



**DEMOCRACIA DESPUÉS DEL VOTO:
EFECTIVIDAD DE LOS MECANISMOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA FEDERALES Y
LOCALES**

Moisés Alberto Rodríguez Curiel

DEMOCRACIA DESPUÉS DEL VOTO:
EFFECTIVIDAD DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
FEDERALES Y LOCALES

Moisés Alberto Rodríguez Curiel

1ª edición, 2025, Democracia después del voto: efectividad de los mecanismos de participación ciudadana federales y locales

D. R. © 2025, Movimiento Ciudadano

Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México www.movimientociudadano.mx

Todos los derechos reservados conforme a la ley

Hecho en México / Made in Mexico

“Democracia después del voto: efectividad de los mecanismos de participación ciudadana federales y locales” es una publicación de Movimiento Ciudadano (Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México). Los artículos, documentos e investigaciones publicados son responsabilidad de sus autoras y autores. 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 los 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.

Democracia después del voto:

efectividad de los mecanismos de participación ciudadana federales y locales

Moisés Alberto Rodríguez Curiel

Sobre el autor

Moisés Alberto Rodríguez Curiel es licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) donde además participó En el programa de intercambio académico entre dicha institución y la, con mención honorífica, Universidad de Massachusetts, y maestro en Responsabilidad Social por la Universidad Anáhuac. Cuenta con más de veinticinco años de experiencia profesional en el sector público, organismos internacionales, organismos autónomos y consultoría especializada. Su trabajo se ha enfocado en temas de transparencia, acceso a la información, gobierno abierto, participación ciudadana, integridad, anticorrupción y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. Ha colaborado con instituciones nacionales e internacionales, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y es autor y coautor de publicaciones especializadas en los temas de su especialidad.

Resumen

La presente investigación analiza los mecanismos de participación ciudadana en México más allá de las elecciones, a partir de una clasificación en tres grandes categorías: mecanismos electorales, legislativos y administrativos (si bien se incluye el análisis de un mecanismo en el ámbito judicial). El estudio parte de la idea de que la calidad democrática no depende únicamente de la existencia de elecciones competitivas, sino también de la capacidad de la ciudadanía para incidir en la toma de decisiones públicas, supervisar el ejercicio del poder y fortalecer la rendición de cuentas del ejercicio gubernamental. Mediante un enfoque cualitativo y comparado, se revisa la evolución histórica e institucional de la participación ciudadana en México y se analizan casos empíricos relevantes desde el año 2000. Para ello, se utiliza una metodología basada en cinco criterios analíticos: reconocimiento normativo, desarrollo institucional, funcionamiento efectivo, capacidad de incidencia y aporte a la rendición de cuentas.

Palabras clave

Mecanismos de participación ciudadana, democracia después del voto, rendición de cuentas, incidencia ciudadana.

Democracia después del voto: efectividad de los mecanismos de participación ciudadana federales y locales

Contenido

Introducción

1 Aspectos generales de la investigación

1.1 Justificación

1.2 Objetivos de la investigación

1.3 Planteamiento del problema

1.4 Marco conceptual

1.4.1 Democracia después del voto: de la autorización a la incidencia

1.4.2 Participación electoral, legislativa y administrativa

1.4.2.1 Participación ciudadana electoral

1.4.2.2 Participación ciudadana legislativa

1.4.2.3 Participación ciudadana administrativa

1.4.3 Participación ciudadana como interfaces socioestatales

1.4.4 Democracia participativa y colaborativa

1.4.5 Rendición de cuentas

1.5 Hipótesis

1.6 Metodología

2 La institucionalización de la participación ciudadana en México

2.1 Orígenes históricos de la participación ciudadana en México

2.1.1 Breve historia de los mecanismos de participación ciudadana electoral

2.1.2 Breve historia de los mecanismos de participación ciudadana legislativa

2.1.3 Breve historia de los mecanismos de participación ciudadana administrativa

2.2 Participación ciudadana en la Constitución mexicana

2.3 La expansión de las leyes estatales de participación ciudadana

2.4	Instituciones responsables de la participación ciudadana	
3	Análisis de casos empíricos de participación ciudadana en México	
3.1	Mecanismos de participación ciudadana electoral	
3.1.1	Consulta popular de 2021 sobre el esclarecimiento de decisiones políticas del pasado	
3.1.2	Revocación de mandato: Ejercicio federal de 2022	
3.2	Mecanismos de participación ciudadana legislativa	
3.2.1	Iniciativa ciudadana: el caso de la Ley 3 de 3	
3.2.2	Parlamento abierto: el caso de la reforma judicial de 2024.	
3.3	Mecanismos de participación ciudadana administrativa	
3.3.1	El presupuesto participativo en la Ciudad de México	
3.3.2	Los consejos consultivos	
3.3.3	La Contraloría Social en programas sociales federales	
3.3.4	Los Testigos Sociales en compras públicas federales	
3.3.5	La Alianza para el Gobierno Abierto (ámbito federal)	
3.3.6	Los Ejercicios de Participación Ciudadana (gobierno federal)	
3.3.7	La plataforma digital “Participa” (gobierno federal)	
3.3.8	El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción	
3.3.9	Poder Judicial: la figura del amicus curiae	
3.4	Pruebas de hipótesis	
	Conclusiones y nueva agenda de investigación	
	Bibliografía	

Introducción

Durante las últimas décadas, el debate sobre la calidad de la democracia ha dejado de concentrarse exclusivamente en la existencia de elecciones competitivas para incorporar crecientemente el análisis de los mecanismos que permiten a la ciudadanía participar, incidir y ejercer control sobre el poder público más allá del momento electoral.

En México, particularmente a partir de los procesos de alternancia política que lograron su cúspide en el año 2000, se ha producido una expansión significativa de mecanismos de participación ciudadana en distintos ámbitos del sistema político. Reformas constitucionales, legislación secundaria, políticas públicas y compromisos internacionales han incorporado instrumentos orientados a ampliar la interacción Estado-sociedad en materias electorales, legislativas y administrativas. Sin embargo, la existencia formal de tales mecanismos no necesariamente implica que éstos hayan funcionado de manera efectiva ni que logren incidir sustantivamente en la toma de decisiones públicas.

Frente a ello, la presente investigación analiza diversos mecanismos y procesos de participación ciudadana en México distintos a las elecciones, con el propósito de examinar su desarrollo institucional, funcionamiento e impacto en el fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas. Para ello, el estudio propone un marco conceptual que distingue entre mecanismos de participación electoral, legislativa y administrativa¹, y desarrolla un análisis comparado de casos empíricos relevantes.

La investigación parte de la hipótesis de que, a pesar de la expansión normativa e institucional de la participación ciudadana en México, muchos de estos mecanismos

¹ La investigación también incluye el análisis de un esquema participativo en el Poder Judicial, pero al tratarse solo de un mecanismo en ese ámbito, no se plantea como tal una categoría de mecanismos de participación ciudadana judicial.

presentan capacidades limitadas de incidencia y aportes reducidos a la rendición de cuentas. Con base en un enfoque cualitativo y comparado, el estudio utiliza cinco criterios analíticos: reconocimiento normativo, desarrollo institucional, funcionamiento efectivo, capacidad de incidencia y aporte a la rendición de cuentas; ello con el fin de identificar fortalezas, limitaciones y tendencias de la participación ciudadana en el país.

En términos generales, el trabajo busca contribuir a la comprensión de la democracia mexicana más allá del voto, así como aportar herramientas conceptuales y metodológicas que permitan fortalecer futuras investigaciones y diseños de políticas públicas sobre la participación ciudadana y el control social del poder público.

1. Aspectos generales de la investigación

1.1 Justificación

El debate contemporáneo sobre la calidad de la democracia ha desplazado progresivamente su foco desde la mera existencia de elecciones competitivas hacia el análisis de los mecanismos que permiten la participación y el control ciudadano durante el ejercicio del poder. En este contexto, examinar la democracia “después del voto” constituye una preocupación central para los estudios de gobernanza democrática y rendición de cuentas, particularmente en democracias aún en consolidación, como la mexicana² (O'Donnell, 1998; Schedler, 1999).

En México, el discurso público y normativo ha incorporado de manera creciente el lenguaje de la participación ciudadana, el gobierno abierto y la transparencia. Reformas constitucionales, leyes generales y compromisos internacionales han configurado un marco jurídico que reconoce formalmente diversos mecanismos participativos en distintos ámbitos del sistema político. Estos mecanismos pueden identificarse en tres grandes categorías: 1) aquellos vinculados al ámbito electoral, relacionados con la autorización o control del poder político; 2) los asociados al ámbito legislativo, que permiten a la ciudadanía incidir en la

² El *Democracy Index* (Índice de Democracia) de *The Economist Intelligence Unit*, en sus ediciones más recientes, clasifica a México como “régimen híbrido”, es decir, un sistema que combina elecciones competitivas con déficits relevantes en Estado de derecho, funcionamiento del gobierno, cultura política y controles institucionales. En esa tipología, México se ubica por debajo de las “democracias defectuosas” y lejos aún de las “democracias plenas”.

Por su parte, el proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem) clasifica a México como una “democracia electoral” con tendencias de erosión en algunos componentes liberales, por ejemplo, la independencia judicial, la calidad deliberativa y los controles al Poder Ejecutivo. Un aporte relevante del proyecto V-Dem es que permite observar que un país puede tener elecciones competitivas y, al mismo tiempo, deterioro en los contrapesos o en la calidad institucional.

elaboración o discusión de normas; y 3) los mecanismos de carácter administrativo, que se insertan en la gestión cotidiana de la administración pública. Adicionalmente, se identifica una figura de participación ciudadana en el ámbito judicial, que es el *amicus curiae*, sin embargo, al tratarse sólo de una referencia en ese ámbito del Estado, no se propone aquí una categoría referente a “mecanismos de participación ciudadana judicial”. No obstante, la existencia normativa de estos instrumentos no garantiza necesariamente su operación efectiva ni su capacidad de incidencia real en la toma de decisiones públicas.

La literatura sobre calidad democrática ha señalado que una de las principales debilidades de las democracias contemporáneas radica precisamente en la brecha entre diseño institucional y funcionamiento efectivo de los mecanismos de control y participación (Dahl, 1989; O'Donnell, 1998). En el caso mexicano, esta brecha parece manifestarse en la escasa sistematización pública de información sobre mecanismos participativos, así como en la limitada evidencia disponible sobre sus resultados e impactos en la gestión pública.

En este contexto, el presente estudio busca analizar los principales mecanismos de participación ciudadana existentes en México en los ámbitos electoral (distintos a las elecciones, aspecto que se explicará más adelante), legislativo y administrativo, más uno en el ámbito judicial. Asimismo, el artículo incorpora un breve repaso histórico sobre el desarrollo y desempeño de estos mecanismos en la historia reciente del país, con el fin de contextualizar su evolución institucional y comprender las condiciones políticas y administrativas bajo las cuales han surgido, se han reformado o han adquirido mayor relevancia.

Esta investigación se justifica por al menos cuatro razones principales. En primer lugar, existe una relevancia teórica, en tanto el estudio contribuye al debate sobre democracia participativa, la gobernanza colaborativa y la rendición de cuentas social, al ofrecer un análisis empírico que permite contrastar marcos normativos de la participación ciudadana con prácticas institucionales concretas. En particular, busca aportar evidencia sobre si los

mecanismos participativos en México operan como verdaderas interfaces socioestatales con capacidad de incidencia o si funcionan principalmente como espacios simbólicos de legitimación institucional (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2010).

En segundo lugar, existe una relevancia empírica y diagnóstica. La información disponible sobre el estado actual de los mecanismos de participación ciudadana en el orden federal es dispersa y, en muchos casos, inexistente. La ausencia de datos sistematizados dificulta evaluar su funcionamiento, compararlos e identificar patrones de efectividad o limitaciones estructurales.

En tercer lugar, el estudio posee relevancia institucional y de política pública. Analizar la efectividad de los mecanismos participativos permite identificar áreas de mejora en su diseño e implementación. En un contexto donde la legitimidad gubernamental enfrenta desafíos asociados a la desconfianza ciudadana, la polarización política y los cuestionamientos sobre la eficacia del Estado, fortalecer los mecanismos de participación puede constituir una vía para mejorar la calidad de la gestión pública y fortalecer los sistemas de rendición de cuentas.

En cuarto lugar, el artículo tiene una relevancia metodológica. Al proponer criterios analíticos para evaluar la efectividad de los mecanismos de participación -como diseño institucional, implementación, incidencia, transparencia e institucionalización- se ofrece una herramienta conceptual que puede ser aplicada en otros contextos nacionales o subnacionales, contribuyendo a avanzar hacia evaluaciones más sistemáticas de la participación ciudadana.

En síntesis, esta investigación se justifica por su aporte a la comprensión del ejercicio continuo de la democracia en México más allá de las elecciones, por su contribución empírica al estudio de los mecanismos de participación ciudadana en sus dimensiones electoral,

legislativa y administrativa, y por su potencial utilidad para fortalecer marcos institucionales orientados a una gobernanza más abierta, transparente y efectiva.

1.2 Objetivos de la investigación

El objetivo general del presente estudio es analizar mecanismos y procesos de participación ciudadana en México (distintos a las elecciones) en los años posteriores a la alternancia política del año 2000, mediante la construcción de un marco conceptual que permita identificarlos y clasificarlos, con el propósito de proponer criterios orientadores para futuras evaluaciones sobre su efectividad para el fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas.

Por su parte, los objetivos específicos son:

1. Proponer un marco conceptual que permita identificar, diferenciar y clasificar los mecanismos de participación ciudadana en México -distintos a las elecciones- distinguiendo entre mecanismos de carácter electoral, legislativo, administrativo y judicial.
2. Realizar un breve recorrido temporal sobre el surgimiento, desarrollo y evolución de tales mecanismos, con el fin de contextualizar su institucionalización y las transformaciones que han experimentado dentro del sistema político mexicano.
3. Identificar y sistematizar los principales mecanismos de participación ciudadana que se han desarrollado en los distintos poderes y ámbitos de gobierno en la historia reciente de México.
4. Analizar los resultados, alcances e impactos que estos mecanismos han tenido en términos de incidencia en la toma de decisiones públicas, fortalecimiento de la rendición de cuentas y ampliación de los canales de interacción ciudadanía-Estado.

5. Proponer criterios analíticos para la evaluación de dichos mecanismos de participación ciudadana, que permitan orientar una agenda futura de investigación sobre su efectividad y su contribución a la calidad democrática en México.

1.3 Planteamiento del problema

En las últimas décadas, el análisis de la calidad de la democracia ha trascendido la evaluación de los procesos electorales para incorporar el estudio del control del poder público por parte de la ciudadanía. Así, la discusión sobre la democracia contemporánea se ha ampliado progresivamente hacia el análisis de los arreglos institucionales que permiten a la sociedad incidir en la toma de decisiones públicas más allá de la elección de quienes ocuparán los cargos de representación popular. En este orden de ideas, la democracia mexicana ha venido adoptando conceptos como participación ciudadana, gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas. Reformas constitucionales, legislación diversa, así como compromisos internacionales han reconocido formalmente una variedad de mecanismos que permiten a la ciudadanía intervenir en distintos momentos del proceso político. Estos mecanismos pueden identificarse, de manera general, en tres ámbitos: el electoral, el legislativo y el administrativo (si bien, como se ha mencionado, también se puede identificar un esquema participativo en el ámbito judicial).

En el ámbito electoral, la participación ciudadana se expresa principalmente a través de procesos de votación mediante los cuales la ciudadanía elige a sus representantes, pero también a través de decisiones públicas sometidas a consulta popular. En el ámbito legislativo, existen instrumentos que permiten a las y los ciudadanos intervenir en la elaboración o discusión de normas, como la iniciativa ciudadana o los procesos de parlamento abierto. Finalmente, en el ámbito administrativo se han desarrollado diversos mecanismos que buscan involucrar a la ciudadanía en el diseño, implementación, vigilancia o evaluación de políticas públicas.

Sin embargo, a pesar de la proliferación normativa de estos mecanismos, su desarrollo institucional y su funcionamiento efectivo han sido profundamente desiguales. Mientras algunos de ellos cuentan con marcos jurídicos relativamente consolidados, otros presentan niveles limitados de institucionalización o se aplican de manera irregular. Esta heterogeneidad dificulta comprender el verdadero alcance de la participación ciudadana dentro del sistema político mexicano, más allá de las elecciones.

A esta situación se suma un problema adicional: la escasa disponibilidad de información sistematizada sobre el funcionamiento, los resultados y los impactos de estos mecanismos. En muchos casos, los portales institucionales o las fuentes oficiales ofrecen información fragmentaria o incompleta, lo que dificulta evaluar hasta qué punto estos instrumentos han logrado incidir realmente en la toma de decisiones públicas o fortalecer los procesos de rendición de cuentas. La falta de evidencia empírica suficiente limita a su vez la posibilidad de desarrollar evaluaciones comparativas sobre su efectividad.

Esta combinación de diversidad institucional, débil sistematización de información y escaso análisis de resultados plantea interrogantes relevantes para el estudio de la democracia mexicana más allá del voto. Aunque el país ha experimentado avances significativos en la construcción de instituciones electorales y en el reconocimiento formal de mecanismos participativos, no existe claridad suficiente sobre el papel que éstos han desempeñado en la práctica ni sobre su contribución real a la mejora de la calidad de la democracia.

Asimismo, la limitada evidencia disponible sobre su funcionamiento sugiere la posibilidad de que, más allá de los procesos electorales para cargos de representación popular, la participación ciudadana ha experimentado un proceso de debilitamiento o estancamiento en los años recientes. En otras palabras, aunque el voto continúa siendo el principal canal de participación política, los espacios institucionales destinados a la interacción entre la ciudadanía y el Estado podrían estar mostrando niveles reducidos de uso, incidencia y efectividad.

Es por ello que surge la necesidad de examinar de manera más sistemática el conjunto de mecanismos de participación ciudadana en México, considerando tanto su diversidad institucional como su evolución. Analizar estos mecanismos desde una base conceptual sólida permitiría identificar patrones de desarrollo, detectar vacíos de información y evaluar su potencial contribución al fortalecimiento de la democracia.

A partir de este problema, la presente investigación se propone explorar las siguientes preguntas orientadoras: ¿qué tipos de mecanismos de participación ciudadana existen o han existido en el México moderno más allá de las elecciones?, ¿cómo se han desempeñado estos mecanismos en la historia reciente del país?, y ¿qué evidencia existe sobre sus resultados e impactos en la toma de decisiones públicas y en la relación entre ciudadanía y Estado?

1.4 Marco conceptual

1.4.1 Democracia después del voto: de la autorización a la incidencia

La concepción procedimental de la democracia asociada a Joseph Schumpeter la define como un método competitivo de selección de gobernantes, lo cual centra la legitimidad democrática en el momento electoral (Schumpeter, 1942). En contraste, Robert Dahl amplía el análisis de este sistema político y de gobierno hacia condiciones efectivas de participación y contestación (Dahl, 1971), mientras que Guillermo O'Donnell advierte que pueden coexistir elecciones competitivas y a la vez debilidades en los mecanismos de control y rendición de cuentas durante el ejercicio práctico del poder (O'Donnell, 1994; O'Donnell, 1998).

La idea de “democracia después del voto” remite precisamente a esa dimensión: la capacidad ciudadana de incidir en decisiones públicas, supervisar la gestión y activar

mecanismos correctivos al poder entre procesos electorales. Esta ampliación conceptual obliga a identificar y diferenciar tipos de participación social en lo público y sus efectos institucionales.

1.4.2 Participación electoral, legislativa y administrativa

Para analizar el papel de la participación ciudadana en la democracia contemporánea es necesario diferenciar los ámbitos institucionales en los que ésta puede ejercerse. No todos los mecanismos participativos operan en el mismo momento del proceso político o de la gestión pública, ni tienen el mismo impacto en las decisiones públicas. En este sentido, es útil distinguir tres grandes categorías analíticas: participación electoral, participación legislativa y participación administrativa³.

1.4.2.1 Participación ciudadana electoral

Los mecanismos de participación electoral son aquellos que se vinculan directamente con la selección, ratificación o remoción de autoridades políticas, así como con la toma de decisiones mediante votación popular. Su lógica central es la autorización del pueblo a través del sufragio.

Esta concepción se encuentra asociada a la visión procedimental de la democracia formulada por Joseph Schumpeter, para quien la democracia consiste en un método

³ En el marco de la iniciativa de Gobierno Abierto se ha incluido también el concepto de *Justicia Abierta*, haciendo referencia a la participación e incidencia ciudadana en el ejercicio del Poder Judicial. Sin embargo, al analizar estas iniciativas de apertura se observa que se trata específicamente de acciones de ampliación de la transparencia judicial, más que de ejercicios participativos.

competitivo para acceder al poder mediante elecciones. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana se expresa esencialmente a través del voto.

Los principales mecanismos de esta categoría son las elecciones, la revocación de mandato, el referéndum y el plebiscito. Estos instrumentos permiten a la ciudadanía intervenir directamente en decisiones políticas fundamentales o en la continuidad de las autoridades electas. Su operación suele estar regulada por normas electorales y por autoridades electorales.

Estos mecanismos tienen como característica central que su activación es normalmente periódica y se concentra en momentos específicos del ciclo político. Por ello, aunque son fundamentales para la legitimidad democrática, su capacidad para influir en la gestión cotidiana del Estado es limitada.

1.4.2.2 Participación ciudadana legislativa

La participación legislativa se refiere a los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la elaboración, discusión o modificación de normas jurídicas, particularmente leyes y reglamentos. A diferencia de la participación electoral que se centra en la “autorización” del poder, la participación legislativa se relaciona con el proceso de producción normativa. Entre los mecanismos más comunes se encuentran la iniciativa ciudadana de ley, el parlamento abierto, las audiencias públicas legislativas, las consultas públicas sobre proyectos de ley y los foros o mesas de deliberación convocadas por órganos legislativos.

Desde una perspectiva deliberativa, vinculada a los planteamientos de Jürgen Habermas (Habermas, 1996), estos mecanismos buscan ampliar el espacio de discusión

pública en torno a la producción normativa. Su finalidad es incorporar perspectivas ciudadanas en la elaboración de leyes, mejorar la calidad de la deliberación legislativa y fortalecer la legitimidad de las decisiones normativas.

En términos institucionales, la participación legislativa suele tener un carácter consultivo o deliberativo, casi nunca vinculante. La excepción en este aspecto se encuentra en el mecanismo de “iniciativa ciudadana”, el cual sí puede tener efectos formales en el proceso legislativo.

1.4.2.3 Participación ciudadana administrativa

La participación administrativa comprende los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede intervenir directamente en el ejercicio cotidiano de la administración pública, particularmente en la formulación, implementación, seguimiento o evaluación de políticas públicas. Estos mecanismos se sitúan en la interacción entre ciudadanía y aparato burocrático-administrativo del Estado. Ejemplos de estos mecanismos son los consejos consultivos, la contraloría social, los presupuestos participativos y las mesas de cocreación de políticas públicas, entre otros.

Los mecanismos administrativos implican la interacción directa y continua entre ciudadanía y autoridades⁴, a diferencia de los mecanismos electorales, que operan a través del voto. Los aportes de Ernesto Isunza permiten conceptualizar estos espacios como *interfaces socioestatales*, es decir, arreglos institucionales que estructuran la interacción entre

⁴ Un reto al que suelen enfrentarse estos mecanismos es la determinación de los actores sociales con los que una autoridad administrativa decide interactuar, tomando en consideración que el universo de actores -valga la redundancia- es amplio. Ante ello, resultaría importante que las instituciones públicas determinen criterios claros de inclusión de grupo ciudadanos que abarquen una gama de visiones lo más diversa posible.

actores sociales y estatales. En estas interfaces pueden desarrollarse distintos niveles de participación, desde el acceso a la información hasta la cogestión o el control social.

Asimismo, estos mecanismos pueden analizarse desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa desarrollada por Chris Ansell y Alison Gash, quienes destacan la importancia de que existan arreglos institucionales en los que actores gubernamentales y sociales participan conjuntamente en procesos de decisión (Ansell & Gash, 2008).

A diferencia de la participación electoral⁵ y la legislativa, la participación administrativa se caracteriza por su inserción directa en la gestión pública cotidiana, su potencial para incidir sin intermediaciones en las políticas públicas y su dependencia de la capacidad institucional de las organizaciones públicas.

Por *capacidad institucional* se hace referencia al conjunto de recursos, reglas y competencias que permiten a una institución pública diseñar, implementar y sostener políticas o procesos de manera efectiva. En el caso de los mecanismos de participación ciudadana administrativos, esta capacidad influye al menos en cinco aspectos: Primero, capacidad normativa y procedimental, referido a que las dependencias deben contar con reglas claras que definan cómo se convoca a la ciudadanía, cómo se procesan sus aportaciones y qué obligaciones de respuesta tiene la autoridad; segundo, capacidad organizacional y de recursos específicos (facultades, personal, tiempo institucional, presupuesto); tercero, capacidad técnica para procesar los insumos ciudadanos para que estas aportaciones tengan efectos prácticos en la gestión pública⁶; cuarto, capacidad de

⁵ Una vez más, en este trabajo al hablar de participación electoral se hace referencia a ejercicios distintos a las elecciones, como son el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato.

⁶ Es común que las propuestas ciudadanas estén planteadas en términos no técnicos y orientados a un “deber ser” de las cosas, de manera que la capacidad técnica a la que se hace referencia por parte de las instituciones públicas radica en la habilidad de traducir esas propuestas ciudadanas en actividades o ajustes específicos en su administración, que sean factibles en términos normativos y presupuestales.

coordinación interinstitucional, ya que muchos mecanismos participativos involucran a más de una dependencia, de manera que las recomendaciones o acuerdos derivados corren riesgo de perderse en el limbo de las áreas de atribución diferenciadas; y quinto y quizás más importante, capacidad política y compromiso institucional, ya que la efectividad de la participación depende de la disposición de las autoridades para incorporar aportaciones ciudadanas en su toma de decisiones real.

En el siguiente cuadro se presenta una comparación de los tres tipos de mecanismos participativos aquí propuestos.

Cuadro 1. Comparación de los mecanismos de participación electorales legislativos y administrativos.

Dimensión de análisis	Participación electoral	Participación legislativa	Participación administrativa
Ámbito institucional	Sistema electoral	Poder legislativo	Administración pública
Momento del proceso democrático	Autorización o control del poder político	Elaboración y modificación de normas jurídicas	Ejercicio cotidiano de la gestión pública
Objeto de la participación	Elección, ratificación o revocación de autoridades; decisiones políticas sometidas a voto	Discusión, formulación o modificación de leyes y normas	Diseño, implementación, seguimiento o evaluación de políticas públicas
Forma principal de participación	Voto directo de la ciudadanía	Deliberación pública, presentación de propuestas o iniciativas	Interacción directa con autoridades administrativas
Frecuencia de activación	Episódica o periódica	Eventual, vinculada al proceso legislativo	Continua o periódica
Tipo de incidencia	Decisión directa o plebiscitaria	Incidencia en el proceso deliberativo o normativo	Incidencia en decisiones administrativas y políticas públicas
Grado de vinculatoriedad	Generalmente alto, dependiente del nivel de participación	Variable, en la mayoría de los casos consultivo o deliberativo	Variable, frecuentemente consultivo, ocasionalmente vinculante
Nivel de institucionalización	Alto, con reglas claras y autoridades especializadas	Bajo, depende de reglamentos legislativos y prácticas parlamentarias	Variable, depende de capacidades institucionales de cada dependencia
Ejemplos de mecanismos	Elecciones, referéndum, plebiscito, revocación de mandato	Iniciativa ciudadana de ley, parlamento abierto, audiencias públicas	Consejos consultivos, contraloría social, presupuesto participativo,

		legislativas, consultas legislativas	consultas públicas administrativas
Nivel de visibilidad pública	Alto	Medio	Bajo o medio

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en el ámbito judicial se identifica un mecanismo participativo que es la figura del *amicus curiae*, mismo que será analizado en el Capítulo 3 de esta investigación. Al tratarse de un solo mecanismo en ese ámbito de lo público, este trabajo no propone una categorización de “mecanismos de participación ciudadana judicial”.

1.4.3 Participación ciudadana como interfaces socioestatales

Los aportes de Ernesto Isunza resultan centrales para conceptualizar los mecanismos administrativos. Isunza plantea que la participación debe entenderse como un conjunto de *interfaces socioestatales*, es decir, espacios institucionalizados donde interactúan actores sociales y estatales bajo reglas específicas (Isunza Vera, 2006; Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2010). Desde esta perspectiva, la participación puede clasificarse según su profundidad en seis tipos de interfases: acceso a la información, consulta, deliberación, control social y codecisión o cogestión y de decisión. Estas interfaces se presentan de manera ascendente respecto a su nivel de incidencia en la gestión pública. En el cuadro 2 se presenta una breve descripción de cada una de ellas.

Cuadro 2. Interfaces socioestatales

Tipo de interfaz	Qué es	Para qué sirve	Riesgo principal
Informativa	Flujo unidireccional de información del Estado hacia la sociedad	Transparencia básica y difusión de decisiones	Simulación: informar sin abrir incidencia real

Consultiva	Recopilación de opiniones sin carácter vinculante	Recoger insumos, legitimar decisiones	Uso instrumental: consultar sin incorporar resultados
Deliberativa	Espacios de diálogo estructurado para identificar posiciones	Mejorar decisiones mediante la argumentación pública	Captura por élites y baja representatividad
Cogestiva (o colaborativa)	Participación conjunta en diseño e implementación de políticas	Coproducción de políticas y servicios	Dilución de responsabilidades
De control (o vigilancia)	Supervisión social sobre acciones gubernamentales	Rendición de cuentas y prevención de abusos	Debilidad de sanción o acceso limitado a información
De decisión (o vinculante)	Mecanismos donde la ciudadanía decide directamente	Definir resultados obligatorios (por ejemplo, referéndum)	Baja participación o captura del proceso

Fuente: elaboración propia con base en Isunza Vera (2006).

1.4.4 Democracia participativa y colaborativa

La tradición participativa, representada por Carole Pateman, sostiene que la participación fortalece a la ciudadanía y la legitimidad del Estado (Pateman, 1970), mientras que la perspectiva deliberativa de Jürgen Habermas enfatiza la calidad argumentativa del proceso decisorio público. Sin embargo, trasladar esos ideales al plano de la realidad administrativa requiere analizar condiciones institucionales concretas⁷. La participación ciudadana efectiva no se reduce a abrir espacios de consulta, sino que exige estructuras que permitan incidencia verificable en decisiones públicas.

Desde la teoría de la gobernanza, R. A. W. Rhodes describe la existencia de redes interdependientes de actores públicos y privados (Rhodes, 1997), mientras que la gobernanza

⁷ En el apartado 5.2.3 *Participación ciudadana administrativa* ya se presenta el planteamiento de las capacidades institucionales a las que se hace referencia.

colaborativa formulada por Chris Ansell y Alison Gash conceptualiza arreglos formales de toma conjunta de decisiones. Desde esa perspectiva, los mecanismos de participación ciudadana pueden entenderse como arreglos de gobernanza colaborativa cuando 1) existe interacción estructurada, 2) hay deliberación sustantiva, 3) se comparten responsabilidades entre gobierno y sociedad, y 4) se producen resultados verificables. Sin estas condiciones, los mecanismos participativos están limitados a ser instancias meramente simbólicas.

1.4.5 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas constituye un elemento central para comprender la relación ciudadanía-poder público. En términos generales, puede definirse como el conjunto de mecanismos mediante los cuales los gobernantes y las instituciones públicas deben informar, justificar y asumir consecuencias por sus decisiones y acciones frente a la sociedad. Andreas Schedler ha señalado que la rendición de cuentas conlleva tres componentes básicos: 1) información, 2) explicación o justificación, y 3) la posibilidad de sanción o corrección (Schedler, 1999).

Este concepto parte de un principio fundamental en la perspectiva democrática: la titularidad última del poder reside en la ciudadanía. En los sistemas constitucionales contemporáneos, los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) ejercen funciones delegadas por la sociedad a través del orden constitucional. En este sentido, la ciudadanía es la fuente originaria de legitimidad política, mientras que la rendición de cuentas constituye el conjunto de arreglos institucionales que permiten que esa supremacía democrática se traduzca en mecanismos efectivos de control sobre el poder público.

La literatura sobre rendición de cuentas ha distinguido diversas modalidades en la que ésta se manifiesta, según los actores involucrados y los mecanismos a través de los cuales se ejerce el control del poder. Una de las clasificaciones más influyentes fue desarrollada por

Guillermo O'Donnell, quien introdujo la distinción entre rendición de cuentas *vertical* y *horizontal* (1998), posteriormente ampliada por distintos autores para incluir otras modalidades de control social.

La *rendición de cuentas vertical* se refiere a los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía controla a los gobernantes, principalmente a través de procesos electorales. Mediante el voto, los ciudadanos pueden premiar o castigar el desempeño de las autoridades. Elecciones periódicas, referendos o procesos de revocación de mandato constituyen ejemplos de este tipo de control democrático. No obstante, su principal limitación es que su ejercicio depende de ciclos electorales, y en algunos casos ese ejercicio es incluso ocasional (como en referéndum o el plebiscito).

Por su parte, la *rendición de cuentas horizontal* ocurre cuando instituciones del propio Estado supervisan o sancionan a otras instituciones públicas, bajo el principio de separación y equilibrio de poderes. Este tipo de rendición de cuentas se materializa a través de instituciones de control dentro del Estado como son los tribunales, los órganos de fiscalización, las contralorías o los organismos de transparencia y acceso a la información.

Un tercer tipo es la *rendición de cuentas transversal*, que se produce cuando actores de la sociedad civil interactúan con instituciones públicas para exigir información, monitorear decisiones y promover la corrección de acciones gubernamentales.

Desde esta perspectiva, los mecanismos de participación ciudadana dentro de la administración pública pueden entenderse como dispositivos institucionales que fortalecen la rendición de cuentas, concretamente la rendición de cuentas transversal, al crear espacios de interacción entre la ciudadanía y el aparato estatal.

La articulación entre rendición de cuentas vertical, horizontal y transversal resulta fundamental para evaluar la calidad democrática. Mientras la primera garantiza la renovación periódica de la representación política, la segunda establece controles institucionales al interior del aparato del Estado y la tercera amplía las posibilidades de control social sobre la gestión pública. En este marco, el análisis de los mecanismos de participación ciudadana permite examinar hasta qué punto la ciudadanía puede ejercer de manera efectiva su papel como titular última del poder público.

1.5 Hipótesis

A pesar del reconocimiento normativo y el desarrollo institucional de diversos mecanismos de participación ciudadana en los diferentes ámbitos del Estado en México, su funcionamiento efectivo, su incidencia y su aporte a la rendición de cuentas han sido escasos, lo que ha limitado su capacidad para fortalecer la democracia mexicana más allá de las elecciones.

1.6 Metodología

La estrategia metodológica de esta investigación se basa en un diseño cualitativo de carácter comparado que combina el análisis institucional con el estudio de casos empíricos de participación ciudadana. Este enfoque busca analizar tanto la institucionalidad de los mecanismos participativos y su funcionamiento efectivo en la práctica, con el propósito de examinar la brecha existente entre su reconocimiento normativo y su incidencia real en la toma de decisiones públicas.

De esta manera, la investigación realiza un análisis de casos empíricos de mecanismos o procesos de participación ciudadana dentro de un marco temporal que abarca del año 2000

a la actualidad. La elección de este periodo responde a que ese año constituye un hito en los procesos de transformación política en México, particularmente a partir de la alternancia en el poder en el orden federal. Si bien en diversos estados del país las transiciones políticas comenzaron con anterioridad, el año 2000 marcó un punto de inflexión en el proceso de democratización del sistema político mexicano y, en consecuencia, en la expansión del discurso institucional en torno a la participación ciudadana, entre otros aspectos de la agenda democrática. Los casos se seleccionaron considerando que se tratan de procesos amplios de participación ciudadana, así como la disponibilidad de información documental. Es importante señalar que esta delimitación temporal del objeto de estudio limita naturalmente que las conclusiones obtenidas apliquen solo para el periodo en cuestión.

Para dicho análisis, la investigación utiliza un conjunto de criterios o dimensiones analíticas que permiten examinar de manera sistemática el desarrollo y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana. Estas dimensiones son:

1. **Reconocimiento normativo**, referido a la existencia y alcance de disposiciones legales que establecen mecanismos formales de participación ciudadana;
2. **Desarrollo institucional**, entendido como la existencia de estructuras, procedimientos y capacidades administrativas para implementar dichos mecanismos;
3. **Funcionamiento efectivo**, que se refiere al grado en que los mecanismos han sido activados y utilizados en la práctica;
4. **Capacidad de incidencia**, es decir, la medida en que los procesos participativos han tenido efectos en la toma de decisiones públicas; y
5. **Aporte a la rendición de cuentas**, entendido como la contribución de los mecanismos de participación ciudadana a fortalecer procesos de información, justificación y eventual control o sanción de las autoridades.

Se utilizan estas dimensiones para comparar tanto el diseño institucional de los mecanismos de participación ciudadana como su funcionamiento real en distintos contextos

sociopolíticos. De esta manera, el diseño metodológico tiene como fin explicar la brecha entre el reconocimiento normativo de la participación ciudadana en México y su impacto efectivo en los procesos de toma de decisiones públicas.

Para realizar el análisis de casos, se utiliza un sistema de puntaje que se explicará en el Capítulo 3 de esta investigación. Inevitablemente estos puntajes tendrán un componente interpretativo, pero se procurará mantener el análisis lo más objetivo posible, de manera apegada a elementos concretos y observables. Asimismo, vale la pena reconocer que el análisis de los casos no necesariamente es exhaustivo sino sintético, pero también reconocer que es así debido a los sesgos de disponibilidad de información en varios de los casos.

([a manera de sugerencia](#) valdría la pena ~~señalar~~[detallar](#) por que se eligieron los casos)

2. La institucionalización de la participación ciudadana en México

El presente Capítulo analiza el marco institucional de la participación ciudadana en México, considerando tanto su evolución histórica como su configuración normativa vigente. Este enfoque parte de la idea de que los mecanismos de participación ciudadana no pueden comprenderse únicamente a partir de su reconocimiento legal, sino que deben situarse en una trayectoria histórica que explique su presencia en el orden jurídico actual y su desarrollo institucional en los distintos ámbitos de gobierno.

El análisis se centra en tres esferas de la participación ciudadana: la electoral, la legislativa y la administrativa⁸, mismas que han seguido procesos diferenciados de institucionalización. Mientras que la participación electoral ha ocupado un lugar central en el sistema político mexicano, los mecanismos de participación legislativos y administrativos se han incorporado de manera más reciente como parte de reformas orientadas a ampliar la intervención ciudadana en la toma de decisiones públicas.

A partir de ello, el Capítulo se estructura en dos niveles de análisis: En primer lugar, se revisan los antecedentes históricos de los mecanismos de participación ciudadana, con el fin de identificar los principales hitos de su desarrollo y, en segundo lugar, se analizan mecanismos o procesos relevantes y recientes de participación ciudadana a partir de los criterios descritos en la sección “1.6 Metodología”, con la intención de identificar las características del diseño institucional de la participación ciudadana en México, así como las brechas entre su expansión normativa y su funcionamiento efectivo.

2.1 Orígenes históricos de la participación ciudadana en México

⁸ En el marco conceptual de esta investigación se señaló que la participación ciudadana en el Poder Judicial porque se limita a una figura participativa, por lo que no se propone una categoría para el ámbito judicial.

Para revisar los orígenes históricos de la participación ciudadana en México se requiere ubicar prácticas, ideas y formas de intervención social en los asuntos públicos que han acompañado la construcción del Estado mexicano. La participación no surgió como un diseño institucional acabado, sino como un proceso gradual, definido por contextos sociales, políticos y culturales en evolución.

En el periodo prehispánico, diversas formas de organización comunitaria ya incorporaban mecanismos de participación en la toma de decisiones en el territorio que hoy es México, particularmente a nivel local. En estructuras como el *calpulli* mexica, se observaban formas de deliberación colectiva y organización comunitaria en torno a la distribución de la tierra, el trabajo y la vida social (Florescano, 1997). Si bien estos mecanismos no pueden equipararse a las nociones modernas de participación ciudadana, es justo reconocer que reflejan antecedentes de participación colectiva en asuntos públicos.

Durante la época colonial, la participación se expresó de manera limitada y jerárquica, principalmente a través de los cabildos⁹. Estos espacios permitían cierta intervención de las élites locales -principalmente hombres españoles y criollos- en la administración pública, aunque excluían a la mayoría de la población, en particular a los pueblos indígenas (Guerra, 1992). No obstante, también existieron formas de participación comunitaria indígena que, mediante sistemas normativos propios, mantuvieron prácticas de autogobierno y toma de decisiones colectivas también en el ámbito local.

El proceso de la Independencia de México marcó un punto de inflexión al introducir de manera explícita el principio de soberanía popular. El influyente documento

⁹ El cabildo es el órgano colegiado de gobierno de los municipios en México, integrado por la persona titular de la presidencia municipal, la sindicatura y las regidurías. Tiene facultades para deliberar, aprobar normas y tomar decisiones sobre los asuntos públicos de competencia municipal.

“Sentimientos de la Nación” de José María Morelos (1813) planteó que la legitimidad del poder político debía emanar del pueblo, lo que sentó una base conceptual fundamental para el desarrollo posterior de la participación ciudadana (Morelos, 1813/2010). Sin embargo, en la práctica, las primeras décadas del México independiente estuvieron dominadas por un modelo político inestable y excluyente, donde la participación se reducía al sufragio restringido a ciertos grupos.

A lo largo del siglo XIX, la participación ciudadana continuó limitada por requisitos económicos y sociales que restringían el acceso a los derechos políticos, así como por profundas desigualdades y conflictos sociales. Aunque se consolidó el principio de representación política, la intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos fue prácticamente inexistente. En este periodo, la participación se entendía fundamentalmente como un acto electoral, sin mecanismos adicionales de incidencia o control ciudadano (Escalante Gonzalbo, 2010).

Con la Revolución Mexicana se reconocieron nuevos derechos en la Constitución, lo que permitió una mayor inclusión de sectores previamente marginados, particularmente campesinos y trabajadores. Sin embargo, durante gran parte del siglo XX, la participación fue canalizada -o mejor dicho permitida- a través de estructuras corporativas vinculadas al gobierno, lo que limitó su autonomía ante el poder público y su capacidad de incidencia efectiva (Merino, 2003).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, especialmente desde la década de 1970, comenzaron a emerger movimientos sociales, organizaciones civiles y procesos de movilización que cuestionaron las formas tradicionales de ejercicio del poder y demandaron mayores espacios de participación. Estas dinámicas contribuyeron a la transición democrática y a la progresiva apertura de mecanismos institucionales de participación ciudadana en las últimas décadas.

La evolución de la participación ciudadana en México ha sido compleja, yendo desde prácticas comunitarias y formas limitadas de intervención en contextos coloniales, hasta procesos contemporáneos de democratización que han ampliado la incidencia ciudadana en la toma de decisiones públicas. Esta revisión permite comprender que la participación ciudadana como actualmente se entiende, es resultado de una progresión de exigencias sociales, transformaciones institucionales y cambios en la concepción de la ciudadanía y sus derechos inherentes.

2.1.1 Breve historia de los mecanismos de participación ciudadana electoral

La evolución de los mecanismos de participación ciudadana en materia electoral en México no se limita al desarrollo del sufragio y de las instituciones encargadas de organizar elecciones, sino que también comprende la incorporación de instrumentos de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato. Estos mecanismos, en su conjunto, reflejan un tránsito paulatino desde un modelo centrado en la representación política hacia esquemas que buscan ampliar la intervención directa de la ciudadanía en decisiones públicas relevantes.

En las primeras décadas del México independiente, la participación electoral se estructuró bajo un modelo restringido, condicionado por requisitos sociales y económicos que limitaban el acceso al voto. Las normas derivadas de la Constitución de 1824 establecieron un sistema representativo en el que la participación ciudadana se reducía esencialmente a la elección indirecta de autoridades, con escasa o nula intervención en la toma de decisiones públicas (Fix-Zamudio & Valencia Carmona, 2010). En este contexto, la participación se concebía exclusivamente como un acto de delegación política del poder público.

A lo largo del siglo XIX, la inestabilidad política y los constantes cambios de régimen dificultaron la consolidación de prácticas electorales confiables. Aunque el principio de soberanía popular se mantenía, en la práctica los procesos electorales estaban marcados por la exclusión, la baja competitividad y la ausencia de mecanismos de control ciudadano. La participación directa en decisiones públicas -más allá del voto- fue prácticamente inexistente durante este periodo (Escalante Gonzalbo, 2010).

Con la Constitución de 1917 se ampliaron los derechos políticos y sociales de las personas, pero el modelo de participación continuó centrado en la representación vía las elecciones. Durante gran parte del siglo XX, el sistema político mexicano se caracterizó por la hegemonía de un partido dominante, lo que limitó la efectividad del voto como mecanismo de incidencia ciudadana. En ese marco, la participación ciudadana se canalizó principalmente a través de estructuras corporativas (como los sindicatos y otras organizaciones gremiales) vinculadas al Estado (Merino, 2003).

No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XX comenzaron a gestarse cambios relevantes. Las reformas político-electorales impulsadas desde la década de 1970 buscaron ampliar la pluralidad política y fortalecer la legitimidad de los procesos electorales. Estas reformas, junto con una creciente presión de la sociedad civil y de movimientos sociales, sentaron las bases para la transición democrática y para la posterior incorporación de nuevos mecanismos de participación directa.

En el ámbito subnacional, algunas entidades federativas comenzaron a incluir figuras como el plebiscito y el referéndum¹⁰ en sus marcos normativos desde finales del siglo XX.

¹⁰ Recordemos que el plebiscito y el referéndum son mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía es consultada mediante el voto sobre asuntos públicos. De manera general, el plebiscito se utiliza para someter a consideración de la población decisiones de carácter político o administrativo (por ejemplo, acciones o programas de gobierno), mientras que el referéndum se refiere a la aprobación o rechazo de normas jurídicas, particularmente leyes o reformas constitucionales. Aunque en la práctica ambos términos

Estos mecanismos permitieron, al menos en el plano formal, que la ciudadanía pudiera pronunciarse sobre decisiones de gobierno o sobre la aprobación de normas jurídicas. Sin embargo, su utilización ha sido limitada y en muchos casos condicionada por requisitos que en la práctica resultan restrictivos, y por la discrecionalidad de las autoridades en turno para convocarlos (Hevia de la Jara, 2010).

En el orden federal, la incorporación de mecanismos de democracia directa es relativamente reciente. La reforma constitucional de 2012 introdujo la figura de la consulta popular, la cual puede considerarse funcionalmente cercana al plebiscito o al referéndum. Este mecanismo fue utilizado por primera vez en 2021, en una consulta relacionada con el esclarecimiento de decisiones políticas del pasado, aunque con niveles de participación limitados y cuestionamientos sobre su diseño institucional (INE, 2021).

Por su parte, la revocación de mandato fue incorporada a nivel constitucional en 2019 como un mecanismo mediante el cual la ciudadanía pueda decidir la conclusión anticipada del cargo del titular del Poder Ejecutivo federal. Este instrumento se aplicó por primera vez en 2022. Si bien representó un avance en términos de participación directa, su implementación también ha generado debates sobre su diseño, sus condiciones de equidad y su posible utilización con fines partidistas (Ackerman, 2021), como se verá más adelante en el Capítulo 3 de este trabajo.

Adicionalmente, en el ámbito electoral se han desarrollado otros mecanismos que amplían la participación ciudadana, como las candidaturas independientes -reconocidas en 2012- y la participación de la ciudadanía en tareas de organización y de observación electoral. Estos instrumentos han contribuido a diversificar las formas de intervención ciudadana en los procesos electorales, más allá del acto de votar.

suelen emplearse indistintamente, la diferencia radica principalmente en el objeto de la consulta: decisiones de gobierno en el caso del plebiscito, y normas jurídicas en el caso del referéndum.

La historia de los mecanismos de participación ciudadana electoral en México muestra una evolución desde un modelo restrictivo y centrado en la representación hacia un esquema más complejo que incorpora además mecanismos de participación directa. No obstante, a pesar de su reconocimiento normativo, estos mecanismos han enfrentado limitaciones en su uso efectivo y en su capacidad para incidir de manera significativa en la toma de decisiones públicas.

2.1.2 Breve historia de los mecanismos de participación ciudadana legislativa

La participación ciudadana en el ámbito legislativo tiene antecedentes remotos en las prácticas de democracia directa de la Atenas antigua, donde los ciudadanos (hombres, mayores de edad, atenienses) intervenían directamente en la deliberación y aprobación de normas. Sin embargo, en los sistemas políticos contemporáneos, se ha configurado como un conjunto de mecanismos que buscan complementar a la democracia representativa. En este sentido, instrumentos como la iniciativa ciudadana de ley o el referéndum legislativo han sido concebidos como vías para que la ciudadanía incida de manera directa en la producción normativa (Held, 2006).

Durante los siglos XVIII y XIX, con la consolidación del constitucionalismo moderno, predominó un modelo representativo en el que la función legislativa quedó concentrada en los parlamentos. No obstante, experiencias como la suiza introdujeron mecanismos de intervención directa, particularmente los mencionados en el párrafo anterior, que permitieron a la ciudadanía proponer o rechazar normas aprobadas por el Poder Legislativo (Kriesi, 2008).

A lo largo del siglo XX, especialmente en su segunda mitad, diversos países incorporaron mecanismos de participación legislativa como respuesta a la creciente demanda

de mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. La iniciativa ciudadana de ley se consolidó como uno de los instrumentos más relevantes, al permitir que un número determinado de personas ciudadanas presente propuestas normativas ante los órganos legislativos, aunque generalmente sujetas a requisitos procedimentales estrictos (Altman, 2011).

En América Latina, la adopción de estos mecanismos se intensificó a partir de las transiciones democráticas de finales del siglo XX. En ese contexto, la iniciativa popular también fue incorporada en múltiples constituciones como parte de un esfuerzo por fortalecer la legitimidad democrática y ampliar los canales de participación. En México, su reconocimiento en el orden federal se dio con la reforma político-electoral de 2012, que introdujo la iniciativa ciudadana como un mecanismo formal de participación en el proceso legislativo. No obstante, su utilización ha sido limitada, debido a sus estrictas reglas procedimentales (Merino, 2013; Zovatto, 2014).

Por otro lado, en años más recientes el concepto de parlamento abierto ha ampliado el entendimiento de la participación ciudadana en el ámbito legislativo (Puente Martínez, 2021). Más allá de los mecanismos formales de incidencia directa, este enfoque promueve la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración entre los congresos y la ciudadanía, incorporando prácticas como consultas públicas, audiencias, parlamentos abiertos temáticos y el uso de tecnologías digitales para facilitar la interacción con actores sociales (OGP, 2019). El parlamento abierto no sustituye a los mecanismos tradicionales, sino que los complementa al generar condiciones institucionales más favorables para una participación sustantiva de actores que no forman parte del aparato público.

La evolución de los mecanismos de participación ciudadana legislativa ha mostrado un tránsito desde instrumentos puntuales de democracia directa hacia modelos más integrales de interacción entre ciudadanía y poder legislativo. Sin embargo, su efectividad continúa

dependiendo tanto de su diseño institucional como de la voluntad política y la capacidad de organización social para aprovecharlos de manera significativa.

2.1.3 Breve historia de los mecanismos de participación ciudadana administrativa

En México, los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito administrativo han seguido una evolución marcada por tensiones entre una verdadera apertura institucional y el control político-administrativo.

En el México posrevolucionario, durante buena parte del siglo XX, la participación ciudadana en decisiones públicas se canalizó a través de organizaciones campesinas y obreras vinculadas al régimen. Si bien estos espacios funcionaban como mecanismos de interlocución entre el gobierno y ciertos sectores sociales, no constituían formas de participación abierta ni autónoma, sino estructuras corporativas con altos niveles de control político. Además, su lógica respondía principalmente a la defensa de intereses sectoriales, más que a la deliberación sobre asuntos públicos de carácter general (Merino, 2003).

Un primer intento de institucionalizar la participación ciudadana en la gestión pública se dio en la década de 1980, con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, particularmente de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Estos espacios buscaban incorporar la voz de la ciudadanía en la elaboración de los planes de desarrollo locales. No obstante, en la práctica, tendieron a convertirse en estructuras burocratizadas, donde la participación se limitaba a cumplir formalidades de consulta sin incidencia efectiva en las decisiones gubernamentales.

Hacia finales de esa misma década, estos mecanismos fueron utilizados para la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mediante la creación de los Comités de Solidaridad. Aunque en su diseño pretendían fomentar la participación directa de la ciudadanía local en la ejecución de recursos federales asignados, en la práctica operaron como instrumentos de movilización política en favor del partido gobernante. De manera paralela, se desarrollaron los Comités de Contraloría Social como mecanismos de vigilancia ciudadana sobre los programas sociales que, si bien han perdurado hasta la actualidad, su funcionamiento ha estado orientado principalmente al cumplimiento de requisitos procedimentales, más que a la generación de resultados sustantivos en materia de control y rendición de cuentas (Hevia de la Jara, 2010).

Durante la década de 1990, se consolidaron los consejos consultivos, particularmente en áreas como medio ambiente y desarrollo social. Estos espacios representaron un avance en términos de apertura gubernamental al incorporar a personas expertas realmente independientes y a representantes de la sociedad civil en procesos de deliberación. Sin embargo, su carácter consultivo limitó su capacidad de incidencia, ya que las recomendaciones emitidas no implicaban en lo absoluto obligaciones vinculantes para las autoridades.

En la segunda mitad de los años 2000, se impulsaron desde el gobierno federal los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad, posteriormente denominados Ejercicios de Participación Ciudadana. Estas iniciativas, promovidas por la Secretaría de la Función Pública, buscaban generar espacios de diálogo entre instituciones federales y actores sociales, en los que estos últimos pudieran formular observaciones y propuestas concretas. A diferencia de experiencias previas, estos ejercicios incorporaron la obligación de las dependencias de emitir respuestas públicas a los planteamientos ciudadanos. No obstante, ante la ausencia de un marco normativo sólido que garantizara su institucionalización, estos ejercicios simplemente se dejaron de realizar.

En años más recientes, particularmente en la década de los 2010, la participación ciudadana administrativa en México incorporó de manera importante el paradigma del *gobierno abierto*. A manera de contexto, el país participó como uno de los primeros impulsores de la Alianza para el Gobierno Abierto (la *Open Government Partnership* u OGP), una iniciativa internacional por la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación que, a nivel federal, impulsó la elaboración de planes de acción *cocreados* entre representantes de la sociedad civil y del gobierno, con compromisos en diversas áreas temáticas alrededor de los cuatro principios de la OGP mencionados. Si bien este modelo promovió esquemas de cocreación gobierno-sociedad civil, su implementación enfrentó desafíos relacionados con la sostenibilidad de los procesos, la asimetría entre actores y el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos (OGP, 2019). Con el paso de los años y a partir de casos que afectaron la confianza entre la sociedad civil y el gobierno, el ímpetu de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (la AGA) fue disminuyendo, llegando al punto en que, si bien nunca tuvo una cancelación formal, en la práctica ya no opera¹¹.

En el ámbito local, uno de los mecanismos más relevantes ha sido el presupuesto participativo, implementado en diversas entidades federativas y municipios del país. Este instrumento permite que la ciudadanía intervenga en la definición del destino de una parte de los recursos públicos, generalmente a través de procesos de consulta o votación sobre

¹¹ El deterioro de la AGA puede explicarse, en buena medida, por la fractura de la confianza entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). El quiebre estuvo asociado a episodios particularmente graves, como los señalamientos de posible espionaje del gobierno a periodistas, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones diversas, incluyendo algunas participantes en la AGA (ver <https://bit.ly/4ebNaKl>). En otro momento, desde el gobierno federal se formularon acusaciones públicas en el sentido de que algunas OSC opositoras recibían financiamiento de agencias estadounidenses y realizaban actividades políticas contra la administración (ver <https://bit.ly/4e73dc6>). Esos episodios terminaron por minar las condiciones mínimas de confianza y condujeron a la suspensión, en teoría temporal pero en la práctica definitiva, de los espacios de cocreación. En el plano empírico, estos factores evidenciaron las limitaciones del modelo que, sin garantías de integridad y cumplimiento, difícilmente puede sostener procesos colaborativos gobierno-sociedad.

proyectos comunitarios. Aunque su alcance presupuestal suele ser limitado, el presupuesto participativo representa una de las formas más concretas de incidencia directa en la gestión pública, al vincular la participación ciudadana con decisiones específicas de asignación de recursos. No obstante, su efectividad depende en gran medida de su diseño operacional, la claridad de las reglas y la capacidad de las autoridades para ejecutar los proyectos seleccionados.

El mosaico de mecanismos de participación ciudadana administrativa en México muestra avances importantes en términos de intención política de colaboración gobierno-sociedad, pero también evidencia limitaciones persistentes en su funcionamiento efectivo.

2.2 Participación ciudadana en la Constitución mexicana

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorpora un amplio conjunto de dispositivos que habilitan la participación ciudadana en los asuntos públicos, pero de manera no sistemática. A diferencia de otros diseños constitucionales que concentran estos mecanismos en un apartado específico, el caso mexicano se caracteriza por la dispersión en esta materia, ya que los instrumentos de participación se encuentran distribuidos en distintos artículos y responden a racionalidades diversas más que a una lógica integral de democracia participativa.

En el plano de los derechos fundamentales, el derecho de petición (artículo 8º) constituye uno de los canales más antiguos de interacción entre ciudadanía y autoridad, al establecer la obligación de esta última de responder a las solicitudes formuladas por las personas. Si bien su diseño permite potencialmente la activación del Estado ante demandas colectivas, en la práctica ha operado predominantemente como un mecanismo de gestión individual. Por su parte, el derecho de acceso a la información (artículo 6º) se ha consolidado como un pilar contemporáneo de la participación, en tanto posibilita el escrutinio público y

constituye una condición necesaria para la incidencia informada. El fortalecimiento de este derecho a partir de las reformas constitucionales de 2007 y 2014 ha ampliado las capacidades ciudadanas para exigir rendición de cuentas y participar en el ciclo de las políticas públicas (Fox, 2007; Ackerman, 2004).

En el ámbito político-electoral, la Constitución reconoce mecanismos de democracia directa como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato (artículo 35), instrumentos ya descritos en páginas anteriores.

Un elemento central en la Constitución es el Sistema de Planeación Nacional Democrática (artículo 26) que prevé la participación de los distintos sectores sociales en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados. Aunque este Sistema reconoce formalmente la intervención ciudadana, su operación ha tendido a privilegiar esquemas consultivos más que mecanismos vinculantes, lo que reduce su impacto real en la orientación del desarrollo nacional. En una lógica similar, la Constitución incorpora la participación en ámbitos sectoriales específicos, como la educación (artículo 3º) y la seguridad pública (artículo 21), generalmente a través de órganos colegiados o instancias de consulta.

Por otro lado, el texto constitucional reconoce indirectamente formas de participación a través de enfoques diferenciados. El artículo 2º, por ejemplo, establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a ser consultados respecto a decisiones susceptibles de afectarles, lo que introduce un enfoque de participación colectiva, territorial y de identidad cultural. Asimismo, el artículo 4º, reconoce el derecho a un medio ambiente sano, lo cual ha servido de base para el desarrollo de mecanismos participativos en materia ambiental.

La Constitución también contempla mecanismos de justicia y exigibilidad que, sin ser expresamente participativos, amplían las posibilidades de incidencia ciudadana. Entre ellos destacan las acciones colectivas (artículo 17), que permiten la defensa judicial de intereses difusos o colectivos, y el juicio de amparo (artículos 103 y 107), que, aun siendo de naturaleza individual, puede generar efectos con impacto general. Estos mecanismos refuerzan la dimensión de la participación ciudadana vinculada a la defensa de derechos y al control del poder público.

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no emplea expresamente el término “gobierno abierto”, su fundamento constitucional se encuentra principalmente en el artículo 6°, relativo al derecho de acceso a la información pública, complementado por los principios de democracia participativa, transparencia y rendición de cuentas contenidos en los artículos 26, 39, 40 y 134 de la propia Constitución (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917/2024).

Como se puede observar, la Constitución mexicana comprende un entramado amplio pero fragmentado de mecanismos de participación ciudadana. La diversidad de estos mecanismos y de sus ámbitos en los que esta se reconoce da evidencia de una aparente voluntad política de apertura del Estado; sin embargo, la falta de articulación sistemática, así como las limitaciones en su diseño e implementación, han restringido su capacidad para incidir de manera efectiva en la toma de decisiones públicas.

2.3 La expansión de las leyes estatales de participación ciudadana

A partir de la década de 1990 pero con mayor amplitud a partir de los procesos de alternancia política de inicios del siglo XXI, las entidades federativas en México comenzaron a desarrollar marcos normativos orientados a institucionalizar mecanismos de participación ciudadana. Este proceso se enmarcó en un ímpetu de democratización en el país, en el que la

apertura de canales de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos se convirtió en una demanda recurrente, tanto desde la sociedad civil como desde ciertos sectores de la arena política (Hevia de la Jara, 2011).

Actualmente las 32 entidades federativas cuentan con algún tipo de legislación en materia de participación ciudadana. Sin embargo, la denominación, el alcance y el nivel de desarrollo de estas leyes varían significativamente. Algunas entidades disponen de leyes específicas de participación ciudadana con catálogos amplios de mecanismos, mientras que otras regulan estas figuras de manera fragmentaria en otros ordenamientos secundarios (Ziccardi, 2018).

A pesar de esta expansión normativa a nivel subnacional, en México no existe un entramado sistémico de carácter nacional en materia de participación ciudadana. A diferencia de otros ámbitos temáticos característicos de la democracia contemporánea¹², la participación ciudadana carece de una ley de alcance general que establezca principios, bases y procedimientos homogéneos para todo el país. Si bien la Constitución reconoce algunos mecanismos específicos, como la consulta popular o la iniciativa ciudadana a nivel federal, el desarrollo normativo más amplio ha recaído en las entidades federativas, generando un mosaico regulatorio con importantes variaciones (Merino, 2016).

Desde una perspectiva comparada, es posible identificar ciertas similitudes en el contenido de estas legislaciones. En la mayoría de los casos se reconocen mecanismos de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana de ley. Asimismo, varias entidades han incorporado instrumentos de carácter participativo en la gestión pública, como el presupuesto participativo, los comités ciudadanos o los consejos

¹² Ejemplos de ámbitos de gobernanza en los que existe un andamiaje normativo general con enfoque sistémico son la transparencia y el acceso a la información, el combate a la corrupción y la organización electoral.

consultivos, lo que refleja una ampliación progresiva del concepto de participación más allá de los mecanismos electorales (Welp & Serdült, 2014).

Sin embargo, las diferencias entre las leyes estatales son sustantivas y tienen efectos directos en su operatividad. Un primer elemento de variación se encuentra en los requisitos de activación de los mecanismos. Los umbrales de firmas ciudadanas necesarias para detonar instrumentos como el plebiscito o la iniciativa de ley presentan diferencias significativas entre entidades, oscilando, en términos generales, entre el 1% y más del 5% del padrón electoral. Estas variaciones impactan directamente en la accesibilidad de los mecanismos y, por tanto, en su uso efectivo (Hevia de la Jara, 2011).

Un segundo aspecto relevante es el carácter vinculante de los resultados. Mientras algunas legislaciones establecen condiciones bajo las cuales los resultados de ejercicios participativos son obligatorios para las autoridades -generalmente sujetos a ciertos niveles de participación ciudadana-, en otros casos estos mecanismos tienen únicamente efectos consultivos (Welp & Serdült, 2014).

En tercer lugar, existen diferencias en los diseños institucionales para la implementación de estos mecanismos. En varias entidades, la organización de los ejercicios recae en los organismos públicos locales electorales (OPLE), lo que tiende a fortalecer la credibilidad y la imparcialidad del proceso; pero en otros estados la responsabilidad se asigna a dependencias del Poder Ejecutivo, lo que tiende a generar tensiones en términos de autonomía y confianza (Merino, 2016).

Por otro lado, el desarrollo de los mecanismos participativos locales también presenta un grado importante de heterogeneidad de un estado a otro. Mientras algunas entidades han construido modelos relativamente institucionalizados y periódicos, en otras la existencia de

estas figuras es meramente formal y carece de una implementación sistemática (Ziccardi, 2018).

Si bien la expansión de las leyes estatales de participación ciudadana constituye un avance en el reconocimiento formal de la participación democrática más allá del voto, la ausencia de un marco normativo general y de estándares mínimos comunes ha producido asimetrías importantes en el ejercicio de la participación ciudadana efectiva a lo largo del territorio nacional.

2.4 Instituciones responsables de la participación ciudadana

La arquitectura institucional de la participación ciudadana en México se caracteriza por la concurrencia de múltiples autoridades con competencias diferenciadas, lo que ha dado lugar a un modelo heterogéneo y fragmentado. En términos generales, la organización y promoción de los mecanismos participativos recae en tres grandes tipos de instituciones: autoridades electorales, dependencias del Poder Ejecutivo y órganos especializados a nivel local.

En el ámbito federal, el Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad encargada de organizar mecanismos de democracia directa como la consulta popular y la revocación de mandato. Su intervención busca garantizar principios de certeza, imparcialidad y legalidad, trasladando estándares propios de la función electoral al ejercicio participativo (Córdova & Murayama, 2015). En el orden estatal, los OPLE replican estas funciones en relación con figuras como el plebiscito o el referéndum, aunque, como se señala en el apartado anterior, con importantes variaciones normativas y operativas entre entidades (Merino, 2016).

De manera complementaria, diversas entidades federativas han creado órganos especializados en participación ciudadana o han asignado estas funciones a instituciones existentes. Un ejemplo es el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco), que cuenta con áreas específicas para implementar mecanismos participativos, o el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFO CDMX), que ha incorporado dentro de sus atribuciones la promoción de la participación. Si bien estos arreglos institucionales buscan dotar de mayor especialización técnica a la gestión de la participación, su eficacia depende de la concurrencia de otras instituciones públicas.

Por su parte, dependencias del Poder Ejecutivo, como la Secretaría de Gobernación, ocasionalmente impulsan mecanismos de carácter consultivo o deliberativo, generalmente vinculados a procesos de política pública. No obstante, estos ejercicios suelen carecer de efectos vinculantes y su existencia y efectividad dependen en gran medida de la voluntad política imperante (Fox, 2015).

Finalmente, en el Poder Legislativo la organización de los mecanismos participativos suele recaer en las comisiones legislativas correspondientes y no a una estructura en concreto, mientras que en el Poder Judicial, de manera similar, recae en la sala jurisdiccional correspondiente al caso abierto a la figura de *amicus curiae* (misma que se describirá en el Capítulo 3).

3. Análisis de casos empíricos de participación ciudadana en México

El presente Capítulo analiza casos empíricos emblemáticos o relevantes de participación ciudadana en México, con el objetivo de observar su funcionamiento en la práctica. Se trata de experiencias concretas en los ámbitos electoral, legislativo, administrativo y judicial, seleccionadas por su relevancia y por la disponibilidad de información sobre ellas.

Como ya se mencionó en el apartado “1.6 Metodología”, los criterios analíticos son los siguientes:

1. **Reconocimiento normativo**, referido a la existencia y alcance de disposiciones legales que establecen mecanismos formales de participación ciudadana;
2. **Desarrollo institucional**, entendido como la creación de estructura, procedimientos y capacidades administrativas para implementar dichos mecanismos;
3. **Funcionamiento efectivo**, que se refiere al grado en que los mecanismos han sido activados y utilizados en la práctica;
4. **Capacidad de incidencia**, es decir, la medida en que los procesos participativos han tenido efectos en la toma de decisiones públicas; y
5. **Aporte a la rendición de cuentas**, entendido como la contribución de los mecanismos de participación ciudadana a fortalecer procesos de información, justificación y eventual control o sanción de las autoridades.

Para cada criterio se propone la siguiente escala de valoración:

Tabla 1. Escala de valores para los criterios analíticos

Criterio analítico	Indicador	Niveles de cumplimiento	Puntos
1. Reconocimiento normativo	Existencia de un marco normativo que respalde al mecanismo.	Alto: El mecanismo está mencionado en Ley o incluso en la Constitución y tiene normatividad específica o procedimientos claros.	2
		Bajo: El mecanismo existe sólo en un marco programático, es decir en un programa de gobierno y no en una normatividad.	1
		Nulo: El mecanismo no cuenta con ningún soporte normativo.	0
2. Desarrollo institucional	Existencia de estructura, procedimientos y capacidades administrativas.	Alto: Existencia de estructura, procedimientos y capacidades administrativas para el mecanismo.	2
		Bajo: Existencia de 2 de los 3 elementos.	1
		Nulo: Existencia de 1 ó 0 de los 3 elementos.	0
3. Funcionamiento efectivo	El mecanismo es puesto en práctica	Alto: Se pone en práctica más de una vez y con alguna frecuencia.	2
		Bajo: Se pone en práctica según la voluntad de las autoridades.	1
		Nulo: Se pone en práctica sólo a nivel de protocolo o incluso no se pone en práctica.	0
4. Capacidad de incidencia	Profundidad de la influencia del mecanismo en el ejercicio público.	De decisión ciudadana: la ciudadanía toma decisiones de carácter vinculante.	2
		De control: La ciudadanía ejerce vigilancia sobre la autoridad.	1.6
		Cogestiva: Autoridad y ciudadanía colaboran en objetivos comunes.	1.2
		Deliberativa: Autoridad y ciudadanía dialogan y posiblemente llegan a acuerdos.	0.8
		Consultiva: La autoridad consulta a la ciudadanía.	0.4
		Informativa: La autoridad únicamente informa sobre su desempeño a la ciudadanía.	0
5. Aporte a la rendición de cuentas	Contribución del mecanismo a fortalecer procesos de información, justificación y eventual control o sanción de autoridades.	Alto: El mecanismo comprende la triada información-justificación-posibilidad de sanción.	2
		Bajo: El mecanismo llega a un proceso de información y justificación, sin posibilidad de sanción.	1
		Nulo: El mecanismo se queda a nivel de información.	0

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, el máximo puntaje que podría obtener un mecanismo de participación ciudadana es de 10 puntos, lo que significaría que dicho mecanismo se encuentra en un estado ideal en cada uno de dichos criterios analíticos. Bajo este sistema de valoración, en el

siguiente apartado se presenta un análisis de mecanismos o casos emblemáticos de participación ciudadana en el México moderno.

3.1 Mecanismos de participación ciudadana electoral

3.1.1 Consulta popular de 2021 sobre el esclarecimiento de decisiones políticas del pasado

Alcance. Federal/nacional. La consulta se realizó en todo el territorio mexicano.

Marco normativo. El principal marco normativo aplicable estuvo integrado por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, fracción VIII.
- Ley Federal de Consulta Popular.
- Lineamientos y acuerdos emitidos por el Instituto Nacional Electoral para la organización del ejercicio.
- Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de la materia de consulta.

Institución organizadora. La organización estuvo a cargo del INE. Asimismo, participaron el Senado de la República, que dio trámite a la solicitud, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada de revisar la constitucionalidad de la pregunta.

Descripción. La consulta popular se llevó a cabo el 1 de agosto de 2021, a manera de plebiscito, y tuvo como propósito preguntar a la ciudadanía si estaba de acuerdo o no en que se realizaran acciones orientadas al esclarecimiento de decisiones políticas tomadas en años pasados por actores políticos, con el objetivo de garantizar justicia y derechos de las posibles

víctimas. Originalmente, el planteamiento impulsado por el titular del Poder Ejecutivo Federal hacía referencia explícita a expresidentes de la República; sin embargo, la pregunta fue modificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacerla compatible con parámetros constitucionales y de derechos humanos. La participación ciudadana alcanzó aproximadamente el 7% de la lista nominal, porcentaje por lejos insuficiente para que el resultado tuviera efectos vinculantes, ya que la Constitución exige al menos un 40% de participación para ello.

Contexto. La consulta se desarrolló en un contexto de alta polarización política y de fuerte narrativa gubernamental en torno al combate a la corrupción, la impunidad y la llamada “transformación” del régimen político mexicano. No obstante, existieron cuestionamientos importantes respecto a la pertinencia de someter a consulta la aplicación de la justicia, dado que la investigación y sanción de posibles delitos es obligación del Estado y no una decisión sujeta a la voluntad popular.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

La consulta popular cuenta con reconocimiento constitucional expreso en el artículo 35 de la Carta Magna y con legislación secundaria específica en la Ley Federal de Consulta Popular. Además, existen procedimientos institucionalizados para su solicitud, validación y organización.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo cuenta con estructura institucional especializada, encabezada por el INE; procedimientos claramente definidos; y capacidades administrativas y operativas para la

instalación de mesas receptoras, capacitación de funcionarios y cómputo de resultados, aunque con restricciones presupuestarias relevantes señaladas por la autoridad electoral.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

Aunque el mecanismo efectivamente fue puesto en práctica en 2021, su utilización en México sigue siendo excepcional y altamente dependiente de la voluntad política de los actores gubernamentales y legislativos. Salvo la experiencia que aquí se analiza, no existe una práctica recurrente o consolidada de consultas populares nacionales. Además, la baja participación evidenció limitaciones en términos de apropiación ciudadana, difusión y confianza en el mecanismo.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Consultiva (0.4 puntos).

La consulta popular podría constituir un mecanismo de decisión ciudadana vinculante cuando alcanza el umbral constitucional de 40% de participación del electorado. Sin embargo, en este caso concreto -que es la única ocasión en que se ha activado el mecanismo- no se alcanzó dicho porcentaje, de manera que, en términos prácticos, la consulta funcionó básicamente como un mecanismo consultivo y simbólico, mediante el cual el gobierno promovió un posicionamiento discursivo respecto a personajes políticos del pasado. La ciudadanía expresó una opinión, pero ésta no derivó en decisión pública alguna.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La consulta favoreció procesos de información y deliberación pública sobre decisiones gubernamentales del pasado, pero no generó consecuencias jurídicas directas, sanciones concretas ni procesos institucionales extraordinarios de investigación derivados de sus

resultados. Además, desde la perspectiva legal, la persecución de posibles delitos ya corresponde a las autoridades competentes con independencia de la consulta.

Balance del caso

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 1 punto.
- Capacidad de incidencia: 0.4 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 6.4 puntos de un máximo posible de 10.

La experiencia de la consulta popular en el ámbito estatal durante el periodo 2000-2025 ha sido muy limitada. Si bien diversas entidades federativas han incorporado este mecanismo en sus marcos jurídicos de participación ciudadana, son pocos los casos en los que se ha transitado de su reconocimiento normativo a su instrumentación efectiva. Entre esos casos destaca Nuevo León, entidad que, a partir de la incorporación de la consulta popular en su marco legal, llevó a cabo en 2018 un ejercicio que constituye quizás el principal referente de aplicación efectiva de este mecanismo en el ámbito subnacional. La experiencia de Nuevo León es relevante porque permite observar no sólo la existencia formal del instrumento, sino también las condiciones institucionales necesarias para su implementación y sus posibilidades reales de incidencia. Por esta razón, aunque el número de casos estatales sea reducido, si se analiza esta experiencia bajo los mismos parámetros, se identificarán tendencias similares a las ya expuestas en este apartado.

Para finalizar, una consideración relevante consiste en distinguir entre las distintas etapas que puede atravesar un procedimiento de consulta popular. No es lo mismo una consulta solicitada o tramitada por quienes tienen facultades para promoverla, una que ha cumplido los requisitos legales para continuar con el procedimiento, una que ha sido formalmente convocada por la autoridad competente y una que efectivamente llega a realizarse mediante una jornada de participación ciudadana. A su vez, la realización de una consulta tampoco implica necesariamente que sus resultados produzcan efectos jurídicos vinculantes, pues ello depende del cumplimiento de las condiciones de participación y de las reglas específicas establecidas en el marco normativo correspondiente. Esta distinción resulta fundamental para valorar la efectividad del mecanismo, ya que permite identificar con mayor precisión en qué etapa se encuentran las principales barreras institucionales y evitar que la existencia formal de la figura jurídica sea considerada, por sí misma, evidencia de una participación ciudadana efectiva.

3.1.2 Revocación de mandato: Ejercicio federal de 2022

Alcance. Federal/nacional. El ejercicio se realizó en todo el territorio mexicano y estuvo dirigido a la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal de Electores.

Marco normativo. El principal marco normativo aplicable estuvo integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Revocación de Mandato, los lineamientos y acuerdos emitidos por el INE, y las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionadas con controversias constitucionales, propaganda gubernamental y organización del proceso.

Institución organizadora. La organización del ejercicio estuvo a cargo del INE. También intervinieron el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de controversias jurídicas relacionadas al proceso.

Descripción. La revocación de mandato federal de 2022 se realizó el 10 de abril de 2022 y tuvo como finalidad consultar a la ciudadanía, a manera de plebiscito, si el Presidente de la República debía continuar o no en el cargo antes de concluir su periodo constitucional. El ejercicio fue promovido formalmente mediante la recolección de firmas ciudadanas, conforme al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley Federal de Revocación de Mandato. La participación ciudadana alcanzó aproximadamente 17.7% de la Lista Nominal, porcentaje insuficiente para que el resultado fuera vinculante, debido a que la Constitución establece un umbral mínimo de participación del 40%.

Contexto. La revocación de mandato se desarrolló en un contexto de alta polarización política y de fuerte respaldo político al titular del Poder Ejecutivo Federal. Aunque el mecanismo fue incorporado constitucionalmente como una herramienta de control ciudadano sobre el poder presidencial, diversos sectores sociales y partidos políticos señalaron que, en la práctica, el ejercicio funcionó más como un mecanismo de ratificación política que como un auténtico instrumento de remoción del cargo por pérdida de confianza. El proceso también estuvo marcado por tensiones institucionales entre el Poder Ejecutivo y el INE, especialmente por temas presupuestarios y presuntas intervenciones indebidas de personas servidoras públicas en la promoción del ejercicio.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

La revocación de mandato cuenta con reconocimiento constitucional expreso y con legislación secundaria específica en la Ley Federal de Revocación de Mandato. Además,

existen procedimientos normativamente definidos para la solicitud, validación y organización del ejercicio.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo cuenta con estructura institucional especializada, procedimientos claramente definidos y capacidades administrativas y operativas para su realización. Esta única experiencia de revocación de mandato mostró que el INE posee capacidades técnicas suficientes para implementar ejercicios nacionales de democracia directa, aun en un contexto de alta conflictividad política y limitaciones presupuestarias.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

Aunque el mecanismo efectivamente se puso en práctica en 2022, su utilización sigue siendo excepcional y dependiente de coyunturas políticas específicas. Al tratarse del primer ejercicio federal de esta naturaleza, aún no puede hablarse de una práctica recurrente y consolidada. Además, la movilización política en torno al proceso estuvo fuertemente asociada a la figura presidencial y no necesariamente a una apropiación realmente ciudadana del mecanismo.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Consultiva (0.4 puntos).

Aunque normativamente la revocación de mandato constituye un mecanismo con potencial de decisión ciudadana vinculante, en el caso concreto del ejercicio de 2022 no se alcanzó el umbral constitucional de participación requerido para producir efectos obligatorios. En consecuencia, al igual que en la consulta popular de 2021, resulta metodológicamente más consistente evaluar la incidencia con base en los efectos reales producidos por el ejercicio y no únicamente conforme a su diseño normativo potencial. En términos prácticos, la

ciudadanía expresó una opinión política respecto a la continuidad presidencial, pero el resultado no tuvo consecuencias jurídicas vinculantes, de manera que el mecanismo operó fundamentalmente como un proceso de consulta.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

La revocación de mandato constituye un mecanismo potencialmente robusto de rendición de cuentas democrática, debido a que detona información pública sobre el desempeño gubernamental, procesos de deliberación y justificación política, así como la posibilidad institucional de remoción anticipada del cargo mediante decisión ciudadana. Aunque el ejercicio concreto de 2022 no alcanzó efectos vinculantes, el diseño institucional sí contempla una posibilidad efectiva de sanción política mediante la revocación del mandato.

Balance del caso

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 1 punto.
- Capacidad de incidencia: 0.4 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 2 puntos.

Puntaje total: 7.4 puntos de un máximo posible de 10.

En el ámbito local pueden identificarse una experiencia relevante de revocación de mandato, aunque con alcances y resultados ciertamente limitados, que corresponde al municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua. En 2020 el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua aprobó el inicio del procedimiento para someter a consulta la revocación del mandato del

entonces presidente municipal, Armando Cabada Alvidrez, a partir de solicitudes ciudadanas que debían reunir el respaldo de al menos 5% de la lista nominal municipal. Sin embargo, el procedimiento no llegó a una jornada de votación efectiva, debido, entre otros factores, a cuestionamientos sobre la constitucionalidad y armonización del mecanismo con el marco federal.

3.2 Mecanismos de participación ciudadana legislativa

3.2.1 Iniciativa ciudadana: la Ley 3 de 3

Alcance. Federal/nacional. Este caso de utilización de la figura de iniciativa ciudadana buscó influir directamente en el proceso legislativo nacional mediante mecanismos formales de participación previstos en el marco jurídico mexicano.

Marco normativo. El principal marco normativo relacionado con la iniciativa ciudadana estuvo integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Institución organizadora. La iniciativa fue impulsada principalmente por organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Instituto Mexicano para la Competitividad y Transparencia Mexicana, junto con personas de la academia y activistas de la ciudadanía. En el ámbito institucional, el trámite legislativo estuvo a cargo del Congreso de la Unión.

Descripción. La “Ley 3 de 3” constituyó una de las iniciativas ciudadanas más relevantes en la agenda anticorrupción mexicana contemporánea. La propuesta fue presentada en 2016 por organizaciones de la sociedad civil del ámbito anticorrupción con el objetivo de obligar a las personas servidoras públicas a presentar y hacer públicas tres declaraciones: patrimonial, de

intereses y fiscal. Para ello, las organizaciones utilizaron la figura de iniciativa ciudadana previsto en el sistema jurídico mexicano y reunieron cientos de miles de firmas de respaldo. Su finalidad fue incidir directamente en el proceso legislativo nacional para fortalecer la transparencia, la integridad pública y la prevención de conflictos de interés. Aunque la propuesta original no fue aprobada íntegramente por el Congreso de la Unión, sí influyó de manera relevante en las reformas anticorrupción y en el debate público en esta materia.

Contexto. La iniciativa surgió en un contexto de fuerte desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas y de creciente indignación frente a casos de corrupción y conflictos de interés de altos funcionarios. Asimismo, el país atravesaba un proceso de discusión y construcción institucional de un Sistema Nacional Anticorrupción, lo que abrió oportunidades para la incidencia de organizaciones civiles en el diseño de nuevas reglas de integridad pública. El caso también se desarrolló en un momento de auge de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas, así como de mayor visibilidad mediática de estos temas.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

La iniciativa ciudadana cuenta con reconocimiento constitucional y legal dentro del sistema jurídico mexicano. Existen procedimientos formalmente establecidos para la presentación de propuestas legislativas ciudadanas y requisitos específicos para su tramitación. El caso de la Ley 3 de 3 demuestra además que el mecanismo fue utilizado de manera efectiva dentro de los cauces institucionales previstos por la ley.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo de iniciativa ciudadana cuenta con estructuras legislativas encargadas de recibir y procesar estas iniciativas, procedimientos jurídicos definidos para su presentación y discusión, y capacidades institucionales para validar apoyos ciudadanos y dar el trámite parlamentario correspondiente. El caso de la Ley 3 de 3 puso a prueba las capacidades administrativas y legislativas para canalizar formalmente propuestas ciudadanas dentro del proceso legislativo federal, y el resultado fue positivo.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

Aunque el mecanismo de iniciativa ciudadana fue efectivamente utilizado en el caso de la Ley 3 de 3, su uso en México continúa siendo excepcional y dependiente de capacidades organizativas de la ciudadanía y de contextos políticos específicos. No existe todavía una práctica frecuente y sistemática de iniciativas ciudadanas exitosas con amplia incidencia legislativa a nivel federal.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Deliberativa (0.8 puntos).

La iniciativa ciudadana permite a la ciudadanía introducir temas, propuestas y demandas dentro del proceso legislativo formal, generando espacios de discusión, deliberación e interlocución entre sociedad civil y autoridades. Sin embargo, la ciudadanía no posee capacidad de decisión vinculante sobre la aprobación final de las reformas, ya que la determinación última permanece en manos del Poder Legislativo. En el caso de la Ley 3 de 3, la iniciativa logró influir significativamente en el debate público y en el contenido de las reformas anticorrupción, pero la propuesta original fue modificada durante el proceso parlamentario.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

El mecanismo contribuyó principalmente a fortalecer procesos de información pública, deliberación y exigencia de justificación política respecto a transparencia patrimonial y conflictos de interés. No obstante, la iniciativa ciudadana en sí misma no posee capacidad directa de sanción sobre autoridades públicas. Su aporte a la rendición de cuentas se concentra más en las dimensiones de presión pública, transparencia y deliberación que en mecanismos de control o sanción institucional.

Balance del caso

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 1 punto.
- Capacidad de incidencia: 0.8 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 6.8 puntos de un máximo posible de 10.

La iniciativa ciudadana presenta una experiencia subnacional más amplia y diversa que otros mecanismos analizados en esta investigación. Los casos de Jalisco, Durango y Ciudad de México son representativos, al mostrar, respectivamente, distintas capacidades de activación y tramitación institucional, de incidencia de las organizaciones sociales en la agenda legislativa y de eventual traducción de las propuestas ciudadanas en decisiones normativas. Estos casos permiten advertir que, más allá de su reconocimiento jurídico, la efectividad del mecanismo depende de la capacidad de las instituciones para procesar las iniciativas y de que estas logren superar las distintas etapas del procedimiento legislativo.

3.2.2 Parlamento abierto: el caso de la reforma judicial de 2024.

Alcance. Federal/nacional. El caso se desarrolló en el ámbito del Congreso de la Unión.

Marco normativo. A diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana reglamentados, el parlamento abierto en México funciona principalmente mediante acuerdos políticos y prácticas institucionales de deliberación pública, únicamente presentes en acuerdos, lineamientos y mecanismos internos de trabajo legislativo.

Institución organizadora. El mecanismo fue organizado principalmente por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, concretamente por las comisiones legislativas encargadas de dictaminar la reforma judicial.

Descripción. En el contexto de la reforma judicial de 2024, el mecanismo de parlamento abierto fue utilizado para desarrollar foros, mesas de discusión y espacios de participación pública relacionados con la propuesta de reforma constitucional impulsada por el Poder Ejecutivo Federal y respaldada por la mayoría legislativa. Participaron especialistas, integrantes del Poder Judicial, personas de la academia, organizaciones civiles y actores políticos, exponiendo posicionamientos a favor y en contra en aspectos específicos de la reforma, como la elección popular de jueces, magistrados y ministros; la reestructura del Poder Judicial, el control disciplinario judicial; y la independencia judicial. Aunque formalmente los ejercicios permitieron la expresión plural de opiniones técnicas y políticas, diversos sectores cuestionaron el grado real de incidencia de las participaciones ciudadanas sobre el contenido final de la reforma.

Contexto. La reforma judicial de 2024 se desarrolló en un contexto de alta polarización política y de confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El gobierno federal

sostenía un discurso orientado a transformar el sistema judicial bajo argumentos de combate a la corrupción, nepotismo y privilegios dentro de ese Poder. Por su parte, diversos actores académicos, judiciales y de la sociedad civil manifestaron preocupaciones respecto a posibles afectaciones a la independencia judicial y al equilibrio entre poderes. En ese contexto, el parlamento abierto operó, sí, como mecanismo de deliberación pública, pero también como espacio de legitimación política de la reforma. Asimismo, el caso ocurrió en un tiempo en que los conceptos de transparencia y apertura institucional ya habían permeado en la sociedad civil, de manera que la exigencia de parlamento abierto resultaba casi natural.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

El parlamento abierto cuenta con reconocimiento principalmente en reglamentos parlamentarios, lineamientos institucionales y prácticas legislativas, pero no posee un desarrollo legal robusto como otros mecanismos de participación ciudadana. Su implementación depende en gran medida de acuerdos políticos y de la voluntad de los órganos legislativos para abrir espacios de deliberación pública.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo cuenta con estructuras legislativas capaces de convocar y organizar los foros y consultas públicas relacionados, así como para su transmisión pública.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El parlamento abierto se ha convertido en una práctica relativamente frecuente dentro del proceso legislativo mexicano, especialmente en reformas de alta relevancia pública¹³. Si bien existen cuestionamientos sobre la profundidad de sus efectos reales, el mecanismo sí opera regularmente y ha sido utilizado en distintos procesos legislativos recientes.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Deliberativa (0.8 puntos).

El parlamento abierto es por naturaleza un mecanismo deliberativo. El parlamento abierto permite visibilizar opiniones técnicas, jurídicas y políticas diversas en torno a la reforma en discusión; sin embargo, la decisión y el contenido final de la reforma permanece bajo control del Poder Legislativo.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

El mecanismo contribuyó principalmente a fortalecer dimensiones de información pública y justificación política dentro del proceso legislativo. Los ejercicios de parlamento abierto permitieron que legisladores y autoridades expusieran públicamente argumentos, defendieran posiciones y respondieran parcialmente a cuestionamientos de especialistas y de la sociedad civil. Sin embargo, no se incorporaron capacidades efectivas de sanción o vinculatoriedad sobre las decisiones legislativas finales.

Balance del caso.

¹³ Otras reformas en las que se ha practicado el parlamento abierto fueron la reforma eléctrica de 2022, la discusión sobre el uso del cannabis, la reforma educativa de 2019 y las reformas anticorrupción de 2015 y 2016 por mencionar algunos ejemplos.

- Reconocimiento normativo: 1 punto.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 2 puntos.
- Capacidad de incidencia: 0.8 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 6.8 puntos de un máximo posible de 10.

En el ámbito subnacional, el Parlamento Abierto presenta experiencias con distintos niveles de institucionalización, implementación e incidencia en el proceso legislativo. Entre los casos más destacados se encuentran los de la Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato y Jalisco, que han desarrollado mecanismos y ejercicios de apertura con diferentes alcances, desde la realización de consultas, foros y ejercicios de participación ciudadana hasta la incorporación de estructuras institucionales y herramientas permanentes de apertura legislativa. Esta diversidad permite advertir que el reconocimiento del Parlamento Abierto no garantiza por sí mismo una participación ciudadana efectiva, por lo que su valoración debe considerar no sólo la existencia de mecanismos de apertura, sino también su funcionamiento, la capacidad de las aportaciones ciudadanas para incidir en las decisiones legislativas y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas sobre el destino de dichas aportaciones.

3.3 Mecanismos de participación ciudadana administrativa

3.3.1 El presupuesto participativo en la Ciudad de México

Alcance. Local/subnacional. El mecanismo opera en el ámbito de la Ciudad de México y se desarrolla principalmente a nivel comunitario y territorial.

Marco normativo. El principal marco normativo del presupuesto participativo en la Ciudad de México está integrado por la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y normatividad y lineamientos emitidos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECDMX), así como disposiciones administrativas emitidas por alcaldías y órganos de gobierno local.

Institución organizadora. La organización del mecanismo involucra principalmente al IECDMX, alcaldías de la Ciudad, Comisiones de Participación Comunitaria (COPACO) y autoridades locales encargadas de la planeación y ejecución presupuestaria.

Descripción. El presupuesto participativo es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía decide el destino de una proporción específica del presupuesto público asignado a las alcaldías de la Ciudad de México. Actualmente, el mecanismo comprende aproximadamente el 4% del presupuesto anual de las alcaldías. A través de este instrumento, las personas habitantes pueden presentar proyectos comunitarios, deliberar sobre necesidades locales, votar propuestas y priorizar obras o acciones públicas. Los proyectos suelen relacionarse con mejoramiento urbano, espacios públicos, seguridad, medio ambiente, servicios comunitarios e infraestructura barrial. El ejercicio se realiza periódicamente y comprende tanto fases de deliberación como jornadas de votación ciudadana.

Contexto. El presupuesto participativo surgió en la Ciudad de México en el marco de la promulgación de reformas orientadas a fortalecer la democracia participativa y la descentralización de decisiones públicas en la capital. El mecanismo está influido por experiencias internacionales, particularmente el modelo de Porto Alegre, Brasil. Con el tiempo, el mecanismo se ha convertido en una de las experiencias más consolidadas de participación ciudadana institucionalizada a nivel local en el país, aunque también ha enfrentado críticas que se mencionan en los siguientes párrafos.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El presupuesto participativo cuenta con reconocimiento expreso en la legislación de la Ciudad de México, particularmente en la Ley de Participación Ciudadana y en la Constitución local. Además, existen procedimientos claramente definidos para la presentación de proyectos, organización de consultas y ejecución presupuestaria.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo cuenta con estructuras institucionales especializadas, procedimientos administrativos y electorales definidos, y capacidades técnicas y operativas para su organización, tanto al nivel de la participación ciudadana (a cargo del IECDMX), como al nivel de asignación y ejecución presupuestaria (a cargo de las alcaldías).

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El presupuesto participativo se realiza de manera periódica y recurrente en la Ciudad de México, lo que evidencia continuidad operativa e institucionalización práctica. Aunque existen variaciones en niveles de participación ciudadana y problemas relacionados con la implementación de los proyectos, el mecanismo funciona y se activa regularmente, y ha permanecido vigente a través de distintas administraciones políticas.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: De decisión ciudadana (2 puntos).

El presupuesto participativo constituye formalmente un mecanismo de decisión ciudadana, ya que las personas habitantes participan directamente en la definición del destino de recursos públicos locales y las decisiones adoptadas mediante votación producen efectos vinculantes sobre los proyectos aprobados. A pesar de lograr el máximo puntaje en este criterio analítico (2 puntos), es importante mencionar que el presupuesto participativo tiene una incidencia material limitada al porcentaje del presupuesto anual asignado a las alcaldías, el cual actualmente representa aproximadamente el 4%. Esto implica que la ciudadanía efectivamente decide, pero lo hace sobre una fracción acotada del gasto público local.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

El presupuesto participativo fortalece procesos de información pública, deliberación comunitaria y justificación gubernamental sobre prioridades de gasto local y, a la vez, incrementa la vigilancia social respecto a la ejecución de obras y la utilización de recursos públicos. Sin embargo, existen limitaciones en términos de sanción efectiva frente a incumplimientos, retrasos o irregularidades en la ejecución de los proyectos aprobados.

Balance del caso.

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 2 puntos.
- Capacidad de incidencia: 2 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 9 puntos de un máximo posible de 10.

Si bien existen otras experiencias de presupuesto participativo en otros estados de la República, no existen ejemplos de este mecanismo a nivel federal o nacional.

3.3.2 Consejos consultivos

Alcance. Los consejos consultivos operan tanto en el ámbito federal como en niveles estatales y municipales. Se encuentran presentes en múltiples áreas de política pública, como salud, educación, derechos humanos, transparencia, medio ambiente, desarrollo social, juventud, igualdad de género y combate a la corrupción. Su alcance depende de la institución que los crea y del sector gubernamental en el que participan.

Marco normativo. El marco normativo de los consejos consultivos es heterogéneo y varía según el sector y la institución correspondiente. Generalmente se integra por leyes sectoriales, reglamentos internos, decretos de creación de organismos públicos, acuerdos administrativos y lineamientos de participación ciudadana; incluso, en algunos casos, los consejos consultivos cuentan con reconocimiento expreso en leyes; en otros, su existencia depende principalmente de disposiciones reglamentarias o administrativas. Diversas instituciones públicas han incorporado este tipo de mecanismos, entre ellas el INAI, el CONAPRED y el IMJUVE, además de secretarías de Estado, organismos descentralizados y organismos autónomos.

Institución organizadora. Los consejos consultivos son organizados por las propias instituciones gubernamentales que los crean.

Descripción. Los consejos consultivos son mecanismos institucionales mediante los cuales autoridades gubernamentales establecen espacios formales de diálogo, asesoría y consulta con actores sociales especializados o representativos. Su objetivo principal consiste en

incorporar perspectivas externas en procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Los consejos suelen emitir recomendaciones, opiniones técnicas, diagnósticos y propuestas de mejora institucional. Asimismo, funcionan como espacios de interlocución permanente entre autoridades y sociedad civil. Sus facultades normalmente son de carácter consultivo, no vinculante.

Contexto. Desde las décadas de 1990 y 2000, diversas instituciones públicas comenzaron a incorporar consejos consultivos en su gestión, impulsadas por agendas internacionales y por nuevos enfoques de gobernanza administrativa que hacían hincapié en la incorporación de actores no gubernamentales en procesos de deliberación pública. No obstante, estos mecanismos también han sido objeto de críticas relacionadas con simulación participativa, captura institucional, selección discrecional de integrantes y limitada incidencia real en las políticas públicas.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

Los consejos consultivos normalmente cuentan con reconocimiento formal en leyes, reglamentos, decretos de creación y normatividad institucional específica.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

Los consejos consultivos suelen contar con estructuras institucionales formales, procedimientos para integración y funcionamiento, así como capacidades administrativas para convocar sesiones, integrar agendas y generar documentos de trabajo. Muchos consejos poseen reglas internas, secretarías técnicas y mecanismos periódicos de operación.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

Los consejos consultivos operan de manera relativamente frecuente y sostenida en múltiples instituciones públicas mexicanas. En muchos casos realizan sesiones periódicas, generan opiniones técnicas y mantienen dinámicas continuas de interacción gobierno-sociedad. Aunque existen diferencias importantes respecto a la regularidad, la calidad deliberativa y el nivel de actividad real entre instituciones, el mecanismo funciona y ha mantenido continuidad por muchos años en distintos sectores gubernamentales.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Deliberativa (0.8 puntos).

Los consejos consultivos constituyen esencialmente mecanismos deliberativos, ya que permiten diálogo e intercambio de opiniones entre autoridades y actores sociales respecto a políticas públicas, programas y decisiones institucionales. En algunos casos pueden generar recomendaciones relevantes o influir indirectamente en procesos administrativos y normativos. Sin embargo, como ya se ha dicho, sus decisiones generalmente no son vinculantes.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

Los consejos consultivos contribuyen principalmente a fortalecer procesos de información pública, deliberación institucional y justificación de decisiones gubernamentales. En consecuencia, amplían la transparencia y permiten cierto nivel de escrutinio social sobre el ejercicio gubernamental. Sin embargo, carecen de facultades efectivas de sanción o control coercitivo sobre autoridades, y sus recomendaciones suelen ser no vinculantes.

Balance del caso.

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 2 puntos.
- Capacidad de incidencia: 0.8 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 7.8 puntos de un máximo posible de 10.

3.3.3 La Contraloría Social en programas sociales federales

Alcance. La Contraloría Social opera en programas sociales del gobierno federal y se implementa en distintos sectores de política pública, particularmente en áreas relacionadas con desarrollo social, educación, salud, vivienda, infraestructura y bienestar.

Marco normativo. El principal marco normativo relacionado con la Contraloría Social está integrado por la Ley General de Desarrollo Social, el Reglamento de la misma Ley, los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social emitidos por la entonces Secretaría de la Función Pública (actualmente Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno), así como las reglas de operación de diversos programas sociales federales.

Institución organizadora. La coordinación general del mecanismo corresponde a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, mientras que su implementación involucra a las dependencias federales responsables de los programas sociales. Dependiendo del programa correspondiente, también pueden intervenir gobiernos estatales y municipales.

Descripción. La Contraloría Social es un mecanismo orientado a que personas beneficiarias de programas sociales participen en actividades de vigilancia, supervisión y seguimiento

respecto al uso de los recursos públicos, el cumplimiento de metas y la calidad de dichos programas. El mecanismo opera mediante la integración de comités de contraloría social (comités ciudadanos) o figuras comunitarias encargadas de supervisar ejecución de los programas, verificar la entrega de apoyos y servicios, reportar irregularidades y promover la transparencia de los programas.

Contexto. Desde las décadas de 1990 y 2000, organismos internacionales y agencias de desarrollo promovieron la existencia de mecanismos de vigilancia y control social sobre los programas públicos. Además, en México el mecanismo respondió a problemas históricos de clientelismo político, discrecionalidad en la distribución de apoyos sociales y corrupción. No obstante, la contraloría social también ha enfrentado críticas importantes relacionadas con limitada autonomía de los comités ciudadanos, baja capacidad técnica de supervisión e insuficiencia de mecanismos de sanción. Además, con el paso del tiempo, la contraloría social ha tendido a convertirse en un mecanismo de cumplimiento predominantemente formal o instrumental, más orientado a satisfacer requisitos administrativos y normativos que a generar resultados sustantivos de vigilancia ciudadana¹⁴.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

La contraloría social cuenta con reconocimiento jurídico explícito en la Ley General de Desarrollo Social y en lineamientos específicos emitidos originalmente por la entonces Secretaría de la Función Pública, hoy Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. Además,

¹⁴ Ejemplo de ello es que los resultados reportados por las instituciones suelen concentrarse en indicadores procedimentales, por ejemplo, número de comités constituidos, capacitaciones realizadas o reuniones efectuadas, mientras que existen menos evidencias sobre impactos sustantivos relacionados con la identificación de irregularidades, corrección de desviaciones administrativas o sanción de malas prácticas en los programas sociales.

múltiples programas sociales federales incorporan procedimientos obligatorios relacionados con vigilancia ciudadana y conformación de comités de contraloría social.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

La contraloría social cuenta con estructuras institucionales responsables de coordinación y seguimiento, procedimientos administrativos definidos y capacidades operativas para integrar los comités ciudadanos, generar materiales de capacitación y recibir reportes o denuncias. Asimismo, existen lineamientos específicos para el funcionamiento de los comités.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

La contraloría social ha sido implementada de manera recurrente en múltiples programas sociales federales y forma parte regular de sus reglas de operación. Sin embargo, diversos análisis han cuestionado la profundidad y calidad de su funcionamiento real, señalando que en muchos casos la contraloría social se reduce a dinámicas formales de reporte y cumplimiento administrativo, sin incidencia sustantiva. Sin embargo, aun con estas limitaciones, el mecanismo presenta continuidad operativa y aplicación recurrente en distintos programas públicos.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: De control (1.6 puntos).

La Contraloría Social es en su esencia un mecanismo de control ciudadano sobre programas públicos.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La contraloría social fortalece procesos de información pública, supervisión comunitaria y exigencia de justificación respecto al uso de recursos y operación de programas sociales. Sin embargo, presenta limitaciones importantes en términos de sanción efectiva, lo cual resulta paradójico considerando que se trata de un mecanismo orientado al control y la sanción de corrupción. Los comités de contraloría social carecen de facultades coercitivas y dependen de las autoridades administrativas para investigar o sancionar irregularidades detectadas.

Balance del caso.

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 2 puntos.
- Capacidad de incidencia: 1.6 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 8.6 puntos de un máximo posible de 10.

La contraloría social aquí analizada en muchos casos implica la vigilancia ciudadana hacia programas federales operados en coordinación con gobiernos locales.

3.3.4 Los Testigos Sociales en compras públicas federales

Alcance. Federal/nacional. El mecanismo de Testigos Sociales opera en procedimientos de contrataciones públicas del gobierno federal.

Marco normativo. El principal marco normativo relacionado con los Testigos Sociales está integrado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como por sus respectivos reglamentos. Asimismo, existen lineamientos y disposiciones emitidos por la entonces Secretaría de la Función Pública, actualmente Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

Institución organizadora. La coordinación institucional del mecanismo corresponde a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. Asimismo, participan dependencias y entidades federales responsables de procedimientos de contratación pública.

Descripción. Los Testigos Sociales son un mecanismo de participación ciudadana orientado a incorporar la observación y acompañamiento externo en procedimientos de compras y contrataciones públicas federales consideradas de alto impacto económico o relevancia estratégica. Las personas acreditadas como Testigos Sociales participan como observadoras en distintas etapas de los procedimientos de contratación, incluyendo la revisión de convocatorias, juntas de aclaraciones, apertura de propuestas, evaluaciones y fallos. Su función principal consiste en la emisión de observaciones, recomendaciones e informes públicos sobre el desarrollo de los procedimientos. Aunque los Testigos Sociales no poseen facultades directas de decisión o sanción, sí pueden documentar irregularidades, formular recomendaciones y generar presión pública e institucional.

Contexto. Este mecanismo surgió particularmente frente a problemas históricos de discrecionalidad administrativa, corrupción en licitaciones, conflictos de interés y opacidad en el uso de los recursos públicos. Durante las décadas de 2000 y 2010, los Testigos Sociales fueron considerados una de las innovaciones más relevantes en materia de vigilancia ciudadana de compras públicas en México y llegaron a ser presentados internacionalmente como una práctica destacada. No obstante, se ha señalado que el mecanismo tiene un alcance

restringido del número de procedimientos supervisados, una limitada capacidad coercitiva y que la implementación de las recomendaciones formuladas por los Testigos Sociales es escasa. De manera similar que la Contraloría Social, este mecanismo ha tendido a institucionalizarse más como una herramienta de acompañamiento procedimental y legitimación administrativa que como un instrumento sustantivo de control ciudadano.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

Los Testigos Sociales cuentan con reconocimiento explícito en legislación federal relacionada con adquisiciones y obra pública, así como en reglamentos y lineamientos administrativos específicos, además de que existen procedimientos normativamente definidos para su acreditación, participación y emisión de informes.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo cuenta con estructuras institucionales responsables de su correcta instrumentación. Asimismo, existen procedimientos formales para emisión de informes, seguimiento de observaciones y participación en procedimientos específicos de contratación.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

Los Testigos Sociales han sido implementados de manera recurrente en múltiples procedimientos de contratación pública federal y han mantenido continuidad institucional durante distintas administraciones federales. No obstante, su funcionamiento efectivo presenta limitaciones relacionadas con cobertura reducida, variabilidad en calidad de la participación y limitada capacidad para incidir en decisiones sustantivas de los procesos

contratación. Aun con estas limitaciones, el mecanismo opera de manera recurrente y sostenida.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: De control (1.6 puntos).

Los Testigos Sociales constituyen en su esencia un mecanismo de control y vigilancia ciudadana sobre procedimientos de contratación pública.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

El mecanismo fortalece procesos de transparencia, documentación pública y justificación institucional en procedimientos de contratación pública. Asimismo, los informes y observaciones de los Testigos Sociales pueden contribuir a identificar riesgos, irregularidades o áreas de mejora administrativa. Sin embargo, los Testigos Sociales carecen de facultades de sanción y dependen de las autoridades fiscalizadoras para investigar y corregir posibles irregularidades detectadas.

Balance del caso.

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 2 puntos.
- Capacidad de incidencia: 1.6 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 8.6 puntos de un máximo posible de 10.

La figura de los testigos sociales ha sido incorporada de manera gradual en los marcos normativos y procedimientos de contratación pública de distintas entidades federativas. Entre las experiencias subnacionales más representativas destacan las del Estado de México y Jalisco, donde el mecanismo no sólo cuenta con reconocimiento normativo, sino que ha sido aplicado efectivamente mediante la acreditación de testigos, su participación en procedimientos de contratación y la elaboración de informes o testimonios sobre su intervención.

3.3.5 La Alianza para el Gobierno Abierto en México (ámbito federal)

Alcance. La participación de México en la AGA se desarrolló principalmente en el ámbito federal y comprendió procesos de colaboración entre instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para impulsar compromisos relacionados con transparencia, participación ciudadana, innovación pública y rendición de cuentas. Aunque posteriormente existieron ejercicios subnacionales de gobierno abierto, el presente caso se centra específicamente en la experiencia federal.

Marco normativo. A diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana expresamente, la AGA operó mediante compromisos internacionales voluntarios, acuerdos interinstitucionales y mecanismos colaborativos de buena voluntad.

Institución organizadora. La implementación de la agenda de gobierno abierto en México involucró principalmente la entonces Secretaría de la Función Pública (en representación del gobierno federal), organizaciones de la sociedad civil y el INAI. La instrumentación de los compromisos estuvo a cargo de las dependencias y entidades federales con las atribuciones relacionadas.

Descripción. La participación de México en la AGA inició en 2011, como parte de una iniciativa internacional orientada a promover transparencia, participación ciudadana, innovación tecnológica y rendición de cuentas gubernamental. En México, en el ámbito federal, la AGA operó mediante la conformación de un Secretariado Técnico Tripartita¹⁵ integrado por la representación del gobierno federal -a través de la entonces Secretaría de la Función Pública-, la representación de la sociedad civil organizada -a través del denominado Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC)- y la participación del INAI como organismo público autónomo. A partir de este Secretariado Técnico se elaboraban planes de acción bienales mediante procesos de consulta amplia con actores gubernamentales, organizaciones civiles, academia, especialistas y otros sectores interesados. Los planes de acción incluían compromisos conjuntos en torno a diversas áreas temáticas. El modelo buscaba generar esquemas permanentes de colaboración Estado-sociedad civil en torno a preocupaciones compartidas.

Contexto. La incorporación de México a la AGA ocurrió en un contexto internacional de expansión de las agendas de transparencia, anticorrupción y uso de tecnologías digitales para fortalecer la democracia. A nivel nacional, el proceso coincidió con reformas importantes en las mismas materias, así como con el auge de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en vigilancia gubernamental. La experiencia mexicana llegó a ser considerada internacionalmente como uno de los casos más destacados en el marco de la iniciativa internacional. Sin embargo, el proceso también evidenció tensiones profundas entre el discurso de apertura gubernamental y prácticas estatales de vigilancia, opacidad y concentración de decisiones públicas. Particularmente, la crisis derivada del caso Pegasus¹⁶

¹⁵ A la postre a este mecanismo se le denominó Comité Coordinador.

¹⁶ El caso Pegasus consistió en el uso del software de espionaje Pegasus en México para intervenir ilegalmente teléfonos celulares de periodistas, personas defensoras de derechos humanos, activistas y figuras públicas. Diversas investigaciones documentaron que el malware fue adquirido por instituciones del Estado y utilizado, presuntamente, con fines de vigilancia política y control. Entre las personas presuntamente espiadas se encontraban integrantes de organizaciones participantes en la AGA.

provocó un deterioro significativo de la confianza al interior de la AGA. Como consecuencia, diversas organizaciones suspendieron temporalmente su participación en el mecanismo. Con el cambio de administración federal, pasando del gobierno del Presidente Peña Nieto al Presidente López Obrador, hubo intentos de reactivar la AGA, pero al poco tiempo el gobierno federal enarboló un discurso político contra las organizaciones de la sociedad civil (Redacción El Financiero, 2021), algunas de ellas integrantes de la AGA, señalándolas de responder a intereses de la oposición y de los Estados Unidos de América. Además, muchos compromisos de los planes de acción enfrentaron problemas de implementación efectiva, limitada apropiación institucional y escasa incidencia estructural sobre prácticas tradicionales de opacidad y concentración del poder público.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La agenda de gobierno abierto y, en consecuencia, la participación institucional en la AGA cuenta con reconocimiento programático importante, así como respaldo indirecto en legislación de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, el mecanismo no posee una regulación legal específica y plenamente consolidada como instrumento formal de participación ciudadana. Ciertamente el funcionamiento de este mecanismo depende de acuerdos institucionales y compromisos voluntarios.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo contó con estructuras institucionales específicas, procedimientos relativamente definidos para la cocreación y seguimiento de compromisos, así como capacidades administrativas y técnicas para elaboración de los planes de acción y monitoreo de resultados. La existencia del Secretariado Técnico Tripartita permitió establecer espacios formales y permanentes de coordinación entre las partes.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La AGA en México operó durante varios años, pero su continuidad y estabilidad del dependieron de la voluntad política y de la confianza entre los actores participantes, más que de obligaciones institucionales plenamente consolidadas. Las crisis políticas ya mencionadas evidenciaron que el funcionamiento de la AGA era altamente dependiente de condiciones políticas y relacionales entre el gobierno y la sociedad civil, y que carecía de garantías institucionales suficientemente sólidas para asegurar su estabilidad y continuidad operativa frente a conflictos políticos.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Cogestiva (1.2 puntos).

La AGA desde su propia concepción se aproximó a un modelo cogestivo, debido a que provocó la colaboración entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil en procesos de diseño, definición y seguimiento de compromisos públicos. A diferencia de mecanismos meramente consultivos o deliberativos, la AGA implicó esquemas de cocreación gobierno-sociedad. Sin embargo, las decisiones finales y las capacidades de implementación continuaron dependiendo básicamente en las instituciones gubernamentales.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La AGA fortaleció procesos de transparencia, acceso a información pública, apertura de datos y justificación gubernamental, además de promover el monitoreo social sobre compromisos institucionales. Sin embargo, el mecanismo carecía de capacidades de sanción efectiva frente a incumplimientos gubernamentales o prácticas de opacidad y corrupción, más allá de las potenciales repercusiones reputacionales sobre las dependencias de gobierno.

Balance del caso.

- Reconocimiento normativo: 1 punto.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 1 punto.
- Capacidad de incidencia: 1.2 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 6.2 puntos de un máximo posible de 10.

En varias entidades la propia AGA promovió la formación de alianza similares a nivel estatal que lograron niveles de colaboración gobierno-sociedad civil y de incidencia diversos.

3.3.6 Los Ejercicios de Participación Ciudadana (gobierno federal).

Alcance. Federal/nacional. Los Ejercicios de Participación Ciudadana (EPC) fueron implementados por dependencias y entidades de la administración pública federal.

Marco normativo. El principal marco normativo relacionado con los EPC estuvo integrado por disposiciones administrativas de aplicación general en el gobierno federal, impulsadas desde la entonces Secretaría de la Función Pública.

Institución organizadora. Los EPC fueron organizados principalmente por dependencias y entidades de la administración pública federal, con asesoría y acompañamiento institucional de la Secretaría de la Función Pública, quien coordinaba, a manera de política de gobierno, la instrumentación de estos ejercicios.

Descripción. Los EPC consistieron en reuniones de diálogo e interacción entre personas servidoras públicas de una institución del gobierno federal y actores sociales para discutir propuestas de éstos últimos para mejorar los programas, políticas y/ acciones a cargo de la institución pública. En estos espacios, las autoridades públicas presentaban información, recibían opiniones y dialogaban con actores sociales respecto a acciones gubernamentales. Hecho lo anterior se invitaba a los actores sociales a que elaboraran propuestas concretas, mismas que debían ser publicadas por la dependencia en su página web para darles una respuesta institucional ahí mismo después de determinado tiempo. Si la propuesta ciudadana era viable la institución debía informar en el mismo sitio, especificando concretamente cómo se iba a dar atención; si la propuesta no era viable la institución debía especificar por qué; y finalmente si la propuesta no le correspondía a la institución también debía especificarlo. Para aquellas propuestas que sí eran viables, la Secretaría de la Función Pública procuraba dar seguimiento a la implementación de las acciones de mejora derivadas. Los EPC se insertaban en un amplio programa de trabajos para la mejora administrativa en el gobierno federal, de manera que, en caso de no cumplirse estas disposiciones, el Órgano Interno de Control correspondiente podía emitir una observación administrativa hacia la institución correspondiente.

Contexto. El antecedente directo de los EPC fueron los denominados “Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad”, impulsados también por la Secretaría de la Función Pública de 2008 a 2012, como espacios orientados a informar a la ciudadanía interesada sobre resultados, acciones y avances institucionales de las dependencias federales. Dichos ejercicios evolucionaron hacia un formato que fuera más allá de ofrecer información a la sociedad civil y le permitiera a ésta incidir en el ejercicio de la administración pública federal a través de propuestas ciudadanas. Este nuevo formato es al que se le denominó EPC, ejercicios que se desarrollaron de 2013 a 2017.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

Los EPC contaron con reconocimiento administrativo y programático dentro de las políticas de mejora gubernamental impulsadas por la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, el mecanismo no poseyó un marco jurídico específico que estableciera alguna obligatoriedad más allá de cumplir hoy con el componente de participación ciudadana de un programa anual de trabajo de mejora de la gestión.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo contó con estructura administrativa responsable de su coordinación desde la Secretaría de la Función Pública. Por su parte, diversas dependencias federales desarrollaron sus propios EPC con niveles de calidad diversos, pero en general cumpliendo con las disposiciones de la metodología del mecanismo.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La implementación de los EPC dependió de las prioridades políticas e institucionales de la Secretaría de la Función Pública. En el momento en que la participación ciudadana dejó de ser una prioridad en sus políticas de mejora gubernamental, estos ejercicios dejaron de impulsarse.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Deliberativa (0.8 puntos).

Los EPC constituyeron principalmente mecanismos deliberativos orientados a la recepción de propuestas de la ciudadanía para mejorar la gestión de las dependencias federales. A pesar de lo anterior, por un lado, los temas sometidos a diálogo eran definidos por las instituciones

públicas y, por el otro, las decisiones finales sobre las acciones institucionales permanecieron bajo control gubernamental.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

Los EPC promovieron procesos de información y justificación del gobierno a la sociedad respecto a programas y políticas públicas, permitiendo incluso el cuestionamiento público sobre acciones gubernamentales. Sin embargo, el mecanismo careció de facultades de control o sanción sobre las autoridades. Además, frecuentemente los ejercicios no contaron con mecanismos sólidos de seguimiento respecto a los compromisos derivados de estos ejercicios.

Balance del caso.

- Reconocimiento normativo: 1 punto.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 1 punto.
- Capacidad de incidencia: 0.8 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 5.8 puntos de un máximo posible de 10.

No se tiene registro de experiencias similares a los EPC a nivel subnacional.

3.3.7 La plataforma digital “Participa” (gobierno federal).

Alcance. Federal/nacional. La plataforma digital “Participa” fue implementada en el ámbito de la administración pública federal.

Marco normativo. El principal marco normativo relacionado con la plataforma “Participa” estuvo integrado por disposiciones administrativas en materia de gobierno digital Impulsadas por la Secretaría de la Función Pública durante la administración 2012-2028.

Institución organizadora. La plataforma fue desarrollada y promovida por la Presidencia de la República, concretamente por la oficina de la entonces llamada Estrategia Digital Nacional. Para fines de soporte organizacional se apoyó en las disposiciones administrativas de la entonces Secretaría de la Función Pública que eran aplicables a todas las dependencias del gobierno federal.

Descripción. La plataforma digital “Participa” constituyó un mecanismo tecnológico orientado a facilitar procesos de interacción y participación ciudadana mediante herramientas digitales en línea. A través de la plataforma se desarrollaron ejercicios de consulta, recepción de opiniones, intercambio de propuestas y diálogo sobre distintos temas de política pública y asuntos gubernamentales. En la práctica se trataba de una plataforma para que las dependencias federales que estuvieran interesadas en recabar opinión pública sobre algún tema particular pudieran colocar foros digitales en distintas modalidades, por ejemplo, foros para colocar comentarios abiertos o bien encuestas con respuestas cerradas. Como tal, estas consultas estaban abiertas al público en general quienes únicamente debían crear una cuenta de usuario en la plataforma para poder participar.

Contexto. La plataforma “Participa” se vinculó con políticas de gobierno abierto y digitalización administrativa, temas ampliamente promovidos en esa década (2010) desde organismos e iniciativas internacionales. No obstante, tuvo limitaciones importantes

relacionadas con brecha digital, la baja participación efectiva, escasa incidencia vinculante y dependencia respecto a la voluntad institucional para dar seguimiento a las opiniones o propuestas ciudadanas.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La plataforma “Participa” contó con reconocimiento administrativo y programático dentro de políticas de gobierno digital de la administración pública federal. Sin embargo, el mecanismo no poseyó una regulación legal específica que garantizara continuidad, obligatoriedad o alcances homogéneos de implementación.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El mecanismo contó con infraestructura tecnológica, capacidades operativas y procedimientos administrativos para organizar ejercicios digitales de consulta e interacción ciudadana. Asimismo, existieron áreas gubernamentales responsables de la operación de la plataforma.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

La operación de la plataforma dependía de las prioridades políticas y administrativas de las instituciones gubernamentales. Aunque se desarrollaron diversos ejercicios de consulta e interacción digital, el mecanismo no logró consolidarse como una herramienta permanente, ampliamente utilizada y sostenida de participación ciudadana.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Consultiva (0.4 puntos).

Si bien la intención de “Participa” era constituirse como un espacio de diálogo e interacción gobierno-sociedad, esta plataforma realmente logró ser un mecanismo consultivo respecto a temáticas que las instituciones federales quisieran someter a la opinión ciudadana, sin que existieran efectos vinculantes. Asimismo, el diseño de la plataforma colocó a las instituciones gubernamentales como responsables exclusivas de definir los temas consultados, sistematizar las opiniones recibidas y determinar el posible uso de los resultados obtenidos.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Nulo (0 puntos).

La plataforma tuvo un aporte muy limitado a la rendición de cuentas, debido a que su funcionamiento se concentró principalmente en la difusión de información gubernamental para la recepción de opiniones ciudadanas, sin que hubiera algún ejercicio posterior de deliberación y menos aún de posibilidad de sanción alguna.

Balance del caso

- Reconocimiento normativo: 1 punto.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 1 punto.
- Capacidad de incidencia: 0.4 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 0 puntos.

Puntaje total: 4.4 puntos de un máximo posible de 10.

A nivel subnacional existen diversos portales y plataformas digitales orientados a facilitar la participación ciudadana, aunque presentan características, alcances y niveles de institucionalización distintos. Algunas entidades, como Jalisco, Ciudad de México y Nuevo León, han desarrollado herramientas que permiten consultar, proponer, deliberar o participar en determinados procesos públicos; sin embargo, en otros casos se observa una tendencia a identificar como participación ciudadana actividades que corresponden principalmente a la transparencia proactiva, la difusión de información gubernamental o la facilitación y digitalización de trámites y servicios públicos. Esta distinción resulta fundamental para evaluar la efectividad de estos instrumentos, pues la disponibilidad de información o la posibilidad de realizar trámites en línea, aun cuando favorecen una relación más accesible entre gobierno y ciudadanía, no implican por sí mismas la existencia de mecanismos mediante los cuales las personas puedan incidir en las decisiones públicas.

3.3.8 El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Alcance. Federal/nacional. El Comité de Participación Ciudadana (CPC) forma parte del diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y opera principalmente en el ámbito federal, aunque su modelo fue replicado también en los sistemas locales anticorrupción de los estados.

Marco normativo. El principal marco normativo relacionado con el CPC está integrado por la Ley General del SNA, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y normatividad interna del SNA.

Institución organizadora. El CPC forma parte de la estructura institucional del SNA. Como tal este Sistema no es una institución, sino un mecanismo de coordinación interinstitucional de las agencias anticorrupción federales: La Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la

Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

Descripción. El CPC es el órgano del SNA encargado de vincular a las organizaciones sociales y académicas con actividad en los ámbitos del combate a la corrupción con las instituciones gubernamentales integrantes del Sistema. El CPC está integrado por cinco personas ciudadanas especialistas en transparencia, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción, designadas de manera escalonada por una Comisión de Selección que designa el Senado de la República. Entre sus principales funciones se encuentran formular propuestas y recomendaciones, participar en diseño y seguimiento de políticas anticorrupción, impulsar mecanismos de participación ciudadana y fungir como instancia de articulación entre sociedad civil e instituciones públicas. La presidencia del Comité Coordinador del SNA (órgano rector del Sistema) recae de manera rotativa en la persona que preside el CPC, lo que constituye uno de los elementos más innovadores del diseño institucional del Sistema. En palabras más llanas: la presidencia del SNA recae en la persona ciudadana que preside el CPC. No obstante, las facultades del CPC son principalmente de carácter recomendatorio, consultivo y de articulación institucional, sin capacidades directas de sanción o decisión vinculante sobre autoridades públicas.

Contexto. La creación del CPC ocurrió en el contexto de las reformas constitucionales y legales que dieron origen al SNA en 2015 y 2016. El mecanismo surgió como respuesta a una fuerte crisis de legitimidad institucional asociada con corrupción, impunidad y desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas en el país. En ese mismo contexto, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, promovieron la necesidad de incluir mecanismos formales de participación ciudadana dentro del nuevo sistema anticorrupción. En su momento, el CPC fue presentado como una innovación institucional orientada a incorporar vigilancia ciudadana y capacidades de articulación social dentro de la política nacional anticorrupción. No obstante, el mecanismo también ha enfrentado críticas relacionadas con su limitada

capacidad vinculante, su dependencia presupuestaria e institucional respecto al propio aparato gubernamental y las tensiones políticas internas dentro del SNA.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El Comité de Participación Ciudadana cuenta con reconocimiento explícito en la Constitución y en la Ley General del SNA. Asimismo, existen procedimientos claramente definidos para su integración, funcionamiento, atribuciones y coordinación.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El CPC es una estructura institucional permanente, con procedimientos normativamente establecidos y capacidades administrativas para desarrollar actividades de coordinación, seguimiento y articulación institucional. Asimismo, forma parte de una arquitectura institucional más amplia que es el SNA, y cuenta con reglas de operación, integración escalonada y mecanismos formales de interacción con las autoridades públicas. Aunque enfrenta limitaciones presupuestarias y operativas, sí se identifican los tres elementos previstos en el criterio analítico de “desarrollo institucional”: estructura, procedimientos y capacidades administrativas.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos).

El CPC ha mantenido continuidad operativa desde la creación del SNA y desarrolla actividades recurrentes de articulación institucional, emisión de recomendaciones y posicionamientos públicos, y participación en procesos relacionados con el combate a la corrupción. Asimismo, el mecanismo ha mantenido su presencia legal dentro del Comité Coordinador del SNA. No obstante, el funcionamiento efectivo del CPC también ha

enfrentado dificultades relacionadas con conflictos políticos, limitaciones presupuestarias y obstáculos para consolidar plenamente el funcionamiento integral del Sistema. Aun con estas limitaciones, el mecanismo sí presenta continuidad institucional y operación sostenida.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Cogestiva (1.2 puntos).

El CPC constituye un mecanismo con características parcialmente cogestivas, debido a que participa formalmente en procesos de articulación, coordinación y formulación de políticas dentro del SNA. La presidencia rotativa del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción por parte de la persona que preside el CPC representa un elemento relevante de participación institucionalizada. Sin embargo, las capacidades del CPC continúan siendo principalmente recomendatorias y no vinculantes.

Aporte a la rendición de cuentas (criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto).

El CPC fortalece procesos de vigilancia, articulación social, monitoreo institucional y exigencia de justificación respecto a políticas anticorrupción. Sin embargo, a pesar de ser quien preside el Sistema, carece de facultades directas de control o sanción sobre los demás integrantes del mismo.

Balance del caso

- Reconocimiento normativo: 2 puntos.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 2 puntos.
- Capacidad de incidencia: 1.2 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 8.2 puntos de un máximo posible de 10.

Este esquema participativo se replica en todas las entidades en la República Mexicana.

3.3.9 Poder Judicial: la figura del *amicus curiae*

Alcance. Casos jurisdiccionales principalmente relacionados con derechos humanos, asuntos constitucionales, grupos históricamente discriminados y controversias con impactos colectivos.

Marco normativo. En México no existe una regulación expresa del *amicus curiae*. Sin embargo, su admisión deriva de la evolución jurisprudencial y de diversos acuerdos y lineamientos emitidos por órganos jurisdiccionales federales, particularmente la SCJN. Asimismo, encuentra sustento en estándares internacionales de derechos humanos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Institución organizadora. La implementación del mecanismo corresponde a los órganos jurisdiccionales que conocen de cada asunto. En el ámbito nacional destacan la SCJN, los tribunales colegiados y otros órganos del Poder Judicial de la Federación que admiten este tipo de intervenciones.

Descripción. El *amicus curiae* —expresión latina que significa “amigo de la corte”— consiste en la participación de personas especialistas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación u otros actores interesados que aportan información

o argumentos relevantes para la resolución de un caso judicial. Quienes presentan un *amicus* no adquieren la calidad de parte en el procedimiento, por lo que carecen de facultades procesales para ofrecer pruebas, impugnar resoluciones o exigir que sus planteamientos sean acogidos por el tribunal. Su función principal es enriquecer la deliberación judicial mediante perspectivas jurídicas, técnicas, científicas o sociales que puedan resultar útiles para la protección de derechos o para la adecuada interpretación de las normas aplicables. La ausencia de una regulación uniforme para este mecanismo provoca que los criterios de admisión, valoración y procedimiento puedan variar entre órganos jurisdiccionales.

Contexto. En un contexto de expansión de la protección de los derechos humanos a nivel internacional, el *amicus curiae* se ha consolidado internacionalmente como una herramienta para democratizar el acceso al debate judicial, particularmente en asuntos cuya resolución trasciende los intereses de las partes involucradas y produce efectos para amplios sectores de la población. En México, la figura ha cobrado relevancia en litigios relacionados con libertad de expresión, igualdad y no discriminación, derechos político-electorales, derechos de pueblos indígenas, medio ambiente y otros temas de interés público.

Reconocimiento normativo (criterio analítico 1)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto)

La figura cuenta con reconocimiento en diversos instrumentos jurisdiccionales y en la práctica judicial nacional e internacional; sin embargo, no posee un reconocimiento constitucional expreso ni una regulación general uniforme para todo el sistema judicial mexicano. Por ello puede considerarse que existe un nivel de reconocimiento normativo intermedio.

Desarrollo institucional (criterio analítico 2)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos)

Existen procedimientos para la recepción y valoración de escritos *amicus curiae* en diversos órganos jurisdiccionales, así como capacidades institucionales para su análisis. Aunque la regulación no es homogénea, el mecanismo dispone de estructuras y procedimientos operativos funcionales.

Funcionamiento efectivo (criterio analítico 3)

Nivel de cumplimiento: Alto (2 puntos)

La figura ha sido utilizada de manera reiterada en múltiples asuntos de interés público tanto en tribunales internacionales como en órganos jurisdiccionales mexicanos, particularmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su uso ha trascendido el plano meramente formal.

Capacidad de incidencia (criterio analítico 4)

Nivel de cumplimiento: Deliberativa (0.8 puntos)

El mecanismo permite que la ciudadanía organizada, especialistas y actores sociales participen en un proceso de diálogo argumentativo con los órganos jurisdiccionales. No existe capacidad decisoria ni de control directo, pero sí una posibilidad de influencia mediante la deliberación y el intercambio de argumentos.

Aporte a la rendición de cuentas criterio analítico 5)

Nivel de cumplimiento: Bajo (1 punto)

El *amicus curiae* favorece la transparencia y la justificación de las decisiones judiciales al incorporar argumentos adicionales al debate público. Sin embargo, no genera mecanismos de sanción ni control directo sobre las autoridades jurisdiccionales.

Balance del caso

- Reconocimiento normativo: 1 punto.
- Desarrollo institucional: 2 puntos.
- Funcionamiento efectivo: 2 puntos.
- Capacidad de incidencia: 0.8 puntos.
- Aporte a la rendición de cuentas: 1 punto.

Puntaje total: 6.8 puntos de un máximo posible de 10.

En el ámbito local, el *amicus curiae* cuenta con algunas experiencias de aplicación en México, aunque su utilización continúa siendo limitada. De realizarse un análisis de estas experiencias bajo los mismos parámetros y los resultados serían en esencia los mismos..

3.4 Pruebas de hipótesis

Con el propósito de sistematizar comparativamente los hallazgos obtenidos, a continuación, se presenta una matriz analítica que agrupa los mecanismos de participación ciudadana en tres grandes categorías: electorales, legislativos y administrativos. Esta matriz permite visualizar los valores obtenidos en cada criterio analítico, así como identificar tendencias agregadas y diferencias entre mecanismos respecto a los mismos criterios. A partir de una escala homogénea de valoración, se calcularon promedios por categoría y un promedio general, con el objetivo de facilitar la interpretación comparativa de los niveles de reconocimiento normativo, funcionamiento efectivo, desarrollo institucional, nivel de incidencia y aporte a la rendición de cuentas de cada mecanismo analizado.

Aunque unos mecanismos aparezcan mejor evaluados que otros, no significa que sean mejores que otros, ya que cada uno tiene una naturaleza y objetivos distintos. Este ejercicio busca, más bien, visibilizar sus fortalezas y sus áreas de oportunidad.

Tabla 2. Matriz comparativa de valores obtenidos por los mecanismos de participación ciudadana en cada criterio analítico

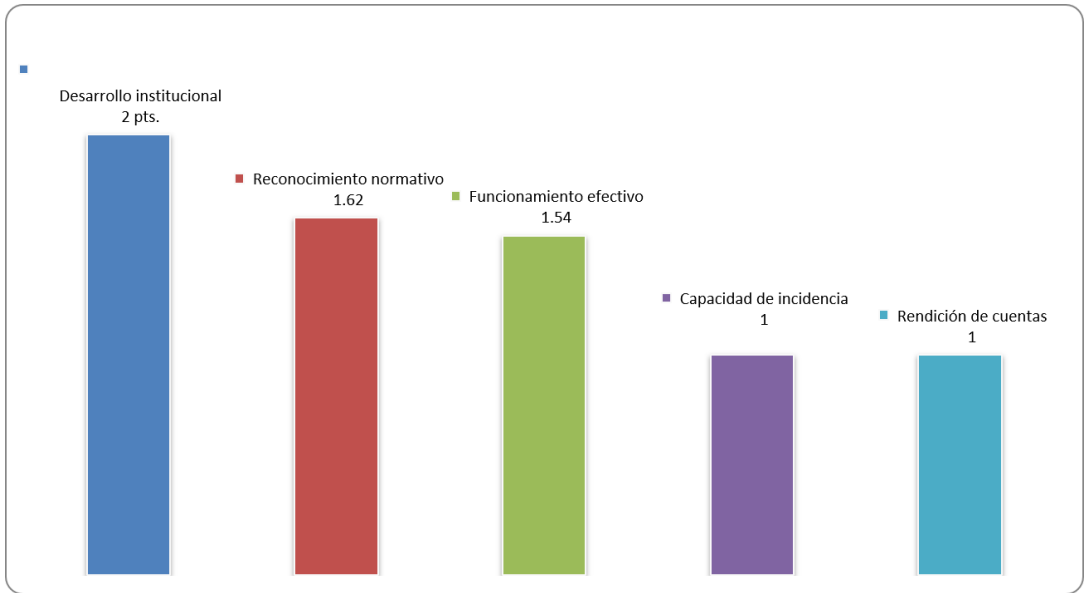
Tipo de mecanismo	Mecanismo	Reconocimiento normativo	Desarrollo institucional	Funcionamiento efectivo	Capacidad de incidencia	Rendición de cuentas	Puntaje total
Mecanismos electorales	Consulta popular	2	2	1	0.4	1	6.4
	Revocación de mandato	2	2	1	0.4	2	7.4
	Promedio	2	2	1	0.4	1.5	6.9
Mecanismos legislativos	Iniciativa ciudadana	2	2	1	0.8	1	6.8
	Parlamento abierto	1	2	2	0.8	1	6.8
	Promedio	1.5	2	1.5	0.8	1	6.8
Mecanismos administrativos	Presupuesto participativo	2	2	2	2	1	9.0
	Consejos consultivos	2	2	2	0.8	1	7.8
	Contraloría social	2	2	2	1.6	1	8.6
	Testigos sociales	2	2	2	1.6	1	8.6
	AGA	1	2	1	1.2	1	6.2
	EPC	1	2	1	0.8	1	5.8
	Plataforma “Participa”	1	2	1	0.4	0	4.4
	CPC del SNA	2	2	2	1.2	1	8.2
	Promedio	1.63	2	1.63	1.2	0.88	7.33
Caso adicional (ámbito judicial)	Amicus curiae	1	2	2	0.8	1	6.8
Promedio general		1.62	2.00	1.54	1.00	1.00	7.14

Fuente: elaboración propia.

Lo primero que se desea destacar es que el criterio de desarrollo institucional logra un puntaje perfecto de los 2 puntos posibles, lo cual, desde la perspectiva de este análisis, significa que las instituciones públicas han demostrado a cabalidad contar con las capacidades para instrumentar mecanismos de participación ciudadana. En segundo, lugar los criterios de reconocimiento normativo y funcionamiento efectivo, también alcanzan

puntajes altos, mayores a 1.5 cada uno de ellos; mientras que los otros los criterios de capacidad de incidencia y aporte a la rendición de cuentas apenas alcanzaron un promedio de 1 punto cada uno.

Gráfica 1. Criterios analíticos según el puntaje promedio obtenido.



Fuente: elaboración propia.

Lo anterior niega una parte de la hipótesis planteada en este documento, pero confirma otra. Recordemos la hipótesis: A pesar del reconocimiento normativo y el desarrollo institucional de diversos mecanismos de participación ciudadana en los diferentes ámbitos del Estado en México, su funcionamiento efectivo, su incidencia y su aporte a la rendición de cuentas han sido escasos, lo que ha limitado su capacidad para fortalecer la democracia mexicana más allá de las elecciones.

Entonces, por un lado, encontramos que, en efecto, los mecanismos de participación ciudadana cuentan en general con un nivel elevado de reconocimiento normativo y de desarrollo institucional, pero de manera contraria a lo planteado en la hipótesis, también

tienen un nivel relativamente alto de funcionamiento efectivo (entendido como el hecho de que los mecanismos se ponen en práctica). El análisis también confirma una parte esencial de la hipótesis: que los mecanismos de participación ciudadana tienen un bajo nivel de incidencia y de aporte a la rendición de cuentas.

Por supuesto que estas aseveraciones no son una regla general. La experiencia de la AGA, por ejemplo, tuvo un nivel de incidencia relativamente alto (1.2 puntos) y un nivel de reconocimiento normativo relativamente bajo (1 punto), porque si bien los conceptos de gobierno abierto están presentes en diversos instrumentos normativos, nunca lo están de manera vinculante, y esa falta de obligatoriedad es la que condenó a la AGA a depender de condiciones específicas de carácter político y de confianza gobierno-sociedad. Por su lado, la Contraloría Social y los Testigos Sociales obtuvieron puntajes elevados básicamente en todos los criterios (excepto en aporte a la rendición de cuentas, dado que, a pesar de su naturaleza de vigilancia hacia la gestión pública, no cuentan con mecanismos de sanción formal más allá de la tradicional posibilidad de denunciar posibles irregularidades¹⁷).

Pero también hay que señalar que, si bien el criterio de funcionamiento efectivo tuvo un promedio relativamente alto, fue gracias a los mecanismos administrativos y los legislativos, pero no así a los electorales, ya que en estos últimos lograron apenas un promedio de un punto en dicho criterio. Esto fue así debido a que los mecanismos electorales (la consulta popular y la revocación de mandato), si bien existen en la norma y hay las condiciones institucionales para materializarlos, solamente se han llevado a la práctica una vez respectivamente.

¹⁷ Ciertamente sería adecuado cuestionar qué tan viable jurídicamente es que funciones sancionatorias recaigan en actores no gubernamentales. Quizás esta paradoja hace imposible que el criterio de aporte a la rendición de cuentas logre en cualquiera de los casos un puntaje perfecto.

Ahora bien, si sólo nos enfocamos en los promedios alcanzados en cada criterio por tipo de mecanismo y los ordenamos de mayor a menor puntaje alcanzado, el listado quedaría de la siguiente manera:

Tabla 3. Matriz comparativa de valores promedio en cada criterio analítico obtenidos en por cada tipo de mecanismo de participación ciudadana

Mecanismo	Reconocimiento normativo	Desarrollo institucional	Funcionamiento efectivo	Capacidad de incidencia	Rendición de cuentas	Puntaje total
Administrativos	1.63	2	1.63	1.2	0.88	7.33
Electorales	2	2	1	0.4	1.5	6.9
Judicial	1	2	2	0.8	1	6.8
Legislativos	1.5	2	1.5	0.8	1	6.8
	1.62	2.00	1.54	1.00	1.00	7.14

Fuente: elaboración propia.

Se observa que los mecanismos de participación ciudadana administrativos, con un promedio de 7.33 puntos de 10 posibles, destacan sobre los demás tipos de mecanismos. Sin olvidar que en el caso del Poder Judicial sólo se está analizando un mecanismo, estos resultados nos invitan a hacer un ranqueo de los mecanismos analizados.

Tabla 4. Ranqueo de los mecanismos de participación ciudadana analizados según puntajes obtenidos en los criterios analíticos.

Posición	Mecanismo de participación ciudadana	Tipo de mecanismo	Puntaje obtenido
1	Presupuesto participativo	Administrativo	9.0
2	Contraloría Social	Administrativo	8.6
2	Testigos Sociales	Administrativo	8.6
4	CPC del SNA	Administrativo	8.2
5	Consejos consultivos	Administrativo	7.8
6	Revocación de mandato	Electoral	7.4
7	Iniciativa ciudadana	Legislativo	6.8
7	Parlamento abierto	Legislativo	6.8
7	Amicus curiae	Judicial	6.8
10	Consulta popular	Electoral	6.4
11	AGA	Administrativo	6.2
12	EPC	Administrativo	5.8
13	Plataforma “Participa”	Administrativo	4.4

Como ya se dijo anteriormente, este ranqueo no implica que unos mecanismos sean mejores que otros, ya que cada mecanismo tiene naturaleza y objetivos distintos, pero sí busca visibilizar posibles debilidades y áreas de oportunidad para fortalecerlos.

De los trece mecanismos analizados, los primeros cinco lugares corresponden a mecanismos de participación ciudadana administrativos. Más aún, el puntaje de los primeros cuatro es destacado, considerando que supera los 8 puntos de 10 posibles.

Es probable que los mecanismos administrativos hayan logrado un mejor puntaje promedio porque fueron más dentro del universo del análisis. De los trece mecanismos analizados uno de ellos recae en el ámbito judicial, dos son de carácter electoral, otros dos son de carácter legislativo y los restantes ocho son administrativos. Esto pudiera ser una ventaja metodológica para los mecanismos administrativos, pero también es un hallazgo el hecho de que existen muchas más experiencias participativas en ese ámbito que en los demás.

En síntesis, tal como se planteaba en la hipótesis, los mecanismos de participación ciudadana cuentan en general con alto reconocimiento normativo y desarrollo institucional, pero baja capacidad de incidencia y de aporte a la rendición de cuentas. Por otro lado, contrario a lo propuesto en la hipótesis, los mecanismos de participación ciudadana sí han contado con un alto desarrollo institucional. Finalmente, en general los mecanismos de carácter administrativo han logrado mejores condiciones para fortalecer la democracia más allá del voto que los mecanismos de carácter electoral y legislativo y el mecanismo identificado en la rama judicial, principalmente por su baja capacidad de incidencia real.

Conclusiones y nueva agenda de investigación

El análisis desarrollado en esta investigación permite sostener que la democracia mexicana ha experimentado, particularmente desde la alternancia política del año 2000 un proceso importante de expansión normativa e institucional de mecanismos para la participación ciudadana más allá de las elecciones. En las últimas décadas, el Estado mexicano ha incorporado instrumentos orientados a ampliar la interacción entre gobierno-sociedad en los ámbitos electoral, legislativo y administrativo e incluso el judicial, generando un entramado institucional que, al menos formalmente, reconoce la participación como un componente permanente de la vida democrática.

Sin embargo, los hallazgos de esta investigación muestran que la ampliación de mecanismos participativos no necesariamente se ha traducido en una redistribución sustantiva del poder público hacia la ciudadanía. En términos generales, el Estado mexicano ha privilegiado mecanismos participativos de legitimación más que mecanismos orientados a compartir efectivamente la capacidad de decisión. La mayor parte de los instrumentos analizados permiten consultar, deliberar, acompañar o vigilar parcialmente la acción gubernamental, pero pocos generan capacidades vinculantes de decisión o control efectivo sobre las decisiones públicas.

Los resultados del análisis comparado permiten observar que los mecanismos de participación ciudadana presentan niveles altos de reconocimiento normativo, desarrollo institucional y de funcionamiento efectivo, particularmente en el ámbito administrativo, donde existen ejercicios recurrentes y estructuras institucionales permanentes. Esto significa que en México existe una infraestructura institucional relativamente amplia para poner en práctica diversos mecanismos participativos.

No obstante, la investigación confirma una parte central de la hipótesis planteada: la mayoría de los mecanismos analizados presentan capacidades limitadas de incidencia y un reducido aporte a la rendición de cuentas. Incluso en aquellos casos donde existen procesos deliberativos relativamente sólidos o mecanismos de vigilancia ciudadana institucionalizada, las decisiones fundamentales continúan concentradas en las estructuras gubernamentales y políticas tradicionales. En otras palabras, la participación ciudadana en México frecuentemente opera dentro de márgenes previamente delimitados por el propio Estado.

En este sentido, los hallazgos permiten identificar la existencia de una participación protocolaria, compatible con un sistema político que mantiene rasgos importantes de concentración del poder y de presidencialismo fuerte. Diversos mecanismos participativos funcionan bajo diseños institucionales donde la autoridad conserva el control sobre la convocatoria, la definición de temas, los alcances de la deliberación y la eventual incorporación de las propuestas ciudadanas. Esto se observa con claridad en mecanismos consultivos, plataformas digitales gubernamentales, ejercicios de diálogo institucional e incluso en el parlamento abierto y el *amicus curiae*.

Asimismo, varios de los mecanismos analizados parecen operar más como dispositivos de contención social y legitimación política que como instrumentos de democratización sustantiva. En distintos casos, la apertura de espacios participativos permite procesar demandas sociales, canalizar inconformidades o fortalecer narrativas de apertura gubernamental sin alterar de manera profunda las relaciones de poder existentes. La experiencia de la consulta popular de 2021, la revocación de mandato de 2022 o incluso el parlamento abierto muestran cómo ciertos mecanismos pueden funcionar simultáneamente como espacios de participación y como herramientas de legitimación política impulsadas desde el propio poder público.

Por otro lado, la investigación también evidencia diferencias relevantes entre tipos de mecanismos. Los mecanismos administrativos obtuvieron los puntajes promedio más altos,

lo cual sugiere que la interacción cotidiana entre ciudadanía y administración pública ha generado mayores espacios de participación institucionalizada que en los ámbitos electoral y legislativo. Destacan particularmente experiencias como el presupuesto participativo, la Contraloría Social, los Testigos Sociales y el CPC del SNA. Sin embargo, incluso en estos casos persisten limitaciones importantes relacionadas con la ausencia de capacidades de sanción, la dependencia presupuestaria y la falta de vinculatoriedad efectiva.

Asimismo, la investigación muestra que muchos mecanismos participativos dependen en exceso de la voluntad política de las autoridades y de condiciones coyunturales de confianza entre el gobierno y la sociedad civil. La experiencia de la AGA resulta particularmente ilustrativa: a pesar de haber generado esquemas innovadores de cocreación y colaboración, la ausencia de garantías institucionales sólidas provocó que el mecanismo perdiera estabilidad frente a conflictos políticos y deterioro de la confianza entre actores.

En conjunto, los hallazgos sugieren que el principal desafío de la participación ciudadana en México ya no consiste únicamente en crear nuevos mecanismos, sino en fortalecer su capacidad de incidencia real, su autonomía frente al poder político y su contribución efectiva a la rendición de cuentas. La democracia después del voto requiere más que espacios de consulta o deliberación: exige mecanismos capaces de traducir la participación ciudadana en decisiones públicas verificables, controles efectivos sobre el poder y formas más horizontales de relación entre la ciudadanía y las autoridades.

Por otro lado, la investigación permite proponer una agenda futura de investigación orientada a profundizar en el estudio de la democracia participativa en México. En primer lugar, resulta necesario analizar las condiciones en la sociedad que permiten -o permitirían- una materialidad efectiva de la participación ciudadana. Esto implica estudiar factores como su confianza hacia las autoridades, sus capacidades organizativas y sus incentivos para colaborar o no con el poder público.

En segundo lugar, se propone desarrollar investigaciones comparadas sobre experiencias participativas a nivel subnacional. La heterogeneidad existente entre entidades federativas y municipios sugiere que existen diferencias importantes en términos de diseño institucional, implementación y resultados de los mecanismos participativos, las cuales aún no han sido suficientemente sistematizadas desde una perspectiva comparativa.

En tercer lugar, se considera relevante impulsar estudios orientados a construir un estado del arte actualizado sobre la participación ciudadana más allá del voto en México. La proliferación de mecanismos, conceptos y experiencias participativas hace necesario un esfuerzo de sistematización que permita identificar tendencias, transformaciones recientes, vacíos de información, nuevas formas de interacción entre la ciudadanía y el poder público, pero sobre todo, saber si actualmente existe una vigorosa interacción entre ellos y una incidencia efectiva de la sociedad en las políticas públicas.

En cuarto lugar, se podría emprender una investigación comparativa a nivel internacional que permita identificar si el país está rezagado o adelantado en estas materias, si los problemas detectados son típicos de democracias híbridas como la mexicana y si existen experiencias en otras latitudes que muestren una incidencia real de la ciudadanía y un aporte a la rendición de cuentas por parte de los mecanismos participativos ahí existentes. En particular, sería ideal contar con una investigación en este sentido respecto a América Latina, considerando además los momentos políticos que se viven actualmente en cada país de la región.

Finalmente se sugiere impulsar una agenda legislativa orientada a la creación de una legislación de alcance nacional en materia de participación ciudadana que incluya mecanismos claros y homogéneos de rendición de cuentas no solo del ejercicio de gobierno en sí mismo sino también respecto a la incidencia de las propuestas ciudadanas que se deriven de los ejercicios participativos. En este sentido han existido serie de esfuerzos de

agrupaciones sociales interesadas en que así sea, de manera que una iniciativa en la materia tendría de entrada una importante base de apoyo desde la sociedad civil.

Esta investigación muestra que México ha construido una arquitectura institucional amplia en materia de participación ciudadana, pero que ello no necesariamente ha implicado una democratización profunda y permanente del ejercicio del poder. La democracia más allá del voto continúa siendo un proceso en construcción, marcado por tensiones entre apertura institucional, control político y demandas sociales de mayor influencia ciudadana en el manejo de los asuntos públicos.

Bibliografía

1. Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Banco Mundial.
2. Ackerman, J. (2021). *Revocación de mandato y democracia participativa en México*. Siglo XXI Editores.
3. Altman, D. (2011). *Direct democracy worldwide*. Cambridge University Press.
4. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
5. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917, 5 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
7. Córdova, L., & Murayama, C. (2015). *La reforma electoral de 2014: Alcances y desafíos*. Fondo de Cultura Económica.

8. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.
9. Escalante Gonzalbo, F. (2010). *Historia mínima de México*. El Colegio de México.
10. Fix-Zamudio, H., & Valencia Carmona, S. (2010). *Derecho constitucional mexicano y comparado* (7.^a ed.). Porrúa.
11. Florescano, E. (1997). *Etnia, Estado y nación: Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. Taurus.
12. Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4–5), 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
13. Fox, J. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72, 346–361. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
14. Guerra, F. X. (1992). *Modernidad e independencias: Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Fondo de Cultura Económica.
15. Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press.
16. Held, D. (2006). *Models of democracy* (3rd ed.). Stanford University Press.

17. Hevia de la Jara, F. (2010). *Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en México*. CIESAS.
18. Hevia de la Jara, F. (2011). *Mecanismos de participación ciudadana: Una revisión institucional*. CIESAS.
19. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2018, 24 de mayo). *Insuficientes los resultados del gobierno a un año de la suspensión de actividades de la sociedad civil en el proceso de gobierno abierto*. IMCO. <https://imco.org.mx/insuficientes-resultados-del-gobierno-ano-la-suspension-actividades-sociedad-civil-proceso-gobierno-abierto/>
20. Instituto Nacional Electoral. (2021). *Consulta popular 2021: Memoria del proceso*. INE.
21. Isunza Vera, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En E. Isunza Vera & A. J. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social* (pp. 265–291). CIESAS / Miguel Ángel Porrúa.
22. Isunza Vera, E., & Gurza Lavalle, A. (2010). *La innovación democrática en América Latina: Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS / Universidad Veracruzana.
23. Kriesi, H. (2008). *Direct democratic choice: The Swiss experience*. Lexington Books.

24. Merino, M. (2003). *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica.
25. Merino, M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral.
26. Merino, M. (2016). *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Nacional Electoral.
27. Morelos, J. M. (2010). *Sentimientos de la Nación* (Original publicado en 1813). Secretaría de Educación Pública.
28. O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
29. O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
30. Open Government Partnership. (2019a). *México: Informe de resultados del plan de acción nacional*. OGP.
31. Open Government Partnership. (2019b). *Open parliament guide*. OGP.
32. Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.

33. Puente Martínez, K. (Coord.). (2021). El Congreso mexicano y el parlamento abierto: Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/congreso%20mexicano%20y%20parlamento%20abierto.pdf>
34. Redacción. (2021, 15 de agosto). *AMLO critica a asociaciones civiles que reciben dinero de EU*. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/15/amlo-critica-a-asociaciones-civiles-que-reciben-dinero-de-eu/>
35. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
36. Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13–28). Lynne Rienner.
37. Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper & Brothers.
38. Welp, Y., & Serdült, U. (2014). *La democracia directa en América Latina: Tendencias y desafíos*. UNAM.

39. Ziccardi, A. (2018). *Participación ciudadana y políticas públicas en las ciudades mexicanas*. UNAM.
40. Zovatto, D. (2014). *Mecanismos de democracia directa en América Latina*. IDEA Internacional.