

Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano

Jaime Chávez Alor
y Dante Preisser Rentería*

Introducción

La participación ciudadana significa toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta influir sobre las decisiones de la agenda pública (Balbis 2005, 7). Algunos la definen como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permite a los ciudadanos el acceso a decisiones directas en espacios territoriales, regionales y comunitarios (Alarcón 2002, 105). Otros la entienden como el medio por el cual los ciudadanos utilizan mecanismos institucionalizados, con el objetivo de influir en la toma de decisiones de los gobernantes (IFE 2009, 5). Lo que comparten las diversas definiciones de participación ciudadana es la organización de los ciudadanos para aprobar o rechazar la forma de ejercer el poder.

En el marco jurídico nacional hay varias denominaciones para diferentes mecanismos de participación ciudadana. En el ámbito federal se contempla únicamente la iniciativa ciudadana y la consulta popular, sin que ésta se desarrolle de manera específica como referendo o

* Jaime Chávez Alor, abogado por la Escuela Libre de Derecho y Maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York. Dante Preisser Rentería, abogado por la Escuela Libre de Derecho y Maestro en Derecho por la Universidad de California en Berkeley.

plebiscito, situación que se ha replicado de manera importante en la legislación de las entidades federativas. Está el caso de Yucatán, por ejemplo, que en su constitución señala a la “consulta popular” como un concepto genérico de participación ciudadana, que en la legislación específica se define haciendo alusión a los otros mecanismos señalados: referendo, plebiscito e iniciativa popular.¹

Las figuras existentes como medios de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato, la consulta popular y las candidaturas independientes; también se puede considerar otras figuras con diferentes denominaciones como la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, las organizaciones y la asamblea ciudadanas.

Mecanismo	Principales características
Plebiscito	La ciudadanía participa de las decisiones de carácter administrativo.
Referéndum	La ciudadanía participa en el sentido de la norma creada o modificada en el ámbito legislativo.
Iniciativa ciudadana	La ciudadanía participa en el proceso legislativo a través de la presentación de una propuesta.
Revocación del mandato	La ciudadanía da por terminado el cargo de la persona que fue elegida democráticamente, antes del periodo para el que fue seleccionado.
Consulta popular	La ciudadanía participa en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional. La decisión puede ser vinculatoria tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo.
Candidaturas independientes	La ciudadanía puede postularse para contender por un cargo de representación popular, sin la intermediación de partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia.

¹ En abril de 2012 se incluyeron dos figuras de participación ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Congreso de la Unión aprobó una reforma para permitir la iniciativa ciudadana y la consulta popular, que posteriormente fue validada por las legislaturas y promulgada por el ejecutivo. Aunque en la mayoría de las constituciones locales ya se establecían figuras de democracia directa, en la Constitución no había ninguna. Hasta marzo de 2014 terminó la discusión y aprobación de la normatividad secundaria en la que se regulan estas figuras, tanto en el Congreso de la Unión como en la mayoría de los congresos locales. En diciembre de 2019 se reformó de nueva cuenta la Constitución para ajustarla consulta popular e incluir la revocación del mandato.

El presente capítulo tiene tres objetivos: primero, definir de manera sucinta las tres principales formas de participación ciudadana contempladas en las entidades federativas (plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana/popular); segundo, identificar las tendencias más importantes en torno a la legislación en materia de participación ciudadana en las entidades; tercero, mostrar aspectos relevantes del proceso y la organización de cada forma de participación ciudadana, así como las restricciones, el financiamiento y la difusión para implementar cada una.

Plebiscito

Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, el plebiscito es la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal”. También lo define como “resolución tomada por todo un pueblo por mayoría de votos” (RAE 2001a).

Un grupo de ciudadanos organizados puede recurrir al plebiscito para expresar su posición sobre una decisión del gobierno que considere contraria a sus intereses. Si los organizados cumplen los requisitos previstos legamente, el proceso plebiscitario se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes y cuyo resultado determina si la decisión del gobierno se modifica.

El plebiscito en el ámbito estatal mexicano

Hay veintiocho entidades que contemplan el plebiscito en sus constituciones locales. Las cuatro entidades que no reconocen la figura son Campeche, el Estado de México, Hidalgo y Nuevo León. Por su parte, en veintiséis entidades hay una ley específica de participación ciudadana. Finalmente, siete entidades contemplan el tema en el código electoral. Adicionalmente, solo el estado de Chiapas contempla la figura en su reglamento (ver tabla 1).

Inicios y aprobación del plebiscito

Las diferentes definiciones del plebiscito suponen la intervención ciudadana en las decisiones tomadas o por tomar por el poder ejecutivo. Por lo tanto, al inicio del proceso es de vital importancia establecer quién es la autoridad encargada de aprobar la solicitud. El nivel de independencia de dicha autoridad con respecto al poder ejecutivo será determinante en el ejercicio del proceso plebiscitario. En México, los institutos electorales son los órganos facultados en la mayoría de las ocasiones para aprobar la solicitud, pero en algunos casos también están facultados el poder ejecutivo, el congreso local y un consejo de participación ciudadana.

En veintidós entidades, el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral local (ver cuadro 3). En Chiapas, Ciudad de México, Tamaulipas y Veracruz, el ejecutivo local es responsable de aprobar la solicitud; en Aguascalientes, el congreso local puede aprobar la solicitud; en Morelos, aprueba la solicitud un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso; la legislación de Tamaulipas no especifica la autoridad responsable de aprobar la solicitud.

Tabla 1. Legislación en materia de plebiscito en las entidades de la Federación 2018

Entidad	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contempla la implementación del plebiscito
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	✓
Baja California	Sí	Sí	Sí	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	No	✓
Campeche	No	No	No	No	x
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓

Continuación

Entidad	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contempla la implementación del plebiscito
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	Sí	No	✓
Estado de México	No	No	No	No	x
Guanajuato	Sí	Sí	No	No	✓
Guerrero	Sí	Sí	No	No	✓
Hidalgo	No	No	No	No	x
Jalisco	Sí	Sí	No	No	✓
Michoacán	Sí	Sí	No	No	x
Morelos	Sí	Sí	No	No	✓
Nayarit	Sí	Si	No	No	x
Nuevo León	No	No	No	No	x
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	✓
Puebla	Sí	No	No	No	x
Querétaro	Sí	Sí	No	No	✓
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	✓
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
Total	28	26	7	1	25

Fuente: Elaboración propia, información de las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Financiamiento y difusión del plebiscito

La modalidad de financiamiento para divulgar la participación ciudadana puede ser pública o privada. En México, la mitad de las entidades contempla algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte de esas entidades otorga espacios públicos en medios de comunicación (ver tabla 2).

En específico, catorce entidades contemplan financiamiento público, mientras que Tlaxcala acepta tanto público como privado; mientras que en siete de las entidades —incluidas algunas de las mencionados previamente— donde se ceden espacios en medios de comunicación públicos; por último, en diecinueve entidades se estipula que la difusión del plebiscito es tarea del instituto electoral local.

Tabla 2. Financiamiento y difusión en las entidades de la Federación, 2018

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California Sur	Tlaxcala	Baja California Sur	Aguascalientes
Colima		Colima	Baja California
Durango		Durango	Baja California Sur
Guanajuato		Guanajuato	Chihuahua
Jalisco		Morelos	Coahuila
Michoacán		Oaxaca	Colima
Morelos		Sonora	Ciudad de México
Oaxaca			Guanajuato
Querétaro			Guerrero
Quintana Roo			Jalisco
San Luis Potosí			Michoacán
Sonora			Morelos
Tlaxcala			Oaxaca
Yucatán			Querétaro
			Sonora
			Tlaxcala
			Veracruz
			Yucatán
			Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Implementación y efectos del plebiscito

El proceso del plebiscito inicia cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada se inicia formalmente la implementación del mecanismo. Siguen entonces cuatro etapas: 1) expedición de la convocatoria; 2) organización del proceso; 3) conteo y validez de la participación; 4) declaración de los efectos vinculantes o de recomendación.

Si todos los actores involucrados consideran que el proceso se apegó al derecho, la implementación del plebiscito habrá terminado y la autoridad declarará los efectos, vinculatorios o no. Si, por el contrario, algún actor considera que una parte del proceso no se apegó a la normatividad, se podrá impugnar el proceso ante la instancia correspondiente cuando la ley así lo estipule.

Las tres primeras etapas (expedición de convocatoria, organización del proceso, conteo y validación) son delegadas, en una vasta mayoría de las entidades del país, al instituto electoral local. La etapa de impugnación se encarga a un tribunal electoral, cuando la normatividad así lo estipule (ver tabla 3).

Tabla 3. Autoridades encargadas del proceso plebiscitario en las entidades federativas, 2018

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Chiapas	Poder Ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Colima	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Ciudad de México	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	No
Guerrero	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Consejo de participación ciudadana	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal Superior de Justicia
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	Poder Ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Al respecto, en veinticuatro entidades, el instituto electoral local está encargado de expedir la convocatoria del plebiscito; en cuatro entidades la responsabilidad recae en el poder ejecutivo y en el caso de Morelos la legislación no contempla la modalidad. Por su parte, en veintiocho entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el ejercicio. En las veintiocho entidades que lo regulan, el instituto electoral local es la autoridad encargada de contar y validar la participación. Por último, en veinticuatro entidades donde sí hay, la instancia ante la cual los actores involucrados pueden impugnar el proceso es el tribunal electoral local; en Guanajuato la ley no se pronuncia sobre el particular.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad encargada del conteo (o por un tribunal electoral en caso de impugnación), se declaran los efectos del proceso plebiscitario, que pueden ser vinculatorios o de recomendación. En veintisiete entidades estipulan que el resultado tiene efectos vinculantes, y Zacatecas sólo tiene efectos de recomendación para la autoridad.

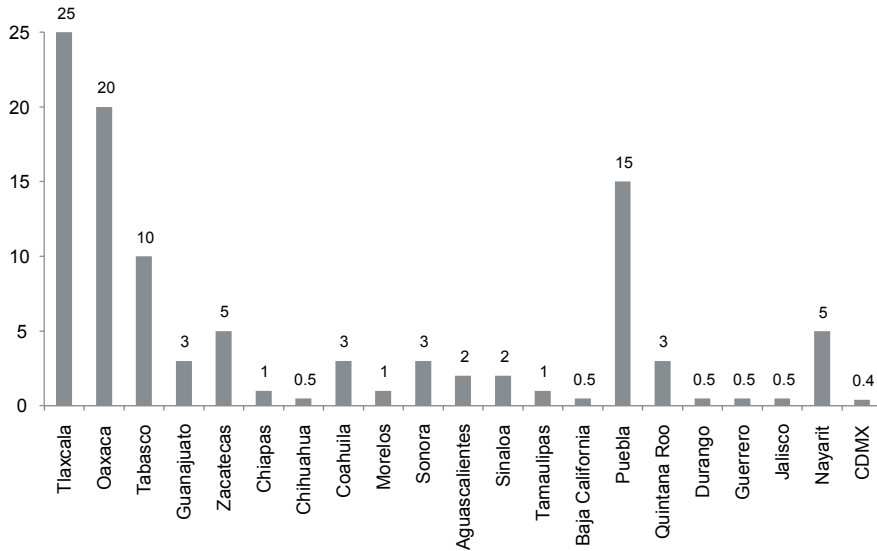
Restricciones al plebiscito

La legislación en materia de participación ciudadana suele contemplar limitaciones a los distintos mecanismos que la componen. En las veintiséis entidades que regulan el plebiscito, las restricciones adoptan cuatro modalidades: 1) geográfica; 2) temporal; 3) materias excluidas; y 4) umbral mínimo de participación (ver gráfica 1).

Sobre algunos de los requisitos contemplados en las leyes para iniciar el plebiscito, se encuentra lo siguiente:

- La legislación de once entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral/lista nominal para iniciar el plebiscito.
- La normatividad de seis entidades pide la firma de más de 2.5% pero menos de 5% del padrón electoral/lista nominal para iniciar el plebiscito (Chiapas, Coahuila, Morelos, Querétaro y Sonora).
- En Oaxaca, Puebla, Tabasco y Tlaxcala se estipula que la solicitud debe ser presentada con la firma de 10% o más del padrón electoral/lista nominal (20%, 15%, 10% y 25%, respectivamente).
- En cuatro entidades —Campeche, Estado de México, Hidalgo y Nuevo León— no se indican los requisitos.
- En Veracruz los ciudadanos no pueden solicitar el inicio del proceso del plebiscito.

Gráfica 1. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio del plebiscito, 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Sobre las restricciones geográficas, si la legislación contempla la aplicación del plebiscito tanto en el ámbito municipal como estatal, no hay entonces restricción geográfica (ver cuadro 4). En ese sentido, veintidós entidades carecen de limitación territorial alguna. Las siete entidades restantes —Baja California Sur, Ciudad de México, Oaxaca, Puebla Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas— permiten el ejercicio sólo en el ámbito estatal.

Tabla 4. Entidades cuya legislación contempla el plebiscito en los ámbitos estatal y municipal, 2018

Aguascalientes	Querétaro
Baja California	San Luis Potosí
Chiapas	Michoacán
Chihuahua	Sinaloa
Coahuila	Sonora
Colima	Tabasco
Durango	Tlaxcala
Guanajuato	Veracruz
Jalisco	Yucatán
Morelos	Zacatecas
Nayarit	Quintana Roo

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que se puede accionar el mecanismo durante un periodo fijo de tiempo o en lapsos de tiempo determinados, como años electorales (ver tabla 5).

Al respecto, en quince entidades, la normatividad restringe la implementación del plebiscito durante períodos electorales. En Aguascalientes, Ciudad de México, Durango, Michoacán, Morelos y Puebla hay límites al número de veces en que el mecanismo puede usarse al año.

El último tipo de restricción al plebiscito se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no son sujetas de consulta. La mayoría de ellas o son de tipo tributario, financiero y fiscal, o se refieren a las que regulan el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 5).

Al respecto, veinticinco entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso plebiscitario, mientras que veintitrés entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del proceso plebiscitario. Por último, siete entidades

—Coahuila, Durango, Guanajuato, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán— excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos del proceso plebiscitario.

Ejemplos de plebiscitos

Hay diversos ejemplos de plebiscitos en entidades federativas. En diciembre de 2010 se realizó en la ciudad de Guanajuato el primer plebiscito en la historia del estado; el resultado fue un rotundo rechazo al proyecto para urbanizar las faldas de los cerros del Hormiguero, La Bufa y Los Picachos. Ello empujó al presidente municipal a revocar el acuerdo que autorizaba la urbanización de los tres simbólicos cerros.

En el plebiscito participaron 14,941 personas; 12,546 (83.97%) se pronunciaron en contra del proyecto, y sólo 2,278 a favor. Hay que señalar que se acató el resultado del plebiscito, a pesar de que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato establece que para que el plebiscito sea vinculatorio en el ámbito municipal debe votar al menos 50% de la lista nominal de electores del municipio o del estado, dependiendo si se trata del ámbito municipal o estatal.

En el municipio de Acanceh, en el estado de Yucatán, se realizó en septiembre de 2011 el primer plebiscito en la historia del estado; sometiendo a consideración de la ciudadanía la construcción de una cancha de fútbol rápido por parte del gobierno municipal. En contra del proyecto votaron 2,290 personas; a favor, 1,704 setenta votos nulos y una participación de 4,064 ciudadanos (40.19% del listado nominal de Acanceh).

Tabla 5. Restricciones temporales y temáticas al plebiscito, 2018

Entidad	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Jalisco	No	Si	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	Sí
Nayarit	Si	Si	Si
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	No	Sí	No
Puebla	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Si	Si	Si
Quintana Roo	No	Sí	No
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	Si	Si	Si
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí

Continuación

Entidad	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No
Total	Sí: 15	Sí: 25	Sí: 19

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Referéndum

De acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, el referéndum es el “procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo” (RAE 2001b). La diferencia respecto al plebiscito radica en que en este último son los poderes públicos los que someten a consideración de la ciudadanía una propuesta, mientras que es la ciudadanía la que propone el referéndum.

Mecanismo	Origen de propuesta	Naturaleza del acto sujeto a participación
Plebiscito	Poderes públicos	Acto administrativo
Referéndum	Ciudadanía	Acto legislativo

Fuente: Elaboración propia.

Los ciudadanos pueden recurrir al referéndum para expresar su opinión sobre un asunto, con miras a modificar alguna norma creada o modificada en el ámbito legislativo. Si se cumplen los requisitos previstos, el referéndum se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes, cuyo resultado determina si la legislación cuestionada se modifica.

Tabla 6. Legislación en materia de referéndum en las entidades de la Federación, 2018

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación del referéndum
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí	✓
Baja California	Sí	Sí	Si	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	Si	No	✓
Campeche	No	No	No	No	x
Chiapas	No	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	Sí	No	✓
Estado de México	Sí	Sí	No	No	✓
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	✓
Guerrero	Sí	Sí	No	No	✓
Hidalgo	No	No	No	No	x
Jalisco	Sí	No	Sí	No	✓
Michoacán	Sí	Sí	Sí	No	✓
Morelos	Sí	Sí	No	Sí	✓
Nayarit	Sí	No	No	No	x
Nuevo León	No	No	No	No	x
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	x
Puebla	Sí	No	No	No	x
Querétaro	Si	Si	No	No	x
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	x
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓

Continuación

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación del referéndum
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
Total	28	25	8	4	28

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

El referéndum en el ámbito estatal mexicano

En el ámbito estatal, la constitución de veintiocho entidades incluye la figura del referéndum. Las cinco entidades que no lo reconocen son Campeche, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León y Querétaro. Entre las veintiocho entidades que contemplan en su constitución el referéndum, veintitrés regulan su implementación mediante leyes, reglamentos o el código electoral local de la siguiente manera (ver tabla 6): veinticinco entidades tienen una ley de participación ciudadana que regula el referéndum; cuatro entidades tienen un reglamento de participación ciudadana. Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, y Michoacán contemplan alguna regulación del referéndum en la ley/código electoral local.

Modalidades del referéndum

Al igual que para el plebiscito, la implementación del referéndum depende también de las modalidades reguladas en la legislación de las entidades. Cuatro elementos destacan del abanico de reglas previstas

en las leyes locales: grado de inclusión ciudadana; financiamiento y difusión; implementación y efectos; restricciones.

El referéndum es una de las figuras clásicas de la participación ciudadana. Su ejercicio implica la intervención de los ciudadanos en el proceso legislativo, al someter la creación de normas generales a la aprobación de los votantes. No obstante, en México algunas leyes establecen límites a esa intervención.

Según la legislación, la influencia de los ciudadanos en el proceso del referéndum puede variar. En las leyes que se apegan a la definición clásica del mecanismo, los ciudadanos pueden solicitar el inicio del referéndum y, además, votar en él. Veintiocho entidades se encuentran en ese caso, lo mismo que la Ciudad de México, Tamaulipas y Zacatecas, con la diferencia de que su normatividad establece que la votación no tendrá efectos vinculatorios. En un tercer caso, los ciudadanos no pueden solicitar el inicio del referéndum, pero sí pueden votar en él. El único estado que tiene tal modalidad es Veracruz, en donde sólo pueden solicitar el inicio del mecanismo el gobernador, el Congreso del estado y los municipios, pudiendo los ciudadanos únicamente votarlo.

Inicios y aprobación del referéndum

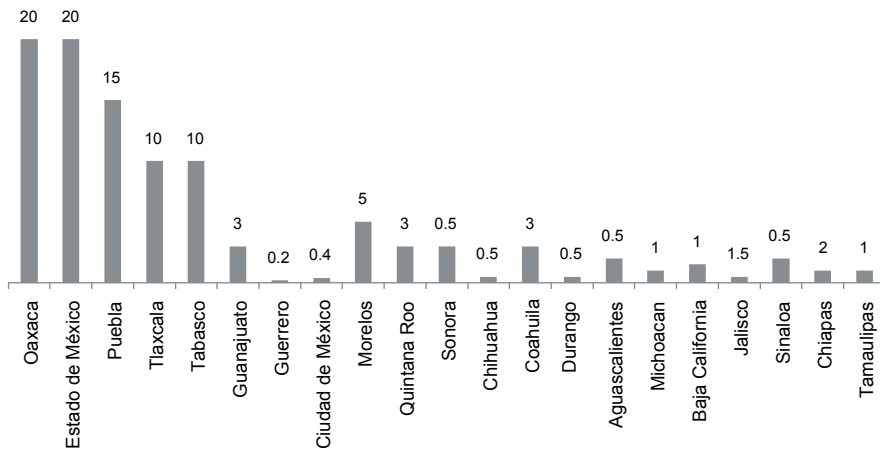
El referéndum conlleva la intervención ciudadana en las decisiones legislativas tomadas o por tomar, ya sea por un órgano legislativo o por el ejecutivo. Es de vital importancia entonces saber qué autoridad se encargará de aprobar la solicitud. En el ámbito estatal, el nivel de independencia de esa autoridad con respecto al congreso local será determinante en el desarrollo del proceso. En México, los institutos electorales locales son los órganos facultados en su mayoría para aprobar la solicitud, pero en ocasiones también lo están el congreso local, el poder ejecutivo y un consejo de participación ciudadana (ver tabla 7).

De las veintinueve entidades en las que la figura del referéndum está contemplada, algunas leyes indican los requisitos para solicitar el inicio del procedimiento de referéndum. Así, la legislación de once entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral/lista nominal para iniciar el referéndum; la normatividad de cinco entida-

des solicita la signatura de más de 2.5% y hasta 5% del padrón electoral/lista nominal para iniciar el proceso. Por su parte, en el Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Tlaxcala se estipula que la solicitud debe ser presentada con la firma del 10% o más del padrón electoral/lista nominal (20%, 15% y 10%, respectivamente).

En veintitrés entidades, el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral, y en cinco entidades —Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero y Tamaulipas— el congreso local aprueba la solicitud. En el Estado de México y Veracruz es el poder ejecutivo, y en Morelos, un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso local.

Gráfica 2. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio de referéndum



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas. (Cinco entidades federativas no especifican en su legislación estatal el porcentaje de ciudadanos para iniciar el procedimiento de referéndum)

Tabla 7. Autoridades encargadas del proceso en materia de referéndum en las entidades de la Federación, 2018

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Chiapas	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Colima	Instituto electoral	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Ciudad de México	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Guerrero	Instituto electoral	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Financiamiento y difusión del referéndum

El financiamiento para promover la participación ciudadana puede ser público o privado. Menos de la mitad de las entidades federativas que regulan el referéndum contempla algún tipo de financiamiento, y poco más de la tercera parte estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte de esas entidades otorga espacios en medios de comunicación públicos (ver tabla 8).

De manera específica, doce entidades contemplan financiamiento público; Tlaxcala acepta tanto público como privado. En Coahuila y Aguascalientes se conceden espacios en medios de comunicación públicos, a pesar de que no está permitido el financiamiento bajo ninguna modalidad. Por su parte, la legislación de nueve estados, incluidos los ya mencionados, otorga espacios en medios de comunicación públicos. Por último, en dieciocho entidades se estipula que la difusión del referéndum es tarea del instituto electoral.

Cabe señalar que una amplia mayoría de las entidades que legislan sobre el financiamiento y difusión del plebiscito, también lo hacen para el referéndum con las mismas modalidades.

Tabla 8. Financiamiento y difusión del referéndum en las entidades de la Federación, 2018

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California Sur	Tlaxcala	Aguascalientes	Aguascalientes
Colima		Baja California Sur	Baja California
Durango		Coahuila	Baja California Sur
Guanajuato		Colima	Chiapas
Jalisco		Durango	Chihuahua
Oaxaca		Guanajuato	Coahuila
Querétaro		Morelos	Colima
San Luis Potosí		Oaxaca	Guanajuato
Sonora		Sonora	Jalisco
Tlaxcala			Michoacán

Continuación

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
			Veracruz
			Morelos
			Yucatán
			Oaxaca
			Querétaro
			Sonora
			Tlaxcala
			Veracruz
			Yucatán
			Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Implementación y efectos del referéndum

El proceso del referéndum comienza cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada,² se inicia formalmente la implementación del mecanismo. Siguen entonces cuatro etapas: 1) expedición de la convocatoria; 2) organización del proceso; 3) conteo y validación de la participación; 4) declaración de los efectos. Si todos los actores involucrados consideran que el proceso se apega al derecho, la implementación del referéndum habrá terminado y la autoridad declarará los efectos, si los hubiese. Cuando un actor considere que una parte del proceso no se apega a la normatividad, podrá impugnar el proceso ante la instancia legalmente facultada para ello.

La tendencia es que las tres primeras etapas (expedición de convocatoria, organización del proceso, conteo, y validación), sean delegadas al instituto electoral local. Un tribunal electoral se encarga de las impugnaciones (ver tabla 7).

En veintidós entidades, el instituto electoral local expide la convocatoria, mientras que en cinco lo hace el congreso. La legislación de

² Proceso que incluye la validez de la solicitud y de las firmas de los peticionarios.

Morelos no contempla la modalidad. En veintiocho entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el referéndum; en Morelos, la normatividad delega esa tarea a un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso.

En veintinueve entidades que regulan el referéndum, el instituto electoral es el encargado de contar y validar la participación. En veinticinco entidades, la impugnación del proceso se realiza ante el tribunal electoral; en otros tres —Baja California Sur, San Luis Potosí y Tlaxcala— la instancia responsable es el instituto electoral del estado. En Guanajuato, la ley no se pronuncia al respecto.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad correspondiente, o por un tribunal electoral en caso de impugnación, se declararán los efectos del proceso de referéndum. Éstos pueden ser vinculatorios o de recomendación. En la mayoría de las entidades que regulan el referéndum prevalece la primera modalidad. Así, en veintiséis entidades se estipula que el resultado tendrá efectos vinculatorios, mientras que en otras tres —Ciudad de México, Tamaulipas y Zacatecas— el referéndum sólo tiene efectos de recomendación.

Restricciones al referéndum

La legislación en materia de participación ciudadana suele limitar el ejercicio de los distintos mecanismos que la componen. En las veintinueve entidades del país que regulan el referéndum, las restricciones adoptan tres modalidades: 1) temporal, 2) materias excluidas y 3) umbral mínimo de participación.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que el mecanismo puede ser usado durante un periodo fijo o en lapsos especiales, como en años electorales (ver tabla 9).

En específico, en dieciséis entidades la normatividad restringe la celebración del referéndum durante periodos electorales. Por su parte, en ocho entidades —Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos y Puebla— se limita el

número de veces que el mecanismo puede ser implementado durante un año. El estado de Sinaloa establece que el referéndum se realizará cada tres años, de manera concurrente con la jornada electoral del año que corresponda.

El último tipo de restricción al referéndum se refiere a los temas que, por razones técnicas o políticas, no son sujetos de consulta. La mayoría de ellas o son de tipo tributario, financiero y fiscal, o se relacionan al régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 9).

En veintisiete entidades se excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso de referéndum. 22 entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del proceso de referéndum. Cinco entidades —Durango, Guanajuato, Morelos, Tabasco y Tlaxcala— excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos del proceso de referéndum.

Tabla 9. Restricciones temporales y temáticas del referéndum, 2018

Estado	Períodos electorales	Tributarios, financieros, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	No	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		

Continuación

Estado	Períodos electorales	Tributarios, financieros, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Jalisco	Sí	Si	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	No	Sí	Sí
Nayarit	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	Si	No	Sí
Puebla	Si	Sí	Sí
Querétaro	Si.	Si	Si
Quintana Roo	No	Sí	Sí
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	No	Sí	No
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	No
Total	16	27	22

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana o iniciativa popular es el mecanismo de democracia semidirecta que permite a la ciudadanía organizada participar en el proceso legislativo (Merino 2001, 15). Lo que se somete a discusión son proyectos legislativos mediante la colecta de firmas por un número mínimo de ciudadanos, que implica el inicio del proceso legislativo (Camacho 2008).

Las iniciativas ciudadanas pueden ser presentadas ante los congresos por una o más personas, según el umbral estipulado en la ley. Después, son turnadas a la comisión legislativa correspondiente para su dictamen; y, por último, pasan al pleno de la legislatura para que se determine si se aprueba o se rechaza.

La iniciativa ciudadana en México

La iniciativa ciudadana es la figura de participación ciudadana estipulada en el mayor número de constituciones de las entidades. Con excepción de Campeche, las treinta y unas entidades restantes incluyen el mecanismo en su constitución.

Entre estos últimos se observa lo siguiente (ver tabla 10): veinticinco entidades tienen una ley de participación ciudadana; cuatro entidades tienen un reglamento de participación ciudadana/iniciativa ciudadana, y otras tres entidades contemplan alguna regulación en la ley/código electoral local. Por último, la única entidad que no ha legislado en materia de iniciativa popular estableciendo una ley o un reglamento es Campeche.

Modalidades de la iniciativa ciudadana

El ejercicio de la iniciativa ciudadana depende de las diferentes modalidades que adopta en las legislaciones estatales. En comparación con el plebiscito y el referéndum, la cantidad de modalidades relevantes de la iniciativa popular es menor; puesto que, una vez que es presentada ante el Congreso local, sigue el procedimiento regular para la creación de leyes.

Tres elementos destacan de entre el mar de reglas locales: i) la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana; ii) implementación de la iniciativa ciudadana; iii) restricciones y barreras a la iniciativa ciudadana.

La iniciativa popular es una de las figuras más importantes de participación ciudadana. A diferencia del plebiscito y el referéndum, su im-

plementación es más homogénea entre las leyes que la regulan, puesto que sólo se regula hasta la presentación de la iniciativa; como ya se mencionó, después sigue el proceso legislativo de los congresos locales.

Asimismo, la participación ciudadana efectiva no está restringida en el proceso de la iniciativa popular. En México, la solicitud de inicio del proceso en todas las entidades está a cargo de los ciudadanos. La diferencia reside en los umbrales para dar inicio el procedimiento.

Para solicitar la iniciativa ciudadana, la tendencia en la legislación de las entidades establece una barrera de menos de 2.5% de firmas del padrón electoral/lista nominal. Como extremos está Tlaxcala —donde cualquier ciudadano puede recurrir al mecanismo— Tabasco, donde la normatividad local pide la firma de, al menos, 10% de la lista nominal (ver gráfica 3).

Tabla 10. Legislación en materia de iniciativa ciudadana en las entidades de la Federación, 2018

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación de la iniciativa ciudadana
Aguascalientes	Sí	Sí	No	Sí	✓
Baja California	Sí	Sí	No	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No	✓
Campeche	No	No	No	No	x
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	No	Sí	No	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	No	No	✓
Estado de México	Sí	No	No	No	✓
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	✓

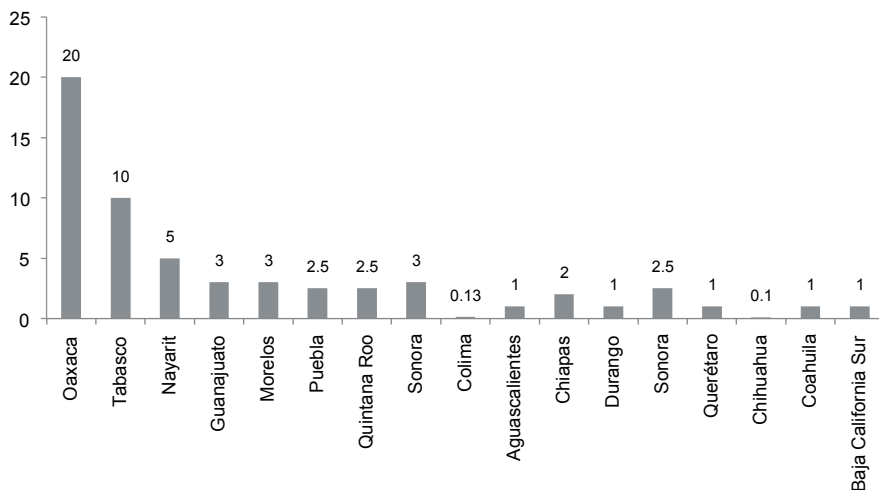
Continuación

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación de la iniciativa ciudadana
Guerrero	Sí	Sí	Sí	No	✓
Hidalgo	Sí	Si	No	No	x
Jalisco	Sí	Sí	Si	No	✓
Michoacán	Sí	No	No	No	x
Morelos	Sí	Sí	No	No	✓
Nayarit	Sí	Sí	No	No	x
Nuevo León	Sí	Sí	No	No	x
Oaxaca	Sí	No	No	No	x
Puebla	Sí	No	No	No	x
Querétaro	Sí	No	No	No	x
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	x
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
Total	31	25	4	3	

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Se tiene, además, que la mayoría de las entidades exigen la firma de 3% o menos del padrón electoral/lista nominal para solicitar la iniciativa ciudadana; por su parte, la legislación de Tabasco pide la firma de al menos 10% de la lista nominal.

Gráfica 3. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista/nominal para presentar una iniciativa ciudadana, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de Tlaxcala cualquier ciudadano puede presentar la iniciativa y en Zacatecas se establece la cantidad de quinientos ciudadanos.

Implementación de la iniciativa ciudadana

Como ya se mencionó, el ejercicio de la iniciativa popular es muy similar al que se someten todas las iniciativas presentadas ante el congreso local. En las leyes de algunas entidades, sólo la autoridad designada para la aprobación de la solicitud y la posibilidad de impugnar el procedimiento difieren del proceso legislativo regular (ver tabla 11).

En particular, en Jalisco, Tabasco y Yucatán, la normatividad estipula que el instituto electoral se encargará de aprobar la solicitud. En otras doce entidades, la ley estipula la impugnación del proceso. En todas ellas la autoridad designada para determinar la procedencia es un tribunal electoral local; en Tlaxcala también se contempla la impugnación ante el instituto electoral del estado.

Tabla 11. Entidades en donde se estipula la impugnación al proceso de la iniciativa ciudadana, 2018

Entidad	Instancia ante la que se impugna
Chiapas	Tribunal electoral
Coahuila	Tribunal electoral
Jalisco	Tribunal electoral
Morelos	Tribunal electoral
Sonora	Tribunal electoral
Tabasco	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto y Tribunal electorales
Yucatán	Tribunal electoral
Oaxaca	Tribunal electoral
Nayarit	Tribunal electoral
Puebla	Tribunal electoral
Sinaloa	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Restricciones a la iniciativa ciudadana

La legislación en materia de participación ciudadana suele limitar la implementación de los distintos mecanismos que la componen. En las treinta y uno entidades que regulan la iniciativa popular, las restricciones adoptan dos modalidades: temporal y materias excluidas. Mientras que la segunda modalidad ha sido ampliamente regulada, pocas entidades han regulado sobre la primera.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad acota, en algunos casos, el ejercicio del mecanismo en años electorales y en periodos posteriores al desechamiento de la iniciativa (ver tabla 12). Así, por ejemplo, la normatividad de Yucatán, Zacatecas y Chiapas restringe la implementación de la iniciativa popular durante periodos electorales. Mientras tanto, en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Veracruz se contempla un periodo de espe-

ra posterior al desechamiento de la iniciativa popular, antes de poder solicitar nuevamente el mecanismo.

El segundo tipo de restricción a la iniciativa ciudadana se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no están sujetas a consulta. En las entidades del país, la mayoría de las materias excluidas son o de tipo tributario, financiero y fiscal, o relacionadas a las que regulan el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 12).

Diecisiete entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales de la iniciativa ciudadana. Catorce entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de la iniciativa ciudadana; en el caso de Morelos se excluye el nombramiento y la destitución de funcionarios públicos de la iniciativa ciudadana.

Tabla 12. Restricciones al ejercicio de la iniciativa ciudadana, 2018

Estado	Períodos electorales	Período posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	Sí	No
Baja California Sur	No	Sí	No	No
Campeche	La iniciativa ciudadana no está contemplada en su normatividad.			
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	No	No	No
Coahuila	No	No	No	No
Colima	No	No	No	No
Ciudad de México	No	No	Sí	Sí
Durango	No	No	No	No
Estado de México	No	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No
Guerrero	No	No	Sí	Sí

Estado	Períodos electorales	Período posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Hidalgo	No	No	No	No
Jalisco	No	No	Sí	Sí
Michoacán	No	No	Sí	Sí
Morelos	No	No	Sí	Sí
Nayarit	No	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	No	No	No	No
Puebla	No	No	Sí	Sí
Querétaro	No	No	No	No
Quintana Roo	No	No	No	No
San Luis Potosí	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No
Tabasco	No	No	Sí	Sí
Tamaulipas	No	No	Sí	Sí
Tlaxcala	No	No	Sí	Sí
Veracruz	No	Sí	No	No
Yucatán	Sí	No	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	No	No	No
Total	3	5	14	13

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Ejercicio de la iniciativa ciudadana

A pesar de la variación en las modalidades y restricciones de la iniciativa ciudadana o popular previstas en el marco jurídico de las entidades federativas, en todas ha habido ejercicios de iniciativa ciudadana. Entre los temas recurrentes, destacan los relativos a la movilidad en las ciudades —ya sea mediante iniciativas para regular el transporte

público— o para incentivar el uso de transportes alternos como la bicicleta. También se han presentado iniciativas sobre temas controversiales como la ley 3 de 3, o la discusión sobre la amapola en Guerrero.

Asimismo, en julio de 2016, en San Luis Potosí, la Comisión de Derechos Humanos, Equidad y Género del Congreso Estatal votó el dictamen por el que se desechaba la iniciativa ciudadana para reformar el Código Penal estatal en relación con la penalización del aborto, aún en los casos de violación, inseminación indebida o que ponga en peligro de muerte a la mujer embarazada.

Finalmente, otro ejemplo se dio en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, donde el cabildo aprobó en 2014 una iniciativa ciudadana que autorizaba a la policía municipal a sancionar a quienes hicieran mal uso del agua, estableciendo penas de entre cincuenta y quinientos salarios mínimos.

Balance

Plebiscito, referéndum y consulta popular

Uno de los aspectos sobresalientes de la legislación en materia de participación ciudadana en el ámbito estatal son las coincidencias en las regulaciones del plebiscito, el referéndum y la consulta popular. En la mayoría de las entidades, las características estudiadas (grado de inclusión ciudadana, financiamiento, difusión, implementación, efectos y restricciones) se corresponden casi idénticamente. Así, en la mayoría de las entidades, los ciudadanos participan tanto en la solicitud como en la votación. Buena parte de las entidades pide aportar 5% o menos de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral/lista nominal para la presentación de la solicitud.

Por su parte, la mitad de las entidades que regulan el plebiscito contempla algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión. Para el referéndum, menos de la mitad de las entidades que lo regulan contempla algún tipo de financiamiento y poco más de una tercera parte estipula su difusión.

Los institutos electorales locales desempeñan un papel fundamental durante la implementación de los mecanismos, ya que casi siempre

son el canal para solicitar el inicio del referéndum, del plebiscito o de la consulta popular, además de que expiden las convocatorias, organizan los procesos y cuentan y validan los ejercicios. Por su parte, los tribunales electorales locales son los encargados mayoritariamente de resolver las impugnaciones de los procesos. Para casi todas las entidades, si los procedimientos cumplen con lo estipulado en la ley, los efectos de su implementación son vinculantes.

En la mayoría de las entidades la normatividad permite la aplicación de los mecanismos tanto a nivel estatal como municipal. La ausencia de procesos plebiscitarios y de referéndum en períodos electorales es la principal limitación impuesta a los mecanismos.

Las materias no sujetas a consulta de manera más frecuente son, por un lado, las tributarias, financieras y fiscales, y, por otro, el régimen interno del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

Iniciativa ciudadana o popular

Las modalidades de la iniciativa ciudadana son muy parecidas a las de cualquier iniciativa presentada por los legisladores o el gobernador en los Congresos locales. En algunas entidades destaca el umbral solicitado para iniciar el procedimiento legislativo, así como los temas excluidos.

La mayoría de las entidades requiere la firma de 3% o menos del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio de la iniciativa ciudadana. La mayoría de las entidades excluye las materias tributarias, financieras y fiscales, y aproximadamente la mitad excluye los regímenes internos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de ser sometidos al proceso de la iniciativa popular.

Uso de los mecanismos de participación ciudadana

La regulación sobre la consulta popular como mecanismo específico de participación ciudadana ha aumentado de manera significativa en el ámbito local. En 2018, se encontraba incluida en la normatividad de treinta y una entidades, tanto en la constitución local (treinta) como en leyes específicas de participación ciudadana o en la normatividad electoral correspondiente (treinta y uno).

Sin embargo, no hay evidencia sobre el uso y potencial éxito del mecanismo de consulta popular por parte de la sociedad. Destacan dos únicos casos: uno en Jalisco, donde se realizó una consulta sobre el uso medicinal de la marihuana en la que participaron alrededor de trece mil personas, sin mayor consecuencia; y en Puebla, sobre límites territoriales entre dos municipios en la que participaron poco más de cinco mil personas.

Es sintomático el destino que tuvieron las propuestas de consulta popular para la elección federal de 2015. Los cuatro partidos políticos más importantes presentaron iniciativas, recabaron firmas y elaboraron preguntas a ser tomadas en cuenta para la consulta popular. El PRD y Morena sobre la reforma energética, el PAN sobre el salario mínimo, y el PRI sobre la posible disminución del número de legisladores plurinominales. Todas las propuestas fueron declaradas improcedentes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues su objeto actualizaba alguna de las causales de improcedencia o inconstitucionalidad.

Esa experiencia debe servir a las entidades federativas que han replicado el mecanismo de participación ciudadana, para que en el futuro sea aplicable de manera útil por la sociedad, más allá de los partidos políticos. Además, se deberá buscar que se sumen a los mecanismos existentes de manera complementaria.

Conclusión

El análisis comparativo arroja que la gran mayoría de las entidades contempla mecanismos de participación ciudadana, sobre todo el plebiscito, el referéndum, la consulta y la iniciativa popular. Sin embargo, los umbrales para solicitarlos, así como los requisitos para su aprobación, suelen funcionar como obstáculos para su implementación. En ese sentido, se detecta una incompatibilidad entre la normatividad y los objetivos planteados al momento de su aprobación.

Otro obstáculo significativo es el financiamiento limitado y el espacio reducido en medios para su difusión. Dicha limitante es particularmente problemática, ya que la falta de información en torno a las temáticas votadas y las iniciativas propuestas las hacen susceptibles a la

manipulación de grupos de interés, e inclusive de los partidos políticos. Las propuestas de consulta popular en 2015 son ejemplo de esto, teniendo como efecto que se desvirtúe el principal objetivo de los mecanismos de participación: permitir a los ciudadanos participar en el proceso de decisión en torno a asuntos de interés general en espacios territoriales, regionales y comunitarios.

La existencia de dichos mecanismos de participación ciudadana a nivel estatal representa un primer paso, muy importante para la consolidación de una democracia participativa, en la que las y los ciudadanos pueden participar de manera activa en la toma de decisiones del país; y no quedarse solamente en los instrumentos de una democracia representativa en la que todas las decisiones son tomadas por los gobernantes electos.

Se considera que la diversidad de entidades involucradas en los distintos tipos de mecanismos puede causar confusión en los ciudadanos sobre el ente encargado de que dichas plataformas sean adecuadamente difundidas, promovidas y ejecutadas. Así, una política estatal de participación ciudadana debería tener una entidad promotora que adecuadamente diera seguimiento a su implementación, como podrían ser las autoridades electorales correspondientes.

La realidad muestra que sigue habiendo una brecha entre la existencia de estas figuras y una verdadera participación ciudadana. Son pocos los ejercicios que se han llevado a cabo en los que los mecanismos aquí expuestos han sido utilizados. Si la inclusión de dichos mecanismos representa un verdadero compromiso por mejorar la calidad de la democracia mexicana estatal, las entidades federativas deberán impulsar su utilización, ya sea solicitando su inicio, o a través de la promoción de su existencia e importancia. ¶

