye la revisión y la sistematización de las diversas normativas de las entidades federativas mexicanas identificando en éstas los mecanismos e instrumentos de participación. Por ello, en el apartado titulado “Documentos normativos analizados” se mencionan las generalidades encontradas en la recopilación y la sistematización de la información analizada. En el apartado “Mecanismos e instrumentos de participación en las entidades federativas mexicanas” se exponen los resultados de la investigación. Por último, en el apartado de conclusiones se identifican los hallazgos.

MARCO TEÓRICO

La participación ciudadana en México

En general, la democracia, como forma de organización social, implica en sí misma la búsqueda de asegurar la dignidad y la igualdad entre toda la población empleando,

entre otros medios, la participación (Villareal, 2009). Existen diversos tipos de participación realizables en una democracia, como lo es la participación social, que se refiere a los individuos que se asocian a partir de intereses en común; la participación comunitaria, que plantea una acción colectiva en favor de beneficios para una comunidad; la participación política, que se pone en funcionamiento mediante mecanismos de representación como el electoral, y la participación ciudadana, en la que la ciudadanía se involucra en los procesos políticos aplicados en un espacio público (Cunill, 1997). Tales formas de participación pueden coexistir, con lo que se fortalece y diversifica, en su conjunto, una democracia, así como la calidad de ésta.

No toda la ciudadanía puede buscar intervenir en un proceso de participación o realizarlo en la misma intensidad. Esta diferencia puede deberse a múltiples factores como las barreras legales o informales, incluyendo aspectos como la disponibilidad de tiempo o el lenguaje (Verba, 1993). Entonces, los posibles actores participantes que posean mayores recursos disponibles en tiempo y economía tenderán a involucrarse en mayor medida, en especial en consideración de sus capacidades de decisión, gestión y evaluación en políticas públicas (Olvera, 2007). En adición, la percepción de las políticas con respecto de las que se participará tiene una importancia significativa frente a la percepción de la ciudadanía. En este sentido, cuando una política resulta comprensible y beneficiosa para el ciudadano medio, ésta tenderá a propiciar un efecto positivo en la cantidad y la calidad de la participación, que el proceso de la misma política atraerá (Somuano, 2005).

Por otro lado, la participación puede ser llevada a cabo por canales institucionales y no institucionales. Los primeros fortalecen los mecanismos de rendición de cuentas, empoderan a los actores participantes y se desarrollan en un marco de reglas claras, que rigen las interacciones entre la sociedad y las autoridades, con lo que se construye una mayor confianza y certidumbre en la población, al tiempo que otorga una mayor legitimidad a la autoridad, con lo que se genera una democracia de mayor calidad (Montambeault, 2011); así, fortalece la libertad, la seguridad y la igualdad de los individuos en una sociedad (Serrano, 2015). La segunda ha ido presentándose con mayor frecuencia, en especial en las sociedades urbanas que exigen un mayor involucramiento de la ciudadanía, con énfasis en los procesos de planificación (Morales, 2017).

La participación no está exenta de cuestionamientos. Entre éstos, destaca el neocorporativismo, en el que la participación tiene el fin de proteger agendas específicas de grupos de interés y tiene limitados resultados en los procesos de participación misma. Esto ha propiciado que muchos actores participen en movimientos sociales

(Olvera, 2007), aunque tal participación no necesariamente implique la inclusión de todas las posibles perspectivas.

En este punto, se subraya que el correcto fomento de la participación requiere cuatro grandes elementos: el respeto a los derechos; la institucionalización y formalización; el acceso a la información, y la confianza ciudadana en las instituciones (Serrano, 2015). Por lo tanto, la participación democrática que sea efectivamente implementada y tenga implicaciones vinculantes tenderá a brindar resultados superiores. Además, debido a las ventajas en la legitimidad que ofrece la vía institucionalizada, ésta ha mostrado un impacto importante en la narrativa de todos los partidos políticos mexicanos (Montambeault, 2011).

En este escenario, la autoridad ha presionado para incrementar los espacios públicos de participación, que es definida a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se destaca, al respecto, el artículo sexto, que garantiza el derecho a la información; el octavo, que protege el derecho a la petición; el noveno, que asegura el derecho a reunión, y el vigésimo sexto, que garantiza la participación en la planificación del desarrollo y la democratización de éste, mediante una reforma aprobada en 1983 que da forma al sistema de planeación democrática. Además, se resalta el artículo 35, que declara al Instituto Nacional Electoral (INE) como el responsable, entre otros aspectos, de la promoción y difusión de los procesos de participación ciudadana (Congreso de la Unión, 1917). En adición, se destaca la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo artículo segundo se subraya la búsqueda de la consolidación de la democracia al propiciarse la participación ciudadana (Congreso de la Unión, 2016). Lo anterior se refleja en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, que marca la promoción de la participación ciudadana como el eje de acciones estratégicas denominado “Diálogo” (INE, 2016).

El concepto de gobernanza y los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas

En este punto, es importante examinar el concepto de gobernanza, cuyo origen se halla en dos perspectivas: como una forma de afrontar los cambiantes entornos que han fomentado la pérdida de legitimidad de las autoridades frente a la sociedad, o como una forma de mejorar la actuación pública con el empleo de nuevas herramientas e instrumentos. La gobernanza se presenta en un acto de gobierno, cuando éste hace visibles a actores en un proceso de toma de decisiones; cuando

se realiza una colaboración de redes público-privadas; cuando se concibe un contexto complejo en el que se inscribirán las políticas, o cuando se plantea orientar a la sociedad hacia un cambio, en sustitución o complementación a la autoridad (Porras, 2016).

La gobernanza permite una nueva relación entre Estado y sociedad, en la que el primero se vuelve más democrático y la segunda construye su propia ciudadanía (Ziccardi, 2004), al tiempo que promueve la generación de servicios y productos públicos, a partir de la rendición de cuentas (Mette, 2004). Sin embargo, la gobernanza no se centra en la generación de productos o resultados, sino en el proceso mismo, así como en los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas, creados a partir del involucramiento de los actores interesados; con esto, su objetivo principal es producir mejoras generalizadas en el nivel de calidad de vida (Bovaird y Loeffler, 2015). También se enfoca en el desarrollo de un marco legal y de acción colectiva inscrita en la actuación gubernamental (Stoker, 1998).

En este sentido, herramientas como la gobernanza no resultan competitivas con las formas de participación en una democracia, sino que fortalecen los procesos de profundización de ésta. La gobernanza resulta congruente con los lineamientos y los objetivos expuestos en la Constitución mexicana sobre la participación democrática.

Ante ello, es conveniente acentuar que en la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI, 2020) se destaca que el 69.2 por ciento de la población mayor de quince años está “muy de acuerdo” con que se requiere un gobierno en el que toda la población participe en el proceso de toma de decisiones. También se menciona que el 65.2 por ciento considera la democracia como la mejor forma de gobierno, aunque sólo 11.8 por ciento expresa estar “muy satisfecho” con la democracia mexicana y el 40.9 por ciento “algo satisfecho”.

Estas proporciones pueden relacionarse con los resultados ofrecidos por la autoridad, que resaltan que el 39.2 por ciento de la población otorga una calificación entre cero y tres, de una escala hasta el diez, en lo referente a la confianza hacia los servidores públicos o empleados de gobierno, con una calificación promedio de sólo 4.16 al considerar la totalidad de la población consultada. Por otra parte, 44.3 por ciento de la población percibe que en el país se respetan poco las leyes, y 44 por ciento declara que las autoridades acatan poco las leyes.

Además, el 22.1 por ciento de la población afirma haber participado en alguna actividad relacionada con asuntos públicos, en los 12 meses previos a la encuesta. Acerca de la población que se declara no participante, 44.4 por ciento refiere falta de tiempo como la principal causa para no involucrarse. Por último, 34.1 por

ciento dice estar “algo de acuerdo” con la idea de que al personal del gobierno no le interesa las ideas de la población en general (INEGI, 2020).

En consecuencia, se señala que en el país hay un reconocimiento del valor de la democracia, pero la desconfianza en las autoridades y la percepción del desinterés de éstas pueden estar relacionadas con sus cuestionamientos. Se considera, en una importante medida, que las opiniones de la sociedad no son valoradas. En adición, si bien existe interés por participar en los asuntos públicos, la disponibilidad de tiempo es una barrera para esta participación para una elevada proporción de la población.

Los efectos de la COVID-19 en los estados

Lo que se expone debe considerarse en el contexto producido por la pandemia de COVID-19 en México. Es necesario remarcar que la pandemia generó una serie de retos y complejidades en la realización de diversas actividades humanas. Tales complicaciones se encontraban evolucionando al momento de realizar esta investigación. Esto produjo un marco complejo y cambiante, en el que las actividades debían adecuarse en una amplia diversidad de condicionantes, aunque los aspectos del distanciamiento social, limitación del contacto o exposición, higiene y modificaciones en la movilidad tendían a mantenerse como los centrales (OMS, 2020; Secretaría de Salud, 2021).

Asimismo, se debe considerar que el confinamiento había demostrado la necesidad de replantear las políticas o acciones de gobierno en múltiples temáticas, incluso las urbanas, en las que la condición del entorno demostró una mayor importancia simbólica, en el bienestar anímico personal y colectivo, así como en las políticas referentes al diseño de la vivienda frente a dicha realidad (Verdugo, 2021). La pandemia había transformado muchas actividades y creado condicionantes para la realización de éstas, que persistirán por un tiempo indeterminado.

Sin embargo, se debe reconocer que las sociedades en distintos lugares del planeta se encuentran inmersas en procesos permanentes de transformación, ante lo cual es posible argumentar que la pandemia fue tan sólo otro evento en el que se inscribe la realidad, marcada por complejas problemáticas políticas, sociales, económicas y ambientales. Estos problemas son representados por aspectos como los grandes movimientos migratorios, las crecientes presiones en torno a la pobreza e inequidad en el ingreso, percepciones cambiantes sobre los nacionalismos, los avances tecnológicos, sociales y científicos, el cambio climático, entre muchos otros.

Tales problemas se mezclan entre sí y originan un contexto cambiante, en problemáticas que sobrepasan las fronteras nacionales y ocasionan marcos que han resultado difíciles de enfrentar. De igual modo, el creciente grado de complejidad, que dificulta la identificación de los puntos de origen, es el futuro predecible sobre cada una de estas problemáticas. Esto ha generado presiones por parte de la sociedad frente a las autoridades, percibiendo de manera favorable los espacios alternativos de expresión social y política, como los movimientos o las redes sociales (Nganje, 2021). Ante ello, el fortalecimiento de los mecanismos de participación no institucionalizada se incrementa en cuantía e importancia, sin asegurar una adecuada vinculación de los acuerdos tomados ni la inclusión democrática de las diversas posturas.

Se ha sugerido que tal situación puede ser entendida como una gobernanza turbulenta, en la que diversos eventos, demandas y apoyos producen interacciones y cambios, con resultados impredecibles, inesperados e inconsistentes. Esto tiene impactos en tres dimensiones: cambios en los parámetros organizacionales, presupuestales o institucionales, interurrencias o discrepancias en la operación interna de las organizaciones o instituciones involucradas, así como complejidad en la temporalidad en que las operaciones u acciones ocurren. La combinación o la ocurrencia simultánea de las tres dimensiones produce un impacto mayor en el interior de las instituciones públicas.

Sin embargo, las turbulencias pueden producirse en los contextos de las organizaciones, en las organizaciones mismas o a causa de la escala de éstas. La gran dificultad derivada de dichas turbulencias en las instituciones públicas es que las obliga a tomar decisiones que pueden resultar contradictorias entre sí, en la búsqueda de lidiar con ellas.

Frente a esta dificultad, la tendencia es que las instituciones se encuentren ante cuatro dilemas: elegir entre estabilidad o cambios; anticiparse a los cambios o enfocarse a su resiliencia; buscar controlar la turbulencia o aislarse de ella, así como una mayor o menor integración al interior de las instituciones. A la vez, se definen dos posibles vías para afrontar la turbulencia: estabilizar o adaptar. La primera busca centrarse en las responsabilidades de la propia institución, con independencia de las turbulencias; mientras la segunda se aboca a cambios graduales y continuos, con vistas a hacer frente a las turbulencias existentes (Ansell *et al.*, 2018). En tal sentido, la pandemia de COVID-19 puede entenderse como una turbulencia, ante la cual las instituciones públicas podían optar por adaptarse o buscar estabilizarse.

Cabe reconocer que los gobiernos e instituciones públicas pueden implementar sistemas o estrategias adaptativas frente a las turbulencias, lo que fomenta sistemas

más robustos y, a su vez, produce sistemas con gobernanzas más consolidadas. En este sentido, sistemas con una gobernanza anticipatoria resultan superiores porque éstos incorporan en su interior la visualización de futuros alternativos y la integración de tales perspectivas en los procesos de generación de políticas públicas. Esto implica sistemas efectivos de consulta pública y diálogo entre actores, para una comprensión más plena del contexto, la transparencia e independencia institucional (Nganje, 2021).

Estos sistemas han sido promovidos en México con la introducción de herramientas como la prospectiva, aunque la efectividad de las implementaciones es cuestionable. Se debe considerar que es predecible que las implementaciones meramente centradas en la forma no den los resultados prometidos, como ya ha ocurrido con otras herramientas como la planificación misma (Prats, 2012). En tal sentido, el cuestionamiento debe reconocer implementaciones inadecuadas, a causa de múltiples factores, incluidos aquellos externos a la herramienta misma.

Asimismo, se debe señalar que las problemáticas ocasionadas por turbulencias como la pandemia han resultado, en ocasiones, en decisiones gubernamentales que han fortalecido la centralización o generado políticas controvertidas, sin mecanismos adecuados de transparencia ni rendición de cuentas, que resaltan la fragilidad de tales sistemas, que precedía a la pandemia de COVID-19 (Nganje, 2021). Esto resulta de especial consideración porque puede producir una mayor pérdida de confianza en las autoridades, lo que mina los resultados de las políticas, las estrategias o las comunicaciones establecidas y erosiona el estado democrático y la legitimidad del Estado frente a la sociedad.

Con base en lo anterior, en la participación mexicana en la vida política, debe admitirse que la pandemia representa tan sólo una nueva dificultad, ante la que las instituciones responsables debían responder, en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Por lo tanto, al tomar en cuenta la escala de la pandemia, una completa estabilización escapa de las capacidades de las instituciones; además, la existencia de diversas instituciones o áreas está en función del cumplimiento constitucional en el tema democrático.

En este orden de ideas, es fundamental la necesidad de generar un espacio funcional para el cumplimiento y el fomento de la democratización del Estado mexicano, que reconozca en la implementación las dificultades y los retos que la pandemia trajo consigo, para el cumplimiento de tal obligación constitucional. Naturalmente, la variedad de cambios internos, así como la orientación y profundidad de éstos, estará dictada por diversos aspectos, incluyendo la visión fomentada por la administración pública.

El gobierno de México afrontó sus propias controversias en el manejo de la pandemia, en especial por la centralización de este manejo, con una baja participación de los actores no gubernamentales, que propició mensajes conflictivos para la sociedad (Coronado, 2021). A su vez, esto produjo resultados indeseados tanto para la población, en el cuidado y protección de su propia salud, como en la administración federal, en la búsqueda de continuar con su proyecto de visión del desarrollo, dentro del marco de la pandemia.

En este punto, es importante reiterar que, frente a la pandemia, en México se empleó el Semáforo de Riesgo Epidémico COVID-19, puesto en funcionamiento por la Secretaría de Salud para las 32 entidades federativas. Los resultados de éste podían implicar la apertura o el cierre de actividades socioeconómicas y educativas, en función de tres aspectos: la transmisión y la propagación territorial; la capacidad de los servicios médicos, y las consecuencias para la salud y vida de la población, con base en actualizaciones semanales.

Se debe señalar que la metodología misma se modificaba según la evolución de la pandemia, por lo que mostraba un diseño y funcionamiento dinámicos. Su aplicación específica se observaba en la modificación de los niveles de aforo y movilidad, respecto a diversas actividades socioeconómicas, con fundamento en los colores del mismo semáforo. Incluso se podía prevenir la realización de algunas actividades, en caso de considerarse prudente (Secretaría de Salud, 2021).

Con esto, la aplicación de procesos de participación, expresados en los diversos mecanismos o instrumentos para el tema, podía verse limitada o, incluso, frenada, como parte de las restricciones a las actividades socioeconómicas y educativas por región. Si bien es posible argumentar que esta limitación o freno se determinaba en favor del bienestar de la población, es natural que su aplicación centralizada haya ocasionado incertidumbre, incluso confusión, con el impacto predecible en la legitimidad de las autoridades frente a la sociedad.

Así, los sistemas democráticos y de gobernanza en México se hallaban ante un gran reto, que requiere un acercamiento flexible a las cambiantes condicionantes que la pandemia presentaba, al igual que otras turbulencias como el cambio climático, la violencia o la disparidad en los niveles de ingreso. Entonces, el fomento de una gobernanza centrada en el reconocimiento de tales problemáticas, así como en la anticipación ante posibles amenazas, es visto como una oportunidad que considerar. Este fomento debe llevarse adelante empleando una amplia diversidad de instrumentos o mecanismos de participación que permitan una completa y efectiva participación democrática en los diversos procesos políticos, que durante

la pandemia afectaban un espacio, brindando flexibilidad, en aforos y movilidad, ante las condiciones cambiantes que esta o cualquier otra turbulencia produjeran.

METODOLOGÍA

La investigación fue hermenéutica, centrada en la Ley de Participación Ciudadana de cada entidad federativa de México. Aunque, se debe señalar, en algunos casos, el documento analizado es el Código Electoral, que incluye estas temáticas. Para el caso de Campeche, al no contar con una ley o código en la materia, se recurrió a la Constitución estatal, en la que se hace mención del tema y se señalan las formas consideradas para este estado.

Los documentos estudiados corresponden a aquellos vigentes al momento de realizar la investigación, que se disponen en el apartado de bibliografía. En cada uno de ellos, la revisión se enfocó a los artículos relativos a las diversas formas de participación en cada entidad.

La participación democrática se examinó partiendo de las cuatro posibles formas de ésta, conforme al marco teórico presentado, así como las maneras en que la gobernanza puede mostrarse en un acto de gobierno (Cunill, 1997; Porras, 2016). Se incluyeron, entonces, todas las formas señaladas en las distintas normativas analizadas, con independencia de la utilidad o practicidad que pudiera inferirse de éstas al momento de recabar la información.

Estas formas de participación se mencionan en los distintos documentos normativos empleando la figura de mecanismos o de instrumentos, sin ninguna pérdida por tal diferenciación para los fines del presente trabajo, por lo que se optó por el uso de ambos términos de modo indistinto. En adición, algunas normativas contienen denominaciones con adjetivos distintos para estas figuras, incluyendo el vocablo “social”. Tales diferenciaciones no producen efectos para este estudio; las denominaciones empleadas son la ya señaladas.

Posteriormente, se organizaron formas de participación buscando agruparlas entre aquellas que resulten más semejantes. En general, los nombres de las figuras son idénticos, aunque esta identidad no resultó tal en todos los casos. En este sentido, algunas entidades dotan a diversos instrumentos con nombres diferentes, por lo que en la agrupación se revisó la descripción de éstos, expuestos en la misma Ley, Código o Constitución para dichas situaciones.

En general, esta diversidad de nomenclatura se produce por el empleo de sinónimos o el añadido de adjetivos calificativos, pero la esencia del objetivo perseguido se mantenía definida con claridad. Los adjetivos más comunes son “popular” o “ciudadana”, por lo que la descripción de las figuras fue determinante; no obstante, en la agrupación de éstas todos los calificativos son incluidos. Adicionalmente, en algunos casos se enuncian para una entidad dos mecanismos o instrumentos cuyas diferencias, al revisar sus descripciones en las normas, pueden parecer menores, pero debido a que la misma normativa marca una distinción entre ellas, se optó por mantenerlas separadas, como dos figuras independientes.

A continuación, se analizan los resultados, basados en la agrupación efectuada, atendiendo los diversos instrumentos o mecanismos de participación encontrados, la diversidad de alternativas en las distintas entidades federativas, la generalidad en la presencia de éstas en la esfera nacional, así como el panorama general ofrecido por estas mismas alternativas, en consideración del marco teórico presentado, con relación a la pandemia de COVID-19, así como del cumplimiento de los objetivos en la materia, que son marcados en la normatividad federal.

Documentos normativos analizados

Se estudiaron 32 documentos normativos distintos, que comprenden una Constitución estatal, tres códigos electorales y 28 leyes que norman la participación ciudadana, ya sea de forma específica o como parte del marco en materia electoral o de transparencia, para cada una de las entidades federativas mexicanas. Se destaca que es alentador que en la mayoría de los casos se cuente con un documento específico en la materia o, al menos, provea un espacio amplio a ésta.

La mayoría de las normativas fueron objeto de reformas en fechas próximas al año 2021, lo que implica que se han hecho esfuerzos por mantener vigentes tales normativas, para alinearlas al resto del marco normativo federal o estatal. Se puede destacar que, en su mayoría, presentan la información referente a los instrumentos o mecanismos de participación reconocidos formalmente por la entidad en tan sólo un artículo, lo que facilita su seguimiento y consulta. Por último, se debe mencionar que, exceptuando el estado de Campeche, sobre el que se tomó su Constitución, en los diferentes documentos la información es expresada en diversos artículos acerca de los procedimientos y alcances de cada mecanismo o instrumento de participación considerado formalmente para la entidad. Las normativas hacen evidentes variados niveles de profundidad en la implementación de cada instrumento o mecanismo de participación. Sin embargo, se debe reconocer la existencia de un marco delimitado.

MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

La sistematización de los resultados se resume en el cuadro 1.

CUADRO I. MECANISMOS E INSTRUMENTOS
EN LOS ESTADOS DE MÉXICO

Mecanismo o instrumento	Entidades
Referéndum	AGS, BC, BCS, CAMP, COAH, COL, CHIS, CHIH, CDMX, DGO, GTO, GRO, JAL, MEX, MICH, MOR, NAY, OAX, PUE, QRO, QROO, SLP, SIN, SON, TAB, TAMP, TLAX, YUC, ZAC
Plebiscito	AGS, BC, BCS, CAMP, COAH, COL, CHIS, CHIH, CDMX, DGO, GTO, GRO, JAL, MICH, MOR, NAY, OAX, PUE, QRO, QROO, SLP, SIN, SON, TAB, TAMP, TLAX, YUC, ZAC
Iniciativa ciudadana o popular	AGS, BC, BCS, COAH, COL, CHIS, CHIH, CDMX, DGO, GTO, GRO, HGO, JAL, MICH, MOR, NAY, NL, QRO, QROO, SIN, SON, TAB, TAMP, TLAX, YUC, ZAC
Consulta ciudadana, popular o pública	AGS, BC, BCS, COAH, CHIS, CHIH, CDMX, DGO, GRO, HGO, JAL, MEX, MICH, MOR, NL, QROO, SON, TAMP
Audiencia o comparecencia pública o ciudadana	BCS, COAH, COL, CHIS, CHIH, CDMX, GRO, HGO, JAL, MOR, NL, OAX, TAMP, VER
Presupuesto participativo	AGS, BC, COL, CHIH, CDMX, JAL, MICH, MOR, NL, QROO, SON
Colaboración ciudadana o comunitaria	BCS, COAH, CDMX, GRO, JAL, MOR, QRO, TAMP
Congreso, Cabildo o Ayuntamiento Abierto	AGS, JAL, MOR, OAX, QROO, TLAX, VER,
Contraloría ciudadana o social	BCS, COL, CHIH, CDMX, JAL, MOR, NL
Revocación de mandato	AGS, CHIH, CDMX, JAL, NL, OAX
Asambleas ciudadanas o populares	COL, CDMX, GRO, JAL, MOR
Difusión	BCS, GRO, MOR, TAMP
Consulta vecinal	QRO, QROO, SON, TAMP
Comités ciudadanos	AGS, CHIH, SON
Observatorio ciudadano	BCS, CDMX, MICH
Referéndum o ratificación constitucional	GTO, JAL, YUC
Recorridos	GRO, QROO, TAMP
Comités o asambleas vecinales	BCS, VER
Consejos consultivos	CHIH, OAX

CUADRO I. MECANISMOS E INSTRUMENTOS
EN LOS ESTADOS DE MÉXICO

(continuación)

Mecanismo o instrumento	Entidades
Planeación participativa	CHIH, JAL
Rendición de cuentas	GRO, MOR
Proyecto social	JAL
Diálogo colaborativo	JAL
Agencias de desarrollo local	SON
Unidades de quejas y denuncias	TAMPS

Fuente: elaboración propia con base en los documentos normativos analizados por entidad federativa de México.

Se alistaron 25 diferentes mecanismos o instrumentos de participación, con base en los mencionados en las normativas estudiadas. Como ya se señaló, la mayoría son repetidos, aunque 14 se presentan en tan sólo cinco o menos entidades distintas. Los más empleados en las diversas normativas son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana o popular, la consulta ciudadana, la consulta popular o pública, la audiencia o comparecencia pública o ciudadana y el presupuesto participativo; estas son las únicas formas consideradas en al menos diez entidades. Del otro extremo, existen al menos cuatro mecanismos mencionados en una entidad: proyecto social, diálogo colaborativo, agencias de desarrollo local y unidades de quejas y denuncias.

Es de señalar que no existe ni un solo mecanismo o instrumento que esté contemplado en las 32 entidades federativas. Referéndum, en 29 entidades, es el más cercano, pero no es considerado por Hidalgo, Nuevo León ni Veracruz. Con esto, se infiere que en México no hay un marco mínimo generalizado de mecanismos o instrumentos de participación. El país no tiene una oferta mínima que la ciudadanía pueda esperar en el territorio que habita, sin importar de cuál se trate.

Esta carencia se confirma en el hecho de que sólo tres mecanismos o instrumentos son considerados para su aplicación en más de veinte entidades. Por lo tanto, se afirma que no hay un avance mínimo y generalizado en la formalización y aplicación del tema en la totalidad de entidades, a pesar de que tales mecanismos o instrumentos son de aplicación nacional de manera obligatoria. Ante esto, es claro que el trabajo en la materia es contrastante entre las diversas entidades federativas, diferencia que es subrayada con casos como el de Jalisco, con catorce distintos instrumentos o mecanismos reconocidos, mientras que Campeche no posee siquiera una normativa específica, además de sólo reconocer dos formas.

Al respecto, es posible afirmar que el país aún tiene una materia pendiente en la generación de mecanismos de participación adecuados y comprensivos, para las diversas formas en que se puede efectuar la participación democrática, así como un acto de gobernanza. Esta afirmación se refuerza al ver que las cuatro formas más comúnmente reconocidas en los estados son ejercidas a través de procesos de votación, mientras la primera no ejercida de tal forma, es decir, la “audiencia o comparecencia pública o ciudadana”, sólo es incluida en catorce normativas estatales.

Se encontró que los “presupuestos participativos” son mencionados sólo en once entidades, siendo el instrumento o mecanismo más común de participación ciudadana, para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 26 de la Constitución mexicana acerca de la participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo, a pesar de estar incluido en este documento normativo desde 1983. Además, se subraya que “planeación participativa” sólo se menciona en específico para dos entidades, aunque éstas también reconocen los “presupuestos participativos”. Esto implica un retraso de cerca de cuarenta años, al momento de la presente investigación, para la correcta formalización e implementación de dicho sistema en todas las entidades federativas mexicanas. Esto no significa que el tema pueda ser reconocido por parte de los instrumentos de planificación elaborados en tales entidades. Sin embargo, supone que los procesos de participación efectuados en dichas entidades carecen de una formalización adecuada y plenamente reconocida por la normativa local, lo que lleva a conjeturar que, en múltiples casos, se trata de ejercicios exclusivamente formales de reconocimiento de la planeación democrática, que la Constitución instruye desde hace décadas.

Por consecuencia, lo anterior comporta una baja seguridad en la vinculación producida en los procesos de planificación, cuando se lleva a cabo algún proceso que afirme ser de participación ciudadana. A su vez, supone que queda al libre criterio de las autoridades el aseguramiento de ésta. La confianza en la utilidad de tales procesos queda reducida al no existir, siquiera de manera formal, la posibilidad de participar en estos procesos, en caso de que la autoridad decida ello. En adición, permite que, aun en caso de implementarse procesos de participación ciudadana, los alcances, las obligaciones, el grado de vinculación de actores participantes y etapas del proceso están delimitados por el libre criterio de las autoridades convocantes, sin ningún mecanismo formal de réplica, seguimiento o evaluación.

El punto anterior resulta esencial, puesto que implica que muchos de los ejercicios de participación ciudadana son realizados sin ningún tipo de respaldo legalmente formalizado, por lo que un incumplimiento parcial o total por parte de la autoridad

responsable no tendría ningún tipo de consecuencia, a menos que la propia autoridad decida sobre ello. La formalización de tales procesos no supone que puedan ser efectivamente implementados y con los medios adecuados de contrapesos que aseguren su correcto seguimiento y evaluación.

No obstante, al examinar el estado actual de estos instrumentos o mecanismos, que no son al menos reconocidos formalmente por la mayoría de normatividades estatales, es posible afirmar que la tarea en la materia está más lejos de considerarse concluida, con respecto de lo que pudiera pensarse. Esta inconclusión es más notoria en el avance tan desigual entre las diversas entidades federativas, de lo que se infiere que el trabajo que debe realizarse para generar un marco mínimo y generalizado se encontrará con retos diferentes según la entidad de la que se trate, pues no se cuenta al menos con una base en común efectivamente implementada en todos los estados, a pesar de las décadas transcurridas para que al menos fuera diseñada.

Asimismo, se detecta que el mecanismo o instrumento “contraloría ciudadana o social” es incluido sólo en siete entidades, a pesar de que es empleado en múltiples proyectos del gobierno federal, llevados a cabo en colaboración con unidades administrativas estatales. De este modo, se refuerza el problema de implementaciones en la práctica, aunque no formalizadas en las normativas. Esto es especialmente cuestionable en casos como el de “unidades de quejas y denuncias”, reconocido en específico en sólo una entidad. Dicha problemática se extiende ampliamente en múltiples mecanismos o instrumentos de participación.

En este orden de ideas, es primordial subrayar que en el artículo tercero de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, acerca de los efectos de la participación ciudadana, se señala de forma explícita que los resultados de referéndums, plebiscitos e iniciativas no serán obligatorios ni vinculantes. La formalización de los resultados implica exclusivamente la mención de éstos en documentos oficiales para su publicación, así como dejar a las autoridades responsables la libre decisión de “valorar su conveniencia” (Congreso del Estado de Zacatecas, 2001).

Tal situación resulta contraria a los aspectos subrayados en el marco teórico referentes a la participación en la democracia y la gobernanza misma. En diversas normativas se establecen diferentes restricciones sobre los procesos de implementación de los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana en las áreas de políticas o acciones que pueden ser incluidas en éstos, las obligaciones o efectos vinculantes alcanzados, asuntos presupuestales, temporalidades o términos en que pueden ser solicitadas o implementadas; los sujetos que pueden ser considerados para tales procesos, así como la franca posibilidad de afrontar una negación a

éstos por las autoridades responsables, quienes, en ocasiones, no requieren siquiera justificar tales decisiones.

Estas restricciones varían en amplitud y profundidad entre las entidades federativas, aunque se puede afirmar que existen numerosas limitaciones para asegurar una verdadera transparencia y rendición de cuentas en el tema, aun cuando haya sido formalizada. Sin embargo, casos como el mencionado de Zacatecas son notorios debido a que suponen una clara y firme limitante, creada con objeto de disminuir o, incluso, desaparecer la utilidad de los mecanismos o instrumentos de participación, así como cuestionar la utilidad o la validez de la participación democrática. Ante ello, la mera existencia de limitantes, tan públicamente incluidas en la normativa, es un claro indicador de una democratización del Estado aún con profundos rezagos.

Por último, se destaca que “comité ciudadano” y “observatorio ciudadano” son reconocidos en sólo tres entidades para cada caso, al ser mecanismos o instrumentos permanentes para el seguimiento y la vigilancia de la acción gubernamental en el territorio, al no estar sujetos a un proyecto específico, aunque sí pudiendo estarlo en un área de planificación o actuación pública. A la vez, estos mismos no son considerados siquiera por una misma entidad federativa, lo que conduce a afirmar que la utilidad de éstos es poco valorada por las autoridades estatales, por lo que su formalización generalizada en el país es un reto que cabe destacar.

De este modo, es posible concluir que existe una limitada oferta, diversidad y flexibilidad de mecanismos o instrumentos de participación ciudadana, que no alcanzan a proveer a la ciudadanía por lo menos de una oferta mínima en todas las entidades federativas que les permitan acceder a una plena participación democrática formalizada y efectiva y a una gobernanza funcional frente a la acción gubernamental.

Tomando en cuenta el contexto marcado por la pandemia, resulta claro que le anteceden los problemas que exhibe la participación ciudadana en las entidades federativas mexicanas, lo que se hace evidente al observar carencias con décadas de retraso en su atención. En este sentido, las limitaciones de aforos y movilidad produjeron un marco en el que resultaba aún más complejo el funcionamiento de ésta, con independencia de sus limitaciones precedentes. Así, se afirma que la implementación de los mecanismos e instrumentos para una efectiva participación ciudadana en el contexto de la pandemia representó un reto cuya solución se complicaba encontrar, cuando éstos no cumplían tal función de manera satisfactoria previamente a la pandemia.

Sin embargo, debe señalarse que hay oportunidades que considerar. En este sentido, el proceso de consulta popular llevado a cabo 1º de agosto de 2021 por

el Instituto Nacional Electoral demuestra que es posible realizar tales procesos, incluso en gran escala, en toda la federación, durante una pandemia. Si bien el nivel de participación fue bajo, con 6 663 208 opiniones vertidas, que representan el 7.1 por ciento del listado nominal (INE, 2021), el antecedente en la materia resulta alentador, pues demuestra que es posible efectuar este tipo procesos, aun en el transcurso de una pandemia y a gran escala.

Se sabe de otros procesos semejantes y en otras escalas en el país, pero el referido arriba fue el primero tras la declaración de emergencia sanitaria por COVID-19 a partir del 30 de marzo de 2020 (Consejo de Salubridad General, 2020). En este orden de ideas, resulta fundamental reformar los marcos normativos en materia de participación ciudadana, generando una oferta mínima de instrumentos o mecanismos, enfocada a hacer posible un funcionamiento pleno y efectivo de la participación democrática en las entidades federativas mexicanas, frente a eventos que producen turbulencia en la aplicación de la gobernanza como una pandemia, el cambio climático o la violencia, entre otros.

CONCLUSIONES

La participación democrática es un elemento que fomenta el desarrollo de una democracia hacia una de alta calidad al involucrar a la ciudadanía en diversos procesos públicos del Estado. El fortalecimiento de ésta es una acción deseable, en vista de los procesos legitimadores que produce hacia las administraciones, en la búsqueda de la implementación de sus proyectos políticos, al tiempo que abona el desarrollo de mejores y más efectivas políticas que repercutan de forma positiva, sensible y duradera en el nivel generalizado de la calidad de vida de la población local.

Dicho elemento se ve fortalecido con herramientas como la gobernanza, que democratiza la acción gubernamental, mientras promueve acciones más efectivas, conforme al contexto y actores involucrados. En México, este aspecto se reconoce en la normativa federal, con una visión que propicia y promueve el desarrollo de ésta, con alcance a todas las entidades federativas del país.

El cumplimiento de tal visión se complejiza frente a eventos que producen turbulencias en el actuar gubernamental como, por ejemplo, el cambio climático, la violencia o la disparidad en el ingreso de la población. Este cumplimiento se dificultó en mayor medida tras el surgimiento de la pandemia de COVID-19, que fue afrontada con diversas medidas, entre las que se incluyeron las restricciones

cambiantes en el tiempo y espacios territoriales, aforos permitidos y restricciones a la movilidad de los individuos.

Se debe reconocer tal situación que complejiza en mayor medida el actuar gubernamental, así como las respuestas derivadas del mismo actuar, en la provisión de múltiples servicios o bienes a la población, incluyendo las acciones encaminadas a la democratización del Estado. Sin embargo, ello no implica un panorama o contexto completamente distinto, sino un nuevo reto, que la autoridad puede elegir ignorarlo o reconocerlo. Se considera más conveniente una perspectiva adaptativa, debido a que la realidad ha sido transformada de forma profunda e irreversible, por lo que un enfoque proactivo resultaría más apto y flexible, frente al cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

Ante este panorama, se revisó la oferta de mecanismos o instrumentos de participación ciudadana existente en las diversas entidades nacionales. Se encontró que en la actualidad no existe una oferta mínima de éstas que tenga aplicación en la totalidad de entidades.

En adición, si bien la diversidad de alternativas en la oferta total es considerable, la mayoría de las entidades se centra en procesos de participación que son efectuados mediante jornadas de votación. En este sentido, se encontró que el mecanismo más común que no depende de tales procesos es formalmente reconocido sólo en catorce entidades y únicamente en diez se formalizan los mecanismos o instrumentos para democratizar todas las etapas de la planificación del desarrollo. Esto es importante, puesto que sólo diez entidades del país han formalizado un proceso de participación, que constituye una obligación constitucional desde 1983. Todo ello permite argumentar que, en la mayoría de entidades federativas mexicanas, las carencias en tales sistemas de participación tienen décadas de retraso en lo referente a su formalización e implementación en aspectos básicos.

Así, el proceso de democratización del Estado se encuentra aún frente a carencias considerables, con décadas de retraso, para el logro de una implementación generalizada y mínima, cuando menos en su aspecto formal. Tales carencias y retraso se ven incrementados cuando normativas, como en el caso de Zacatecas, permiten instrumentar potencialmente las deficiencias de forma deliberada por las autoridades responsables, lo que implica una limitación en cuanto a flexibilidad, oferta, alcances y seguimiento de los mecanismos e instrumentos para la democratización del Estado mexicano.

También debe señalarse que dicha problemática precede a algunas de las diversas turbulencias, que la realidad evidencia en los gobiernos estatales. Ante ello, es

posible afirmar que México se encuentra lejano del cumplimiento de la oferta de un sistema de participación democrática efectiva, aspecto que se ve profundizado ante retos como una pandemia.

Se observó que los argumentos en favor de una reforma democrática del Estado mexicano se acrecientan frente a realidades como la pandemia. Así, la democratización de México es una tarea pendiente y lejana de ser implementada de manera efectiva. Por lo tanto, es primordial la reforma de las normativas aplicables, es esencial el empleo de tecnologías innovadoras; además, es conveniente explorar la investigación en alternativas de gobernanza mediante sistemas encriptados.

Las turbulencias son una realidad presente, inevitable y en permanente evolución. En esta realidad, el Estado debe adaptarse en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, en especial frente a la pérdida de legitimidad de las autoridades y de los mecanismos de participación formales, así como la reducción en la confianza de la población. La meta de un Estado mexicano efectivamente democrático está aún lejos de alcanzarse.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSELL, Christopher, y Trondal, Jarle. (2018). Governing turbulence: an organizational-institutional agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 43-57. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx013>
- BOVAIRD, Tony, y Loeffler, Elke (eds.). (2015). *Public management and governance*. Routledge.
- Congreso de la Unión. (2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016. Última reforma publicada DOF 20-05-2021. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Congreso de la Unión. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 08-05-2023. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso del Estado de Aguascalientes. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. Última reforma publicada en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Estado el martes 29 de junio de 2021. <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-138.pdf>

- Congreso del Estado de Baja California. (2001). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 7 de fecha 16 de febrero de 2001. Última reforma P. O. No. 2, Secc. VII, 10-ene.-2020. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/20200110_LEYPARTICIPA.PDF
- Congreso del Estado de Baja California Sur. (2017). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur. Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur el 20 de julio de 2017. Última reforma publicada BOGE 15-08-2018. https://ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley_Participacion_Ciudadana_Baja_California_Sur_BOGE_15_08_2018.pdf
- Congreso del Estado de Campeche. (1917). Constitución Política del Estado de Campeche. Última reforma: 17 de febrero de 2023. <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>
- Congreso del Estado de Chiapas. (2017). Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Última reforma publicada en el Periódico Oficial: 4 de mayo de 2020. <https://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/B0F0875E-3316-4E91-8B40-D4D4437713D5.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua. (2021). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. Publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 50 del 23 de junio de 2018. Última reforma POE 2021.10.23/No. 85. <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México. (2019). Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12 de agosto de 2019. Última modificación publicada el 29 de julio de 2020. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/394fa901ac5d1dae074b24848ab66998265eb2fa.pdf>
- Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2001). Ley de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Publicada en el Periódico Oficial el viernes 16 de noviembre de 2001. Última reforma publicada: 10 de julio de 2020. https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf
- Congreso del Estado de Colima. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. Publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, No. 71, Sup. 1, 29 septiembre 2018. Última reforma Decreto 148, P. O. 02 noviembre 2019. https://ieecolima.org.mx/leyes/participacion_ciudadana.pdf

- Congreso del Estado de Durango. (2012). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. Publicada en el Periódico Oficial No. 24 Bis, de fecha 20 de septiembre de 2012. Decreto No. 319, LXV Legislatura. Fecha de última reforma: Dec. 563, Periódico Oficial No. 54 Bis, de 7 de julio de 2016. <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>
- Congreso del Estado de México. (2014). Código Electoral del Estado de México. Publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el 28 de junio de 2014. Última reforma POGG 30 de septiembre de 2022. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- Congreso del Estado de Guanajuato. (2002). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. Publicada: P. O. Núm. 126, Segunda Parte, 22-10-2002. Última reforma: P. O. Núm. 134, Cuarta Parte, 05-07-2018. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Guanajuato%207%20julio%202018.pdf>
- Congreso del Estado de Guerrero. (2008). Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Texto original publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 54 Alcance I, de fecha viernes 04 de julio de 2008. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 77 Alcance I, de fecha martes 24 de septiembre de 2019. <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-GUERRERO-684-2021-03-10.pdf>
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2015). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. Publicada en el Periódico Oficial el lunes 16 de febrero de 2015. Última reforma publicada en el Alcance Dos del Periódico Oficial: 30 de marzo de 2023. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco. (2019). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. Última reforma: 2021. <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20del%20Sistema%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20y%20Popular%20para%20la%20Gobernanza%20del%20Estado%20de%20Jalisco-170521.doc>
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2015). Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicada en el Sexta Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 8 de septiembre de 2015.

- Última reforma publicada en el Periódico Oficial el 27 de abril de 2016. <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participación-Ciudadana-del-Estado-de-Michoacán-de-Ocampo.pdf>
- Congreso del Estado de Morelos. (2017). Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Última reforma: 2017. <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPARTICIPACIONCIUM.pdf>
- Congreso del Estado de Nayarit. (2012). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit. Publicada en el Periódico Oficial el sábado 22 de diciembre de 2012. Última reforma: 2018. https://www.congresonayarit.mx/media/1209/participacion_ciudadana_estado_nayarit.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León. (2016). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Publicada en el P. O. No. 62 del día 13 de mayo de 2016. Última reforma: 2016. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2016-05-13
- Congreso del Estado de Oaxaca. (2012). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Última reforma: Decreto No. 2587 publicado en el Periódico Oficial No. 35 del 28 de agosto de 2021. [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley_de_Participacion_Ciudadana_\(Dto_2587_ref_LXIV_Legis_4_ago_2021_PO_35_9a_secc_28_ago_2021\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley_de_Participacion_Ciudadana_(Dto_2587_ref_LXIV_Legis_4_ago_2021_PO_35_9a_secc_28_ago_2021).pdf)
- Congreso del Estado de Puebla. (2000). Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Última reforma publicada: 24/jul./2020. [file:///C:/Users/david/Downloads/CODIGO_DE_INSTITUCIONES_Y_PROCESOS_ELECTORALES_29_julio_2020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/david/Downloads/CODIGO_DE_INSTITUCIONES_Y_PROCESOS_ELECTORALES_29_julio_2020%20(2).pdf)
- Congreso del Estado de Querétaro. (2012). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Fecha de publicación original: 19/08/2012. Última reforma: 2020. https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/045_59.pdf
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 28 de mayo de 2019. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L90-XV-20190528-L1520190528320.pdf>
- Congreso del Estado de San Luis Potosí. (2008). Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí. Fecha de publicación: 24 de mayo de 2014. Última reforma publicada en el Periódico Oficial el sábado 24 de mayo de 2014. <http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/>

[Ley_de_Referendum_y_Plebiscito_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_24_May_2014.pdf](#)

- Congreso del Estado de Sinaloa. (2012). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa. Texto vigente publicado P. O. No. 97 del 10 de agosto de 2012. Última reforma: 2012. https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_64.pdf
- Congreso del Estado de Sonora. (2015). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora. Última reforma: 2018. http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_394.pdf
- Congreso del Estado de Tabasco. (2006). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. Publicada en el Suplemento “F” del Periódico Oficial 6685 de fecha 30 de septiembre de 2006. <https://tabasco.gob.mx/leyes/descargar/0/374>
- Congreso del Estado de Tamaulipas. (2001). Ley de Participación Ciudadana del Estado. Última reforma: 2015. <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/files/726f482b76c67e3.htm>
- Congreso del Estado de Tlaxcala. (2006). Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 12 de mayo de 2009. <https://sfp.tlaxcala.gob.mx/pdf/normateca/ley%20de%20consulta%20ciudadana%20para%20el%20estado%20de%20tlaxcala.pdf>
- Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2018). Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto. Publicada en la Gaceta Oficial órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el día jueves veintinueve de noviembre del año dos mil dieciocho. <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LEPCGA291118.pdf>
- Congreso del Estado de Yucatán. (2007). Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. Publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 22 de enero de 2007. Última reforma D. O. 28-diciembre-2016. <http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/bf8d7d232d12d7c0d57cdec9268b77d6.pdf>
- Congreso del Estado de Zacatecas. (2001). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas. Publicada en el Suplemento al Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el sábado 8 de septiembre de 2001. Última reforma POG 08-03-2023. <https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=63&tipo=pdf>
- Consejo de Salubridad General. (2020). Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-COV2 (COVID-19). Publicado en la Edición Vespertina del Diario

- Oficial del lunes 30 de marzo de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544325/CSG_300320_VES.pdf
- CORONADO, María. (2021). La gobernanza global de la salud y los límites de las redes de expertos en la respuesta al brote de la COVID-19 en México. *Foro Internacional*, 41(2), 469-505. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2836>
- CUNILL, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Nueva Sociedad.
- INE (Instituto Nacional Electoral). (2021). Resultados de la Consulta Popular 2021 [en línea]. <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- INE (Instituto Nacional Electoral). (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. Instituto Nacional Electoral. https://ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales resultados*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf
- METTE, Anne. (2004). *Governance*. Polity Press.
- MONTAMBEAULT, Françoise. (2011). Overcoming Clientelism Through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation? *Latin American Politics and Society*, 53(1), 91-124. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00110.x>
- MORALES, Jesús. (2017). Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México. *Espacialidades. Revista de Temas Contemporáneos sobre Lugares, Política y Cultura*, 7(2), 34-62. <http://espacialidades.cua.uam.mx/ojs/index.php/espacialidades/article/view/156/150>
- NGANJE, Fritz. (2021). *Building Anticipatory Governance in SADC: Post-COVID-19 Governance Outlook*. South African Institute of International Affairs.
- OLVERA, Alberto. (2007). *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las organizaciones de la sociedad civil. Proyecto Desarrollo de Agencias Ciudadanas 2006. INCIDE SOCIAL*. Universidad Veracruzana.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). (2020). *Actualización de la estrategia frente a la COVID-19*. Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf?sfvrsn=86c0929d_10
- PORRAS, Francisco. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. Mora (Colección Contemporánea).

- PRATS, Joan. (2012). *Reinventar la burocracia y construir la nueva agenda pública*. Instituto Internacional de Gobernabilidad (Colección de Documentos IIG, 63).
- Secretaría de Salud. (2021). *Lineamiento para la estimación de riesgos del semáforo por regiones COVID-19. Versión 6.2. Actualización 18.08.2021*. Secretaría de Salud. https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/2021.8.18-Metodo_semaforo_COVID.pdf
- SERRANO, Azucena. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), 93-116. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2015.05.001>
- SOMUANO, Fernanda. (2005). Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, 45(1), 65-88. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/f/article/view/1764/1754>
- STOKER, Gerry. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28. <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- VERBA, Sidney; Lehman Schlozman, Kay; Brady, Henry, y Nie, Norman. (1993). Race, ethnicity and political resources: participation in the United States. *British Journal of Political Science*, 23(4), 453-497.
- VERDUGO, Mercedes. (2021). Habitabilidad de la vivienda en tiempos de COVID-19 en México. El caso de Culiacán. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal* (15), 77-112. <https://doi.org/10.15257/ehquidad.2021.0004>
- VILLAREAL, María. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. En Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (comp.), *Décimo Certamen de Ensayo Político* (pp. 31-48). Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf
- ZICCARDI, Alicia. (coord.). (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

ANEXO

DOCUMENTOS NORMATIVOS ANALIZADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA MEXICANA

Entidad	Clave	Documentos y artículos
Aguascalientes	AGS	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 3.
Baja California	BC	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, 3.
Baja California Sur	BCS	Ley de Participación Ciudadana para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, 4.
Campeche	CAMP	Constitución Política del Estado de Campeche, 18.
Coahuila de Zaragoza	COAH	Ley de Participación Ciudadana para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza, 4.
Colima	COL	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, 14.
Chiapas	CHIS	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, 422.
Chihuahua	CHIH	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, 7, 61.
Ciudad de México	CDMX	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 7.
Durango	DGO	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, 20.
Guanajuato	GTO	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, 3.
Guerrero	GRO	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 3.
Hidalgo	HGO	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo, 3.
Jalisco	JAL	Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, 30.
Estado de México	MEX	Código Electoral del Estado de México, 1.
Michoacán de Ocampo	MICH	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, 5.
Morelos	MOR	Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 29.
Nayarit	NAY	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit, 6.
Nuevo León	NL	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, 13.
Oaxaca	OAX	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, 12.
Puebla	PUE	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, 11.
Querétaro	QRO	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, 3.
Quintana Roo	QROO	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, 4.

DOCUMENTOS NORMATIVOS ANALIZADOS
POR ENTIDAD FEDERATIVA MEXICANA

(continuación)

Entidad	Clave	Documentos y artículos
San Luis Potosí	SLP	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí, 1.
Sinaloa	SIN	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, 4.
Sonora	SON	Ley de Participación Ciudadana de Sonora, 4.
Tabasco	TAB	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, 2.
Tamaulipas	TAMPS	Ley de Participación Ciudadana del Estado, 3.
Tlaxcala	TLAX	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala, 3.
Veracruz de Ignacio de la Llave	VER	Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, 5.
Yucatán	YUC	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, 4.
Zacatecas	ZAC	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, 1.

Fuente: elaboración propia.