

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

**“Panorama de legislación favorable a la participación ciudadana en las entidades federativas
en México”**

Elaborado por el Centro para el Desarrollo Democrático

Noviembre 2008

Índice

Resumen.....	3
Antecedentes	3
Justificación	3
Objetivos	4
Definición de participación ciudadana	5
Marco Teórico	9
Diseño del estudio	11
Principales actividades	14
Productos finales.....	14
Bibliografía	15
Anexo metodológico	18

Resumen

El objetivo de este estudio es ofrecer un panorama de las legislaciones locales que contemplan y regulan la participación ciudadana. Mediante la revisión de las constituciones, códigos electorales y leyes de participación ciudadana de las entidades federativas, se describirán y compararán cuatro aspectos: a) las **figuras** de participación ciudadana, b) las **instancias** que organizan dichas figuras, c) los **requisitos y procedimientos** para ejercerlas, y d) las **implicaciones legales** previstas en el marco jurídico de las 32 entidades federativas de la República Mexicana.

Para contextualizar el contenido de este trabajo se define lo que se entenderá por *participación ciudadana*. Luego se describen el método de investigación, el diseño del estudio y las actividades a seguir para su realización.

Tipo de producción: Estudio

Antecedentes

En octubre de 2007 la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) solicitó al Centro para el Desarrollo Democrático (CDD) la elaboración del estudio denominado “Panorama de legislación favorable a la participación ciudadana en las entidades federativas de México”, cuyo propósito es identificar las legislaciones locales que reconocen y promueven la participación ciudadana. Se propone el presente protocolo como guía para realizar el estudio solicitado.

Justificación

La legislación de las entidades federativas en materia de participación ciudadana es relativamente reciente. Hasta el momento la falta de información estandarizada y sistematizada no ha permitido observar en qué nivel de legislación se encuentra México en la materia. Los resultados que deriven de este estudio aportarán dicha información —a nivel normativo— respecto de la participación ciudadana institucionalizada, contemplada en las legislaciones locales; y, éstos, a su vez, podrán servir de insumos a la DECEyEC, para enfocar la planeación, diseño e implementación de los programas de educación cívica.

Objetivos

General

- Describir y comparar las figuras de participación ciudadana que se prevén en la constitución, leyes electorales y de participación ciudadana (en su caso) de cada entidad federativa, así como las principales características, requisitos, procedimientos e instancias que las canalizan.

Específicos

Sistematizar la información de la legislación en una base de datos para obtener lo siguiente:

- Índices que clasifiquen a los estados de acuerdo al nivel de legislación de cada figura y uno que compile la información de cada estado de esas cuatro figuras.
- Gráficas que muestren el número y tipo de figuras por estado y el porcentaje de estados que hay dentro de cada una de las categorías de los índices de regulación.
- Mapas que ilustren de manera clara y sencilla el nivel de regulación por entidad federativa.
- Un documento descriptivo que compile y explique dichos productos.

La investigación se realizó de acuerdo a las siguientes etapas.

Primera etapa:

- Identificar la definición de cada una de las figuras de participación ciudadana previstas en las legislaciones locales.
- Conocer las instancias a través de las cuales se organizan los procesos de participación y en su caso resuelven los conflictos que puedan derivarse de la aplicación de las distintas figuras de participación.
- Describir los requisitos y procedimientos que deben cumplirse para ejercer las figuras de participación. En su caso, señalar si existe alguna restricción para ejercer las distintas figuras.

A partir de la información recabada, en una segunda etapa:

- Hacer un comparativo entre las entidades federativas de varios aspectos de interés: identificar la figura de la que se trata (iniciativa popular, plebiscito, referéndum, revocación de mandato), las instancias organizadoras o para resolución de conflictos, los requisitos y procedimientos establecidos para que se lleven a cabo y si la figura tiene efectos vinculantes sobre la autoridad correspondiente.
- Elaborar una base de datos que sistematice dicha información.
- Establecer categorías que permitan identificar las entidades federativas en las cuales la legislación local contempla, especifica, regula —en mayor o menor grado— las figuras de participación ciudadana para realizar un mapeo general que incluya los cuatro aspectos de interés.
- Elaborar un índice que clasifique a las entidades federativas de acuerdo al nivel de legislación para cada una de las cuatro figuras (iniciativa popular, plebiscito, referéndum, revocación de mandato) en varias categorías: nula, baja, media o alta regulación. Una vez que se obtenga la puntuación para cada figura, éstas se sumarán para constituir el índice integral de regulación que clasificará a los estados en: nula, muy baja, baja, media y alta regulación.
- Diseñar mapas de la República Mexicana que ilustren el nivel de regulación de las entidades federativas para cada figura, así como el índice general que incorpora las cuatro figuras principales.

Definición de participación ciudadana

Un problema constante en los trabajos sobre participación ciudadana es la falta de consenso en su definición. Para poder contextualizar este estudio, se analizarán las distintas connotaciones del término *participación* y adoptará la definición que más ayude a entender el panorama general de la *participación ciudadana* en México. Esto implica que dicha definición sea medible y observable.

Las definiciones existentes dotan al término de distintas connotaciones y manejan participación comunitaria, participación social y participación ciudadana de forma equivalente (Álvarez y Castro 2000). Autores como Rodrigo Baño (1998) y Socorro Arzaluz (1999) señalan que es una noción muy amplia, frecuentemente utilizada en varios ámbitos para referirse a la “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”.

Para autores como Mauricio Merino (2001) "*Participación*, en principio, significa "tomar parte" convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una persona...también significa "compartir" algo con alguien...de modo que la participación es siempre un acto social, nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo" .

Para este autor, la participación está inevitablemente ligada a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas, siendo sus motores el ambiente y el individuo. Esta definición es tan amplia que difícilmente se puede distinguir qué ámbito de acción del individuo *vis-à-vis* el gobierno puede ser considerado como participación ciudadana. El propio autor señala que es imposible saber cuántas combinaciones entre esos dos ingredientes (ambiente e individuo) se pueden hacer, "no obstante la participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal" (Merino 2001).

Para otros autores "participación debe entenderse como presencia personal [no necesariamente colectiva] en un proceso conjunto de creación de opinión con sólidas perspectivas de tener efecto" (Dienel y Harms 2000, 32). Esta definición a pesar de ser muy amplia aporta un nuevo elemento que consiste en que la *participación* tiene como objetivo provocar un efecto real además de que "ofrece [...] oportunidades de socialización e integración que, si se otorgan dentro del marco del sistema político vigente, estabilizan la integridad del sistema parcial en cuestión y, con ello, toda la sociedad" (Dienel y Harms 2000, 32).

De estas definiciones podemos inferir que para que exista *participación* es necesario que haya por lo menos dos individuos, una circunstancia, la voluntad de querer participar y el objetivo de que dicha participación tenga un efecto o impacto sobre algo. Sin embargo, es necesario delimitar más el concepto y enfocarnos en la *participación ciudadana*.

Alicia Ziccardi señala que la participación implica forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o los ciudadanos y el Estado, y entiende por "participación ciudadana las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios del gobierno" (Ziccardi 2004, 6). De manera similar, para Vladimiro Sáez (1997) la participación ciudadana es la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente, en lo relativo a la definición de la agenda pública.

Así, si dividimos el término participación ciudadana tenemos que *participación* implica "tomar parte" y lo *ciudadano* "corresponde a aquellos sujetos portadores de derechos y obligaciones dentro de un Estado nacional" (Álvarez y Castro 2000); siendo el objetivo de dicha participación, como lo

dicen Ziccardi (2004) y Sáez (1997), la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno. Ahora falta ver qué tipo de decisiones, sobre qué temas y cuáles serán los medios utilizados para tal fin.

Según Zovatto (2001,1) el objetivo principal de la participación ciudadana consiste en “involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas)”, mediante diversas instituciones (formas) de participación. En el mismo sentido, Merino (2001) señala que la participación ciudadana es el medio por el que la sociedad se hace presente en la toma de decisiones políticas y controla el ejercicio concedido a sus gobernantes.

Para Silvia Bolos (2001), la participación ciudadana es un medio para consolidar los procesos democratizadores y se refiere a las acciones por parte de la población que se dirigen a la toma de decisiones en asuntos de interés general. Ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares, la participación ciudadana debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad. Otra noción es la que propone Natacha Molina (1997), para ella, la participación ciudadana “implica la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos [...] y dispuestos a ejercer influencia en las decisiones públicas”.

Así, estos planteamientos reducen el universo de sujetos que pueden participar (ciudadanos en pleno uso de derechos) y el tipo de decisiones en las que se pretende influir (las del gobierno y las de la agenda pública). Si bien estas definiciones señalan el objetivo de la participación ciudadana, influir en la toma de decisiones, no especifican la forma en la que se ejercerá dicha participación.

Después de este análisis y para efectos de este estudio se propone la siguiente definición: *la participación ciudadana consiste en que los individuos –ciudadanos con derechos y obligaciones – utilicen mecanismos institucionalizados, con el objetivo de influir en la toma de decisiones de los gobernantes.* Para que esto se lleve a cabo deben existir al menos los siguientes elementos: un ciudadano en pleno uso de sus derechos, un gobernante y un mecanismo de vinculación institucionalizado por medio del cual el primero manifieste al segundo una opinión respecto de cualquier tema de interés general que eventualmente tendría implicaciones sobre la sociedad.

Por mecanismo institucionalizado se entenderán las figuras de participación que hacen “referencia a aquellas formas de participación que se realizan a través del voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los poderes legislativo ni ejecutivo”, es decir, no se restringen a los procesos electorales, sino que sirven para tomar en cuenta la opinión de

los ciudadanos sobre las decisiones que toma el gobierno. (Aragón y López 2000, 981). Los tres mecanismos de participación derivados de esta definición son el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, estos son los llamados procesos electivos.

Otra forma de participación es la iniciativa popular, esta figura no se implementa a través del voto directo y universal, pero al igual que las anteriores sirve para incluir la opinión de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno, además de que se caracteriza por ser la de más fácil acceso para la ciudadanía pues en general requiere movilizar un porcentaje menor de ciudadanos. Finalmente, el plebiscito, referéndum y revocación de mandato son actos donde la ciudadanía emite una opinión respecto de actos, leyes y desempeño individual provenientes del gobierno, mientras que en general la iniciativa se refiere a una aprobación por parte del gobierno a una propuesta ciudadana. Hay otros mecanismos que serán mencionados tangencialmente pero que no son objetos de este estudio; estas son figuras como la voz ciudadana en el cabildo o la red de contraloría ciudadana. Es necesario señalar que las entidades federativas tienen su propia definición de cada figura, pero todas están comprendidas en de las definiciones propuestas en este documento.

A continuación se definen las figuras utilizadas en este estudio. El *plebiscito* es el “pronunciamiento del cuerpo electoral” que implica la posibilidad de aprobar o rechazar una decisión política “en relación a una medida administrativa del gobierno, en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno” (Biscaretti di Ruffia 1965, 425); el *referéndum*, se refiere a la consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales (Zovatto 2001) o su ratificación, 3); la *revocación del mandato* consiste en la facultad de dar por terminado el mandato de un gobernante o representante político elegido (Marulanda 2004, 53); y, la *iniciativa popular* es un mecanismo que abre la posibilidad a los ciudadanos de participar en el proceso legislativo, proponiendo proyectos de ley y reformas legales o constitucionales (Merino 2001, 15).

Cabe aclarar que las figuras descritas son las comúnmente reconocidas en las legislaciones locales, sin embargo, en el análisis se mencionarán todas las que estén contempladas en dichas legislaciones.

Por *figura de participación* se entenderán las diferentes figuras de participación ciudadana; *instancias* se referirá a los organismos o instituciones que tienen a su cargo la organización de dichas figuras; por *requisitos* las condiciones y formalidades que se deben cubrir para poder

ejercerlas, especificando los actores facultados para hacerlo; y, por *procedimientos* la manera de llevarlas a cabo.

Marco Teórico

El reciente interés en las formas de participación ciudadana evidencia un problema que radica en qué tanto las decisiones de los representantes reflejan (o deben reflejar) las opiniones, demandas, carencias y expectativas del electorado. Por un lado, se encuentran aquellos que consideran que en las democracias los gobernantes deben utilizar su propio criterio en la toma de decisiones. Por otro lado, están los que argumentan que los gobernantes deben tomar decisiones que reflejen, hasta donde sea posible, las preferencias de la ciudadanía. En el segundo caso, los mecanismos de participación ciudadana aparecen como una herramienta para promover la comunicación entre ciudadanos y gobernantes. Así, el representante tendrá conocimiento del sentir de sus representados y estos a su vez verán que han sido incluidos en la toma de decisiones.

De acuerdo con esta lógica, en los asuntos que la comunidad en cuestión considere de mayor importancia, se debería consultar directamente a los ciudadanos para que no quede duda alguna sobre su opinión y las decisiones gubernamentales obtengan el grado máximo de legitimidad. El argumento se puede resumir como sigue:

Las personas pueden o no confiar en sus legisladores, en el gabinete o en el Ejecutivo, pero siempre confiarán en sus propias decisiones. Por lo tanto, una decisión en la que toda la sociedad participó (o por lo menos, en las que existieron las condiciones para que todos participaran) tendrá, a los ojos de los ciudadanos, mayor legitimidad que aquella en la que no tuvieron injerencia (Butler y Ranney, 1978, 25).

Más allá de este objetivo preciso, autores como Almond y Verba (1963) sostienen que la participación colectiva en la toma de decisiones democratiza los ordenamientos, legitima la acción y, consecuentemente, facilita la gobernabilidad dentro del sistema. En el mismo sentido, se afirma que el fortalecimiento de las relaciones recíprocas entre el Estado y los ciudadanos no sólo mejora la toma de decisiones, sino también la legitimidad del proceso democrático, además de promover el desempeño más eficiente de las instituciones gubernamentales (Selee y Santín 2006). Siguiendo

este argumento, la existencia de la participación ciudadana sería un elemento positivo para el proceso de consolidación democrática.

Ahora, ¿hasta qué punto la democracia participativa es compatible con la democracia representativa? ¿Es decir, debe la participación ciudadana estar presente en un sistema de democracia representativa? ¿Hasta dónde? Para que la democracia funcione la participación ciudadana no puede estar ausente pero tampoco puede ser excesiva: “Lo que la teoría de la Cultura Cívica afirma es que, para que un sistema democrático funcione bien, tiene que evitar el sobrecalentamiento por un lado, y la apatía o la indiferencia por el otro, ya que debe combinar la obediencia y el respeto a la autoridad con la iniciativa y la participación, sin que haya mucho de lo uno o de lo otro, ya que no todos los grupos, intereses y temas irrumpirán simultáneamente, sino que los diferentes grupos, temas y sectores serán movilizados en distintos momentos” (Almond 1995).

Aunque la electoral es en sí una forma de participación ciudadana, pues el ciudadano toma parte en la selección de los representantes y gobernantes, otras formas de participación son consideradas como elementos favorecedores del buen funcionamiento de una democracia. En este sentido, Putnam (1993) argumenta que el éxito del gobierno democrático depende del grado en el que la ciudadanía se acerca al ideal de “comunidad cívica”¹, que se caracteriza por el interés y participación activa de los individuos en los asuntos públicos. Para Putnam, ésta tiene una clara ventaja sobre otro tipo de participación como la colectiva o la cooperación y es que para estas formas “se necesitan dos individuos mientras que para expresarse sólo se necesita uno” Putnam (2000).

Cuando los asuntos de interés público son sometidos a consulta o sanción, el ciudadano tiene la oportunidad de tomar parte en el ejercicio de gobierno y administración pública. La idea es que al opinar sobre los asuntos de gobierno el ciudadano comparta logros y responsabilidades. No obstante, se debe procurar un equilibrio entre la participación ciudadana y la capacidad de decisión de los gobernantes, pues el objetivo es el fortalecimiento democrático.

¹ La ciudadanía en una “comunidad cívica” tiene las siguientes características: igualdad política, los ciudadanos interactúan como iguales, siguiendo normas de reciprocidad y compromiso con el gobierno; los ciudadanos son solidarios, confían y son tolerantes con aquellos que no comparten sus puntos de vista; participan en organizaciones civiles y políticas que contribuyen a reforzar las normas y valores de la comunidad; y, permiten desarrollar habilidades de cooperación para articular sus intereses. De acuerdo con Putnam estas características impactan en la calidad, efectividad y estabilidad del gobierno y sus instituciones.

Del debate sobre democracia participativa y representativa se puede inferir que, en cantidades proporcionadas, la participación ciudadana es un elemento que le da fuerza y legitimidad a la democracia representativa. En particular, este estudio mostrará cuál es la legislación favorable a la participación ciudadana en México. Desde el punto de vista normativo se mostrarán datos acerca de cuántas entidades federativas han legislado a su favor, cuáles son sus mecanismos, y qué tanto se detalla su regulación. Asimismo, es importante señalar que a nivel federal no existe regulación sobre la participación ciudadana. Ni la Constitución política ni el COFIPE señalan ningún tipo de legislación al respecto. Sin embargo, en los últimos diez años (desde la LVII legislatura hasta el segundo año de la LX) se han presentado 54 iniciativas ante el Congreso de la Unión que incluyen propuestas sobre procedimientos de democracia directa.

Conviene mencionar que el establecimiento de formas de participación ciudadana no garantiza que los ciudadanos harán uso de ellas o se manifestarán siempre de la misma manera, pero sí propone cauces institucionales que potencialmente permitirán canalizarla. Finalmente, se puede decir que la participación ciudadana, como mecanismo de la democracia participativa, puede ser considerada un complemento de ésta, contribuyendo así a su legitimación y buen funcionamiento.

Diseño del estudio

Para recopilar los insumos necesarios para el estudio, el Secretario Ejecutivo del IFE solicitó, mediante el oficio SE/2328/2007, el apoyo de los vocales de las 32 juntas locales ejecutivas para que enviaran al CDD, en medio magnético, la legislación que promueve la participación ciudadana a nivel local en su entidad federativa. Esta solicitud se complementó con la búsqueda de las legislaciones en diversas fuentes especializadas.

El análisis consiste en una revisión exhaustiva de las legislaciones existentes en materia de participación ciudadana en las 32 entidades federativas del país, específicamente: la constitución local, el código electoral y, en las entidades que la contemplan, la ley de participación ciudadana. La información recabada de las legislaciones está sistematizada en una base de datos que incluye variables relacionadas con los cuatro aspectos de interés.

Se realizará un estudio descriptivo que contiene un análisis comparativo de la información obtenida de las legislaciones, organizado por figura de participación: *plebiscito*, *referéndum*, *revocación del mandato*, *iniciativa popular* y otras que se identificaron a partir de la revisión de la

normatividad local. Como subproductos de la base de datos, se mostrarán gráficos y tablas que apoyarán la presentación del estudio descriptivo y permitirán explicar, de manera clara y sencilla, las similitudes y diferencias entre las entidades federativas en materia de participación ciudadana.

A partir de la información contenida en la base de datos y en el documento descriptivo, se identificarán las figuras de participación en mapas de la República Mexicana, con colores específicos que permitan distinguir el nivel de regulación en cada entidad federativa para cada una de las figuras de participación, así como el nivel total

Para la construcción de la base de datos y los mapas correspondientes, se proponen las siguientes variables:

Tipología de Variables		
Variable (*)	Tipo de variable	Descripción
REGISTRO	Númerica	Número consecutivo con el que se indica cada registro de la base.
FOLIO	Cadena alfanumérica	Clave que indica el nombre de la entidad federativa, la legislación de donde se obtuvo la información (1 para constitución, 2 para ley electoral y 3 para ley de participación ciudadana) y de qué figura de participación ciudadana se trata, tomando las tres primeras letras de su nombre.
ENTIDAD FEDERATIVA	Cadena alfabética	Nombre de la entidad federativa.
TIPO NORMATIVIDAD	Cadena alfabética	Constitución Local, Estatuto o Ley Secundaria
NOMBRE NORMATIVIDAD	Cadena alfabética	Título o nombre de la normatividad
FIGURA DE PARTICIPACIÓN	Cadena alfabética	Figura de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, revocación del mandato, iniciativa popular u otras figuras que contemple la legislación)
ÁMBITO DE LA FIGURA	Cadena alfabética	Especifica el ámbito de aplicación de la figura de participación ciudadana: estatal, municipal (delegacional en caso del Distrito Federal) o ambas
DEFINICIÓN	Cadena alfabética	Definición de la figura de participación establecida en la legislación
FACULTAD DE LA CIUDADANÍA	Cadena alfabética	Variable <i>dummy</i> que indica si la ciudadanía tiene la facultad de solicitar que se realice la figura de participación ciudadana.
FACULTAD DEL GOBERNADOR**	Cadena alfabética	Variable <i>dummy</i> que indica si el gobernador de la entidad tiene la facultad de solicitar que se realice la figura de participación ciudadana.
FACULTAD DEL CONGRESO**	Cadena alfabética	Variable <i>dummy</i> que indica si el congreso local tiene la facultad de solicitar que se realice la figura de participación ciudadana.
OTROS ACTORES FACULTADOS	Cadena alfabética	Indica si existen otros sujetos con la facultad de solicitar que se realice la figura de participación ciudadana, especificando de quién(es) se trata.
INSTANCIA ORGANIZADORA	Cadena alfabética	Nombre de la instancia o institución que organiza las figuras de participación ciudadana
AUTORIDAD PARA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	Cadena alfabética	Nombre de la instancia encargada de la resolución de conflictos derivados de la aplicación de la figura de participación ciudadana
REQUISITOS	Cadena alfabética	Descripción de los requisitos que establece la ley para que se ejerza la figura de participación
PROCEDIMIENTO	Cadena alfabética	Descripción del procedimiento a seguir para que se lleve a cabo la figura de participación

EFFECTO	Cadena alfabética	Variable que indica el tipo de efecto de la figura de participación ciudadana: vinculante, recomendación, indicativo u otro
DESCRIPCIÓN DE LOS EFECTOS	Cadena alfabética	Descripción de las condiciones para que apliquen los distintos efectos que puede tener la figura de participación
RESTRICCIONES	Cadena alfabética	Descripción de las restricciones existentes para llevar a cabo la figura de participación ciudadana

* Se marcan con distintos colores las variables de identificación y los siguientes aspectos: figura, definición, instancias competentes, descripción y efectos.

** En el caso de la figura de iniciativa popular se considerará como “No aplica”

Como parte de la sistematización, las variables se agruparon dentro de los cuatro aspectos de interés siguientes:

- *Definición.* Esta área reflejará si las legislaciones definen explícitamente las distintas figuras de participación a través de la variable Definición.
- *Instancias competentes.* Esta área comprende dos variables: instancia organizadora y autoridad para resolución de conflictos. Su objetivo es identificar si la legislación local señala las instancias encargadas de la organización de las figuras de participación, así como de la resolución de los conflictos que puedan surgir a partir de su ejecución. La importancia de estas variables radica, por un lado, en la posibilidad de que se contemple una figura de participación, pero no se establezca la instancia encargada de organizarla, lo que provocaría que su ejecución fuera poco factible; y, por otro lado, en la posibilidad de que no se contemple una instancia de resolución de conflictos, lo cual restringe la posibilidad de manifestar desacuerdos con los resultados de la aplicación de las figuras.
- *Descripción.* Incluye las variables: requisitos y procedimiento. Esta área sólo considera si se especifican o no estos aspectos en la legislación.
- *Efectos.* Contempla dos variables: efectos y descripción de los efectos. El área trata de reflejar qué tanto se toman en cuenta, efectivamente, los resultados obtenidos del ejercicio de las figuras de participación ciudadana. Es decir, si la práctica de alguna

figura tiene un efecto vinculante sobre las decisiones del gobierno o si sólo se considera a nivel de consulta.

Estos aspectos de interés se utilizarán para construir un índice del nivel de regulación de las figuras de participación ciudadana en las entidades federativas.

Principales actividades

Las actividades de mayor relevancia para la realización de este estudio son las siguientes:

- Recopilación de la legislación de las 32 entidades federativas en materia de participación ciudadana.
- Revisión, análisis y sistematización de la legislación.
- Diseño y construcción de la base de datos.
- Elaboración del documento descriptivo y comparativo.
- Elaboración de los mapas de la República en materia de participación ciudadana.
- Integración del documento final

Productos finales

Al finalizar el proyecto se contará con:

- Un documento descriptivo y comparativo de las 32 entidades federativas del país respecto de las variables de interés sobre participación ciudadana.
- Una base de datos disponible en formato Excel que sistematizará la información en materia de participación ciudadana que incluirá:
 - Las variables de interés para los estados de acuerdo a las legislaciones analizadas
 - Hipervínculos que lleven al usuario a la legislación de donde se obtuvo la información para profundizar en su análisis
 - Los porcentajes requeridos de ciudadanos que se necesitan para solicitar a la autoridad la realización de un procedimiento de participación ciudadana.
 - Los acrónimos utilizados en el estudio, así como los nombres en cada entidad federativa de los institutos y tribunales electorales.
- Índices que clasifiquen a los estados de acuerdo a su nivel de legislación:

- Índices parciales para cada una de las cuatro figuras, estableciendo las siguientes categorías: nula, baja, media y alta regulación.
- Índice total que concentre la suma de los índices parciales para definir el nivel de legislación total de cada entidad federativa. Éste utilizará las siguientes categorías: nula, muy baja, baja, media y alta.
- Mapas de la República Mexicana que ilustren:
 - El nivel de legislación en las entidades federativas para cada una de las figuras
 - El panorama general de la legislación favorable a la participación ciudadana

Bibliografía

- Almond, Gabriel A. 1995. *The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect*, documento presentado en el coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de noviembre. s.n.p.
- Almond Gabriel A. y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Álvarez Eréndira y Óscar Castro Soto. 2000. *Participación ciudadana y gobierno local*. Cuadernos de debate, CESEM.
- Aragón, Manuel y José Luis López. 2000. *Diccionario Electoral*, s.v. “pebliscito”. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: 981.
- Aragón, Manuel y José Luis López. 2000. Plebiscito. En *Diccionario Electoral*, Tomo II. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Arzaluz, Socorro. 1999. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano: Algunas reflexiones teóricas. IGLOM en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso/pm4/arzaluz.html> (consultado en mayo de 2008)
- Baño, Rodrigo. 1998. Participación Ciudadana: Elementos conceptuales. En *Nociones de una ciudadanía que crece*, Enrique Correa y Marcela Noé editores. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.
- Biscaretti di Ruffia, P. 1965. *Derecho Constitucional*. Madrid.
- Bolos, Silvia. 2001. Los dilemas de la participación en gobiernos locales, presentado en el 2do Congreso IGLOM, en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html> (consultado en mayo de 2008)
- Bell, Derrick. 1978. The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality. *Washington Law Review* 54, núm. 1.
- Butler, David y Austin Ranney. 1978. *Referendums; A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. “Definición”. En *Participación Ciudadana*. En http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/d_pciudadana.htm consultado en mayo de 2008)
- _____. “Contexto nacional”. En *Participación Ciudadana*. En http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/8_pciudadana.htm

- Conde, Bonfil, Carola. 1997. *Participación ciudadana municipal*. Documentos de investigación. México: El Colegio Mexiquense A.C.
- Cunningham, William G. 1976. "Citizen Participation: Antagonist or Allies". *Theory into Practice*, Vol. 15, N°4. Administration and Supervision/Leadership in Education, pp. 274-283, Lawrence Erlbaum Associates.
- Ellis, Richard J. 2002. *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*. Lawrence, Kansas: The University Press of Kansas.
- Dahl, Robert A. 1993. *La Democracia y sus Críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dienel Peter y Hans Harms. 2000. *Repensar la democracia: los núcleos de la intervención participativa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Duverger, Maurice. 1992. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, España: Ariel.
- Haskell, John. 2001. *Direct Democracy or Representative Government: Dispelling the Populist Myth*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Hernández, Rubén. 2002. De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa". En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 6.: 199-219.
- Inglehart, Ronald y Gabriela Catterberg. 2002. Trends in Political Action: The Developmental Trend and The Post- Honeymoon Decline. En *Islam, Gender, Culture, and Democracy*, Inglehart compilador. Ontario, Canadá: de Sitter Publications.
- Instituto Federal Electoral. 2005. *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005- 2010*, IFE/ Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- _____. 1998. *Elecciones y Participación Ciudadana en México*. Ganadores del segundo certamen de ensayo Francisco I. Madero.
- King Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Magleby, David. 1988. Taking the Initiative: Direct Legislation and Direct Democracy in the 1980s. *PS: Political Science and Politics* 21, no. 3 (verano): 600-611.
- Marulanda, Iván. 2004. Democracia directa: el turno de la decisión ciudadana. En *Democracia Directa y Referéndum en América Latina*. Daniel Zovatto, eds. Marulanda, Antonio Lizarazu y Rodolfo González. Bolivia: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE.
- McCuan, David, Shaun Bowler, Todd Donovan y Ken Fernandez. 1998. California's Political Warriors: Campaign Professionals and the Initiative Process. En *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*, eds. Bowler, Donovan y Caroline J. Tolbert, 55-79. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- Mill, John Stuart. 2004 [1862]. *Considerations on Representative Government*, New York: Harper and Brothers, publishers.
- Merino, Mauricio. 2001. La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México: Instituto Federal Electoral.
- Molina, Natacha. 1997. Participación ciudadana, género y participación de la mujer. Conferencia presentada en el Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. En FLACSO- Chile.
- Proud'Homme, Jean- François. 1997. Consulta popular y democracia directa. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert (ed.) 2002. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

- _____. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Qvortrup, Mads. 2002. *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press.
- Selee, Andrew D. y Leticia Santín del Río. 2006. *Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sáez, Vladimiro. 1997. *Gestión pública y participación ciudadana*. Conferencia presentada en el Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas. En FLACSO- Chile.
- Van Til, Jon y Sally Bould Van Til. 1970. Citizen Participation in Social Policy: The End of the Cycle?. *Social Problems* 17, núm. 3: 313-323.
- Ziccardi, Alicia. 2004. Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Ziccardi coord., México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Zovatto, Daniel. 2001 *La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina: Un balance comparado: 1978-2000*. *Revista Reforma y Democracia* núm. 21, octubre de 2001.
- Zovatto, Daniel, Iván Marulanda, Antonio Lizarazu y Rodolfo González. 2004. *Democracia Directa y Referéndum en América Latina*. Bolivia: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE.

Anexo metodológico

Del análisis y sistematización de los cuatro aspectos de interés mencionados previamente (*definición, instancias competentes, descripción y efecto*), se construirá un índice que mostrará el nivel en el que la figura de participación se regula en la legislación local. Se obtiene asignando un puntaje a los aspectos de interés mencionados, tal como se muestra a continuación:

- *Definición*

Esta área asigna un punto si la legislación incluye una definición explícita para las figuras. Si la legislación solamente menciona la figura, sin mayor especificación, se le asigna el valor equivalente a la definición.

Variable incluida	Rango
Definición	0-1

- *Instancias competentes*

Si la legislación especifica las instancias para organizar los procesos de participación ciudadana se asigna un punto; si se definen las autoridades encargadas de resolver los conflictos que puedan generarse por los procesos se asigna un punto. Las instancias o autoridades no especificadas no generan puntos.

Variables incluidas	Rango	
	Parcial	Total
Instancia organizadora	0-1	0-2
Autoridad para resolución de conflictos	0-1	

- *Descripción*

Se asignan dos puntos si la legislación especifica los requisitos necesarios para iniciar un proceso de participación (número de firmas necesarias, características de la solicitud, etc.) Asimismo, se asignan otros dos puntos cuando se encuentra especificado el procedimiento (las etapas a desarrollar desde la recepción de la solicitud hasta el día de la votación —para plebiscito, referéndum y revocación de mandato— o hasta que la iniciativa se discuta en el congreso local).

Variables incluidas	Rango	
	Parcial	Total
Requisitos	0-2	0-4
Procedimiento	0-2	

- *Efecto*

En esta área de interés no se asignan puntos cuando no se especifican los efectos legales que la figura tiene sobre las autoridades, se asigna un punto si se especifica que los efectos son no vinculantes y tres puntos si los efectos se definen como vinculantes.

Variables incluidas	Rango
Efecto	0-3

Puntaje total	10
---------------	----

A partir de los puntajes obtenidos se asignarán las siguientes categorías:

Rango de puntaje	Categoría de regulación
8-10	Alta
4-7	Media
1-3	Baja
0	Nula

Una vez que se tengan los puntos de cada una de las figuras se suman para después compararlos. El mínimo de puntos que puede tener un estado es de cero si no hay legislación en ninguna de las 4 figuras de participación. El máximo es de 40 puntos si el Estado tiene 10 puntos en cada una de las 4 figuras.