

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

Estudio elaborado por el Centro para el Desarrollo Democrático

Contenido

Introducción	3
Definición de participación ciudadana.....	4
Marco Teórico	6
Análisis cuantitativo	10
Análisis del índice de regulación por figura.....	12
<i>Iniciativa popular</i>	12
<i>Plebiscito</i>	18
<i>Referéndum</i>	22
<i>Revocación de mandato</i>	27
Escaleta integral de regulación	28
Conclusiones	31
Bibliografía.....	33
Anexo 1: Metodología	36
Anexo 2: Mapas de la República Mexicana	40

Introducción

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”. Los resultados que aporte esta investigación servirán de insumos para mejorar la planeación, diseño e implementación de los proyectos de educación cívica del IFE dirigidos a los ámbitos locales. El estudio consiste en identificar las legislaciones locales que reconocen y promueven la participación ciudadana en las 32 entidades federativas de México. Mediante la revisión de sus constituciones¹, códigos electorales y leyes de participación ciudadana, 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**² previstas en las legislaciones locales mencionadas.

Este documento está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección, con el objetivo de contextualizar esta investigación, se da una definición de participación ciudadana. Luego aparece el marco teórico que sintetiza los principales argumentos del papel de la participación ciudadana en los sistemas de democracia representativa como el mexicano. Más adelante se presenta el análisis cuantitativo de la base de datos, que sistematiza la información relevante sobre la legislación que contempla las figuras de participación ciudadana en las entidades federativas, luego el análisis del índice de regulación por figura, y finalmente la escala integral de regulación. En las conclusiones se presenta un resumen de los resultados del estudio, así como consideraciones finales acerca del nivel de legislación sobre participación ciudadana en México. Además, se presentan dos anexos: uno metodológico, donde se explican las variables de la base de datos y del índice de regulación, y otro con mapas de la República Mexicana que categorizan, mediante gamas de colores, los niveles de regulación de las figuras de participación ciudadana en cada entidad.

¹ En el caso del Distrito Federal se consideró el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

² Por implicaciones legales se entiende si la realización de estos procesos genera efectos vinculantes sobre la autoridad.

Definición de participación ciudadana

La literatura sobre la *participación ciudadana* se ha caracterizado por utilizar el término con distintos significados sin distinguir entre otros tipos de participación como la social o la comunitaria. La falta de consenso en la definición puede llevar a múltiples confusiones por lo que para contextualizar el presente estudio se analizarán distintas connotaciones del término y se propondrá una definición.

Autores como Merino (2001) afirman que *participar* significa “tomar parte” de modo que siempre es un acto social ligado inevitablemente a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas siendo sus motores el ambiente y el individuo. Para Alicia Ziccardi (2004, 6) y Vladimiro Sáez (1997) la participación ciudadana implica una relación de influencia entre la ciudadanía y el Estado en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

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.

Si se analiza el término por separado, 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). El objetivo de dicha participación es la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno (Sáez 1997, Merino 2001, Zovatto 2001 y Ziccardi 2004). 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. Así, la participación ciudadana incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad. Para Natacha Molina (1997), la participación ciudadana “implica la existencia de sujetos libres y conscientes de sus derechos [...] y dispuestos a ejercer influencia en las decisiones públicas”.

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). Aunque las definiciones mencionadas comparten algunos elementos, se

puede observar que existe una falta de consenso para llegar a una sola. Para evitar la falta de precisión y con el objetivo de contextualizar este estudio se propone la siguiente definición: *la participación ciudadana es el medio por el cual los individuos –ciudadanos con derechos y obligaciones – utilizan mecanismos institucionalizados, con el objetivo de influir en la toma de decisiones de los gobernantes.*

Por mecanismos institucionalizados se entenderán las figuras 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). Las tres figuras de participación derivados de esta definición son el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, también conocidos como 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 objeto de este estudio; estas son figuras como la voz ciudadana en el cabildo o la red de contraloría ciudadana.

A continuación se definen las figuras de participación ciudadana: el *plebiscito*, el *referéndum*, la *revocación de mandato* y la *iniciativa popular*. 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); 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 el 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 señalar que las legislaciones que hacen referencia a alguna figura de participación ciudadana en las entidades federativas tienen definiciones propias, sin embargo éstas tienen las mismas características que las propuestas en este documento, con algunas especificaciones o limitantes propias.³ Una vez hechas estas precisiones, se analizarán en el marco teórico, los principales argumentos sobre las ventajas y desventajas de la participación ciudadana en un sistema de democracia representativa como el mexicano.

Marco Teórico

En México como en América Latina la participación ciudadana ha sido considerada como una herramienta que puede fortalecer la democracia representativa. Mediante la expresión de la ciudadanía en temas concretos relacionados con la toma de decisiones de la administración pública, el ejercicio del gobernante se vuelve incluyente e incluso puede llegar a adquirir mayor legitimidad. En años recientes ha surgido un debate acerca de las ventajas y desventajas de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas de democracia representativa. Bajo ciertas condiciones la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones fortalece la democracia, pero bajo otras ésta puede ser vista como un elemento negativo. A continuación se presentan los argumentos más relevantes sobre este debate.

Uno de los problemas con la participación ciudadana consiste en determinar en qué temas la intervención ciudadana es posible en un sistema de democracia representativa. Los ciudadanos pueden participar en diversos asuntos de gobierno, sin embargo la legislación de cada entidad contempla ciertas restricciones. Por ejemplo, en temas como los fiscales, tributarios y de materia presupuestal, de adecuaciones a la legislación local derivadas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), entre otros, no se pueden ejercer figuras como el plebiscito, referéndum u otras figuras de participación ciudadana. Por ejemplo, en el caso de la Ley

³ Por ejemplo, en el caso del plebiscito en el estado de Chiapas, su Constitución señala que “A través de esta modalidad, el titular del Poder Ejecutivo local podrá consultar a la ciudadanía para que exprese su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que no interfieran o impliquen actos o resoluciones de los Poderes Legislativo y Judicial.”

de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, en las restricciones sobre el plebiscito se señala: “No podrán someterse a plebiscito... los actos de índole tributario o fiscal”.

Esta misma restricción se menciona en las legislaciones de entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Durango, el Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.⁴ En otros casos, no se señalan restricciones respecto al plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

Otro problema con la participación ciudadana está asociado con qué tanta intervención es posible y deseable para que ésta sea un elemento favorecedor a la democracia. Si los ciudadanos se manifestaran sobre todos y cada uno de los temas de la agenda gubernamental, ésta se volvería inabordable. Son tantas y de diversa índole las tareas que desarrolla un gobernante que incluso si quisiera preguntarle a sus gobernados sobre cada decisión antes de tomarla, su gobierno se volvería dependiente de la voluntad de los ciudadanos.

Siguiendo este argumento se observa que incluso en el origen de los mecanismos de participación directa implementados, la “historia demuestra que en Grecia –más específicamente en Atenas- y en ciertas comunas urbanas medievales, la democracia tuvo una vida corta o incompleta y que cualquier logro concreto en lo que respecta a la democracia “pura” fue más bien limitado” (Zovatto 2006). Es decir, los sistemas en los que todos y cada uno de los ciudadanos tienen derecho a participar, la llamada democracia directa, es decir una democracia sin representantes, son muy difíciles de implementar pues las dificultades logísticas (geográficas, de restricción de tiempo, etc.), impedirían que cada ciudadano acudiera a participar en la toma de decisiones de cada uno de los asuntos de la comunidad. Giovanni Sartori en *Elementos de teoría política* dice que Aristóteles aprendió la degeneración de la democracia en la experiencia griega ya que al principio la democracia era *isonomía* [igualdad frente a la ley]... pero un siglo después de Herodoto el *demos*⁵ ya había distorsionado el *nomos*⁶, haciendo y deshaciendo leyes a su antojo; de modo que al final encontraríamos únicamente una ciudad polarizada y rota por conflictos entre pobres y ricos. La

⁴ Esta restricción aparece en la legislación de al menos una de las tres figuras: plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

⁵ Es una circunscripción administrativa pero también democrática de base establecida en Atenas tras la revolución isonómica de Clístenes y está ligado al proceso de Atenas hacia la democracia.

⁶ Se refiere al concepto de provincia o prefectura. Es una subdivisión de las regiones administrativas en las que estaba dividida la antigua Grecia.

democracia ateniense acaba...en la lucha de clases...un resultado que no sorprende [pues] el ciudadano no era a tiempo completo...El ciudadano total creaba un hombre desequilibrado” De aquí que “la democracia indirecta, es decir, la representativa, no es únicamente una atenuación de la democracia directa; es también un correctivo.” (Sartori 2005)

Inversamente, la ausencia de participación en el ámbito de lo público tampoco sería deseable pues generaría una serie de desviaciones. John Stuart Mill en *Consideraciones sobre el gobierno representativo* dice que en un mundo sin participación, el hombre nunca piensa en ningún interés colectivo, en ningún objetivo que pueda alcanzar con la ayuda de otros, sólo piensa en la competencia con ellos, en algunos casos a costa de ellos. Un vecino que no pertenece a ninguna asociación y que no se ha aliado con nadie, como no está comprometido con el beneficio común, es por lo tanto sólo un rival (Mill 2004 [1862])

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).

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.

Asimismo, Putnam (1993) argumenta que el éxito del gobierno democrático depende del grado en el que la ciudadanía se acerca al ideal de “comunidad cívica”⁷, que se caracteriza por el

⁷ 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

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.

Así, del debate sobre democracia participativa⁸ 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.

Finalmente, es importante señalar que a nivel federal no existe regulación sobre la participación ciudadana. México y la República Dominicana son los únicos países de América Latina donde el uso de las figuras de participación ciudadana no está previsto a escala nacional en la Constitución (Zovatto 2006). En México ni la CPEUM ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) regulan dichas figuras, ni dejan abierta la posibilidad de implementarlas en algún momento. No obstante, 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.⁹

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.

⁸ Cabe señalar que la democracia *participativa* o *semidirecta* es aquella donde los ciudadanos tienen una mayor injerencia en la toma de decisiones del gobierno a través de *mecanismos de democracia directa* como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros. La democracia directa es un sistema de gobierno sin representantes en la que la ciudadanía participa directamente en el proceso de toma de decisiones políticas y en la que cada participante se representa a sí mismo en igualdad de derechos y obligaciones. Esta democracia fue establecida por las antiguas polis griegas y es un sistema de gobierno que en la actualidad sólo se aplica en algunos cantones suizos. En este estudio se habla de democracia participativa pues es aquella en la que los ciudadanos tienen mayor participación en la toma de decisiones políticas de las que le otorga la democracia representativa.

⁹ El número de iniciativas presentadas se obtuvo consultando la Base de datos de iniciativas de reforma electoral federal, elaborada por el CDD y disponible para consulta en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Bases_de_datos/

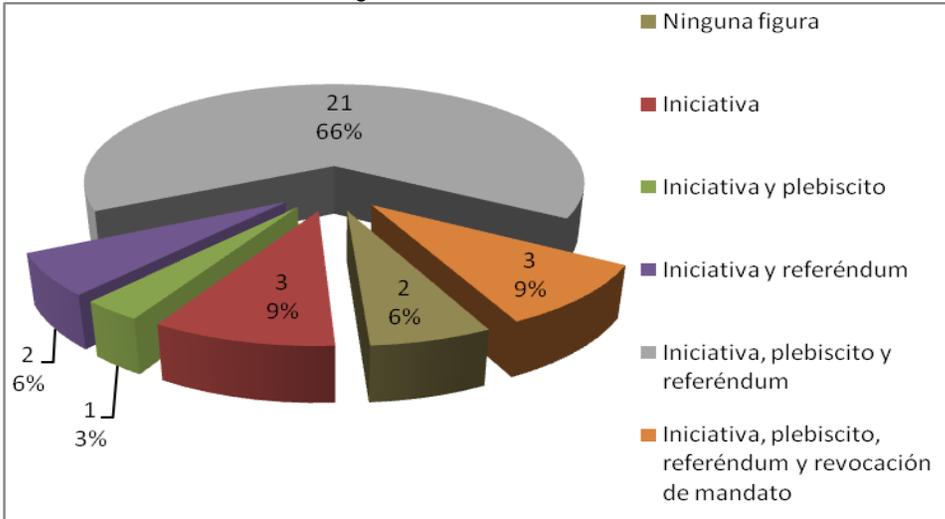
Análisis cuantitativo

Para entender el caso mexicano, se sistematizó en una base de datos la información relevante producto de la investigación sobre la legislación que contempla las figuras de participación ciudadana en las entidades federativas, los resultados obtenidos se muestran a través de gráficas y tablas. El objetivo es revelar qué tanto se ha legislado sobre las cuatro principales figuras (iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato) y algunas otras que se tratarán de manera tangencial.

Se describirán los requisitos y procedimientos de cada figura así como las restricciones que la misma legislación contempla para ponerlas en marcha. Asimismo, se harán comparaciones para saber de qué manera el nivel de regulación permite implementar más fácilmente una figura en una entidad federativa o en otra. El objetivo final es presentar el panorama general para determinar cómo se ubica México en materia de legislación favorable a la participación ciudadana a nivel local.

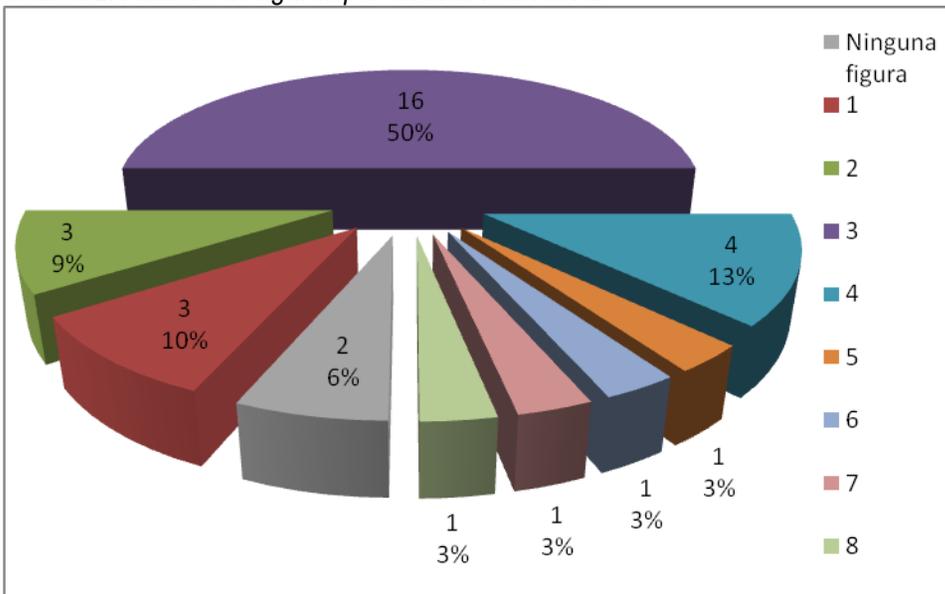
Se iniciará la descripción con la distribución de las principales figuras estudiadas. De las 32 entidades federativas, solamente en dos (6%) no hay legislación sobre alguna figura de participación ciudadana. En las otras 30 se ha legislado al menos sobre una de las cuatro figuras, quedando la distribución de la siguiente manera: 21 entidades contemplan en su legislación tres de las cuatro figuras de participación ciudadana (iniciativa popular, plebiscito y referéndum) representando un 66% del total de las entidades federativas. Sólo tres estados (9%), Chihuahua, Sinaloa y Zacatecas contemplan las cuatro figuras principales del estudio (iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato); otros tres (9%), Hidalgo, Nuevo León y Oaxaca contemplan únicamente la iniciativa popular; el Estado de México y Querétaro (6%) contemplan la iniciativa y el referéndum; y, finalmente, Chiapas (3%) contempla la iniciativa y el plebiscito.

Gráfica 1. Distribución de las figuras analizadas



En términos de legislación favorable a la participación ciudadana se observa que la revocación de mandato tiene un rezago considerable en relación con las otras tres figuras de participación. Mientras que la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum aparecen en la mayoría de las entidades federativas, la revocación de mandato se contempla únicamente en tres entidades.

Gráfica 2. Número de figuras por entidad federativa.



Además de las cuatro principales figuras de participación ciudadana antes mencionadas se identificó información acerca de otras figuras como la asamblea ciudadana; la audiencia pública; la colaboración ciudadana, comunitaria y vecinal; la consulta ciudadana, popular y vecinal; la red de contraloría ciudadana (que sólo existe en el Distrito Federal); las unidades de quejas y denuncias (sólo en Tamaulipas) y la voz ciudadana en el cabildo (Tlaxcala).

La gráfica 2 muestra el número de figuras que se han legislado por entidad. Se observa que 16 de los entidades federativas (50%) han legislado sobre tres figuras de participación. Cuatro estados (13%), Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Zacatecas han legislado sobre cuatro figuras; Hidalgo, Nuevo León y Oaxaca (10%) sobre una figura (iniciativa popular); Campeche y Nayarit (6%), como se mencionó arriba, no han legislado sobre ninguna figura mientras que en cada uno de las cuatro entidades restantes (Tlaxcala, Coahuila, Tamaulipas y Distrito Federal) se ha legislado sobre cinco, seis, siete y ocho figuras respectivamente.

La información contenida en la base se organizó de acuerdo a los siguientes cuatro aspectos de interés: *definición, instancias competentes, descripción y efecto*. A partir de esta información se construyó un *Índice de legislación favorable a la participación ciudadana* que muestra el nivel en el que la figura de participación se regula en la legislación local. Éste se obtiene asignando un puntaje a cada variable de los aspectos de interés mencionados, tal como se muestra en el anexo metodológico.

Análisis del índice de regulación por figura

En este apartado se desglosa la información de los índices para las cuatro figuras del estudio, con datos sobre los aspectos de interés en todas las entidades federativas que las contemplan, así como la especificación de las entidades que no las legislan.

Iniciativa popular

Esta figura es la más recurrente en las legislaciones locales. Todas las entidades federativas que contemplan por lo menos una figura incluyen la iniciativa popular. Las instancias competentes en este caso suelen ser los congresos locales, quienes se encargan de recibir y canalizar las iniciativas,

aunque en algunos estados (Quintana Roo, Tamaulipas, Tabasco) el instituto electoral local también tiene competencia, sobre todo en la validación de la información de los ciudadanos que promueven la iniciativa.

Usualmente, las iniciativas que cumplen con los requisitos solicitados se consideran procedentes, y se canalizan de acuerdo al proceso legislativo común, establecido por lo general en las leyes orgánicas de los congresos locales. En algunos estados (Aguascalientes y Jalisco), se especifica que deben dictaminarse en plazos máximos establecidos específicamente para iniciativas ciudadanas.

Para la variable *efecto* se consideró que la iniciativa popular es vinculante cuando en la legislación se especifica que la autoridad está obligada a dictaminar su procedencia. La Tabla 1 muestra el índice de regulación de la iniciativa popular desglosado en cada área de interés.

Tabla 1. Índice de regulación para iniciativa popular

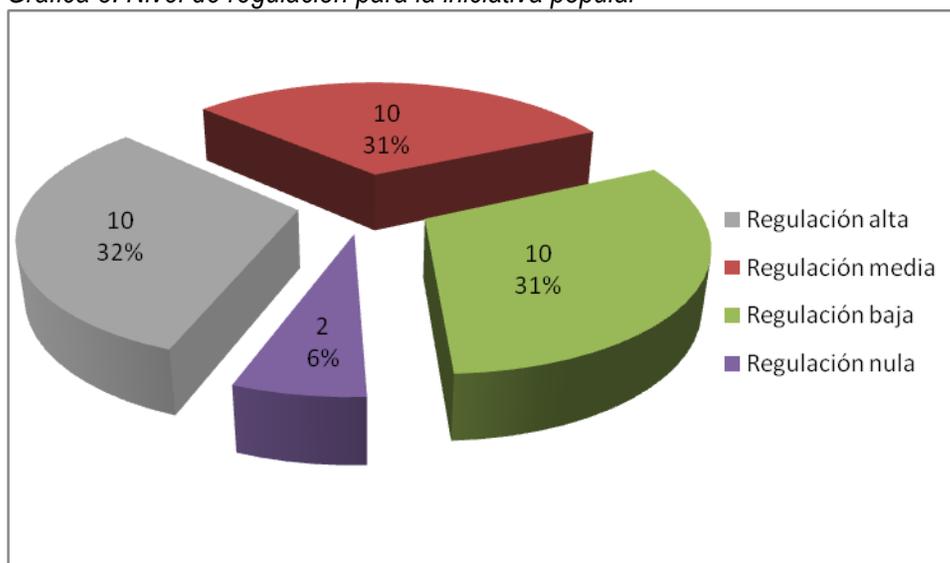
Entidad federativa	Definición	Instancias competentes	Descripción	Efecto	Total
Regulación alta					
Morelos	1	2	4	3	10
Tabasco	1	2	4	3	10
Tamaulipas	1	2	4	3	10
Coahuila	1	1	4	3	9
Colima	1	1	4	3	9
Distrito Federal	1	1	4	3	9
Durango	1	1	4	3	9
Jalisco	1	1	4	3	9
Quintana Roo	1	1	4	3	9
Chihuahua	0	1	4	3	8
Regulación media					
Veracruz	0	0	4	3	7
Yucatán	1	2	4	0	7
Aguascalientes	1	1	4	0	6
Baja California	1	1	4	0	6
Baja California Sur	1	1	4	0	6
Guanajuato	1	1	4	0	6
Tlaxcala	1	1	4	0	6
Zacatecas	1	1	4	0	6
Hidalgo	0	1	4	0	5
Sonora	0	0	4	0	4
Regulación baja					
Chiapas	0	1	2	0	3
Michoacán	0	1	2	0	3

Puebla	0	1	2	0	3
Sinaloa	0	1	2	0	3
Estado de México	0	0	2	0	2
Querétaro	0	0	2	0	2
Guerrero	1	0	0	0	1
Nuevo León	0	1	0	0	1
Oaxaca	0	1	0	0	1
San Luis Potosí	0	1	0	0	1
Regulación nula					
Campeche	0	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0

Como se observa, sólo tres estados alcanzan la puntuación máxima de diez puntos. Las siguientes seis entidades federativas pierden todas un punto debido a que no especifican la autoridad para resolver los conflictos generados durante los procesos de iniciativa popular. De hecho, además de los tres estados que obtuvieron diez puntos, sólo otros dos (Coahuila y Yucatán) asignan esta competencia. En los cinco casos se trata del tribunal estatal electoral o su equivalente.

En el caso de los estados que obtuvieron una puntuación de uno, sólo se menciona el derecho o prerrogativa de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley en sus respectivas constituciones locales.

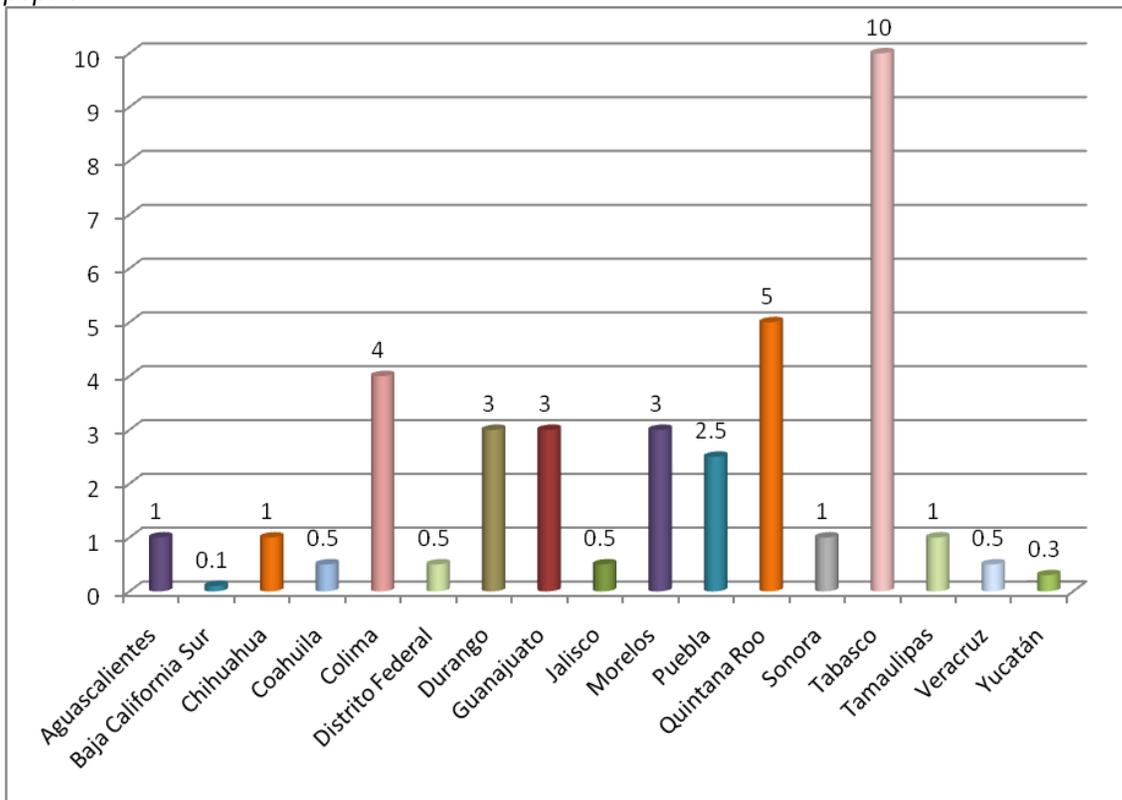
Gráfica 3. Nivel de regulación para la iniciativa popular



La gráfica 3 muestra el número y porcentaje de entidades federativas de cada categoría (regulación alta, media, baja o nula). Se puede apreciar que dejando de lado los dos estados que no contemplan ninguna figura de participación ciudadana, las categorías alta, media y baja se distribuyen de la misma manera, con diez estados por cada una.

Con el fin de conocer, según la legislación local, en qué entidades se requieren porcentajes menores de ciudadanos para iniciar un proceso de iniciativa popular, se recopiló la información que se aprecia en la gráfica 4.

Gráfica 4. Porcentaje requerido para iniciar un proceso de iniciativa popular



De las 30 entidades federativas que regulan la iniciativa popular, sólo 17 especifican el porcentaje de ciudadanos requeridos para presentarla. Además, en Zacatecas y Baja California la legislación indica que deben presentarla como mínimo 500 y 1000 ciudadanos, respectivamente. Finalmente, la Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala precisa que cualquier ciudadano del estado puede presentar iniciativas ante el congreso local.

La gráfica 4 muestra la variación de porcentajes entre los estados. Por ejemplo, el estado que requiere el porcentaje menor es Baja California Sur con un 0.1% de la lista nominal de electores correspondiente, mientras que el estado que requiere el porcentaje mayor es Tabasco, cuya legislación local establece el 10% de la lista nominal electoral correspondiente. Es decir, el porcentaje en Tabasco es 100 veces superior al de Baja California Sur.

Sin embargo, debido a que la cantidad de ciudadanos varía considerablemente de una entidad a otra, se calculó el número real de ciudadanos que se requieren para presentar una iniciativa. Como se aprecia en la tabla 2, donde el número se obtiene a partir de la lista nominal de electores o del padrón electoral, disponibles para cada entidad federativa, actualizados al 30 de noviembre de 2008. Esta información está disponible en la página electrónica del Instituto Federal Electoral.

Tabla 2. Porcentaje requerido para presentar una iniciativa popular

Estado	Iniciativa popular		
	Porcentaje	Número real	Listado
Tlaxcala	NA	1	NA*
Baja California Sur	0.1	372	LNE
Zacatecas	NA	500	NA*
Baja California	NA	1,000	NA*
Aguascalientes	1	7,675	PE
Coahuila	0.5	8,801	LNE
Colima	4	17,306	LNE
Sonora	1	18,266	PE
Tamaulipas	1	24,244	PE
Jalisco	0.5	25,630	RNC**
Chihuahua	1	25,766	PE
Veracruz	0.5	26,088	PE
Durango	3	33,122	LNE
Yucatán	0.3	36,815	LNE
Distrito Federal	0.5	36,862	PE
Morelos	3	38,490	PE
Quintana Roo	5	40,306	PE
Puebla	2.5	93,555	RFE**
Guanajuato	3	108,372	LNE
Tabasco	10	139,895	LNE

Las entidades federativas se ordenaron del menor al mayor número de ciudadanos requerido.

LNE: Lista nominal de electores (correspondiente a la entidad)

PE: Padrón electoral (Correspondiente a la entidad)

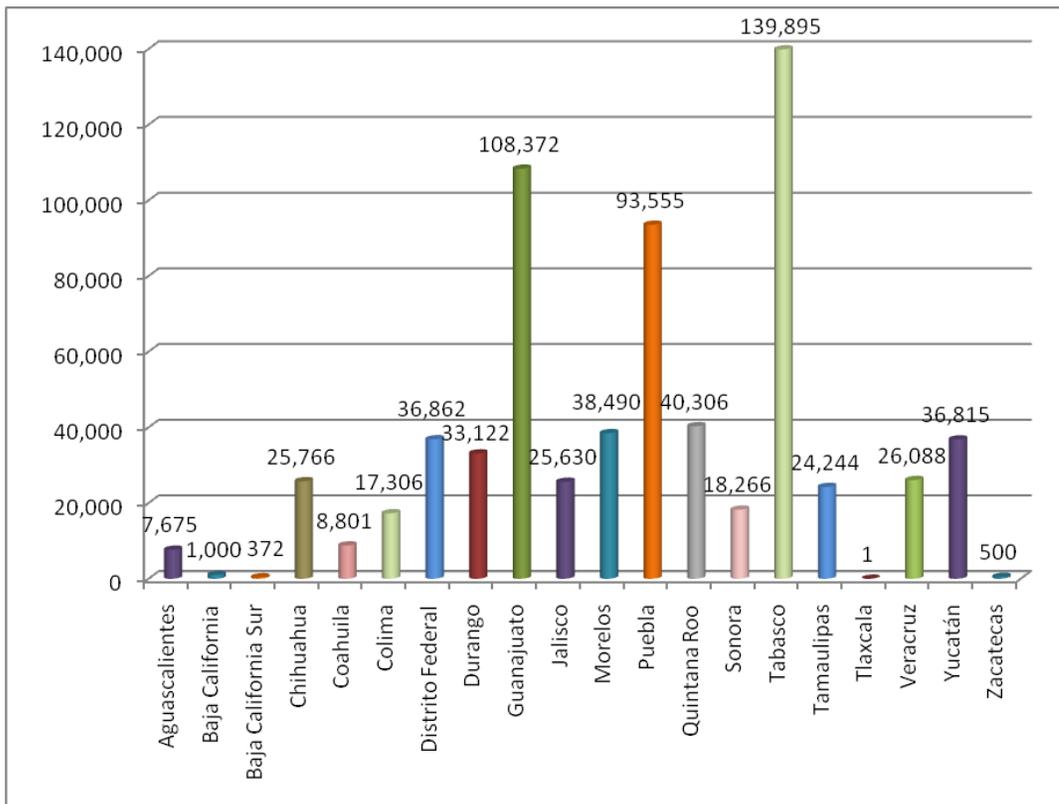
NA: No aplica

* En estos estados se necesita un número específico de ciudadanos, y no un porcentaje de éstos.

**Las legislaciones de Jalisco y Puebla señalan porcentajes del Registro Nacional de Ciudadanos y del Registro Federal de Electores, respectivamente. Para calcular el número real de ciudadanos en estos estados se tomó en cuenta el padrón electoral.

Nuevamente, Tabasco resulta ser la entidad federativa que requiere un mayor número de ciudadanos (139,895), mientras que en Tlaxcala, como ya se mencionó, se requiere tan sólo un ciudadano para presentar una iniciativa popular. En términos de movilización ciudadana, es claro que tomará más tiempo y costará más movilizar a 139,895 personas para poder presentar una iniciativa, en comparación con los ciudadanos de Tlaxcala, que pueden presentarla de manera individual. La tabla 2 muestra que hay gran variación entre los demás estados. Por ejemplo, en Zacatecas y Baja California se requieren 500 y 1000 ciudadanos, mientras que en estados como Puebla y Guanajuato se exigen 93,555 y 108,372 respectivamente. Finalmente, cabe señalar que mientras en Tlaxcala, Zacatecas y Baja California la legislación indica un número fijo, las demás legislaciones establecen un porcentaje de su población. Esta variación se ilustra en la gráfica 5. Cabe mencionar que éste es sólo un análisis sobre los porcentajes y número de ciudadanos requeridos en cada entidad, y no sobre la complejidad de los procesos.

Gráfica 5. Número de ciudadanos necesarios para iniciar un proceso de iniciativa popular



Plebiscito

Esta figura, utilizada para someter al voto popular decisiones o actos de la autoridad, se encuentra contemplada en 25 entidades federativas. De acuerdo a sus legislaciones, los actores facultados para iniciar un proceso de plebiscito pueden ser el gobernador (en 23 entidades), los ciudadanos (en 18 entidades) o el congreso local (en 17 entidades), ya sea por decisión de una mayoría simple o calificada.

Comúnmente, se requiere reunir un porcentaje mínimo de ciudadanos (mediante firmas o copias de sus credenciales de elector) y elaborar una solicitud donde se especifique el acto o decisión que se quiere someter a plebiscito. Posteriormente, la instancia competente (en todos los casos el instituto estatal electoral) dictamina la procedencia de la petición y en caso de aceptarla se implementa el proceso. La tabla 3 muestra el índice de regulación para el plebiscito desglosado en cada área de interés.

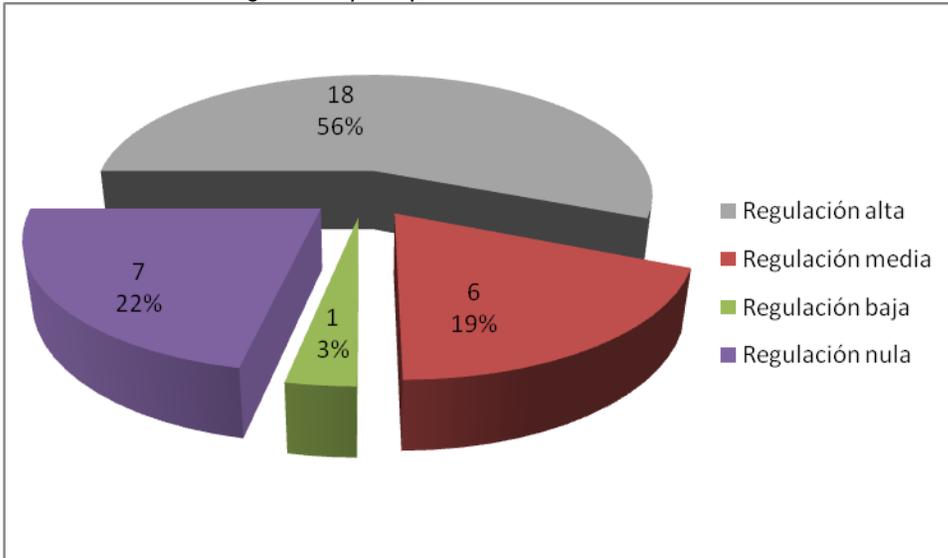
Tabla 3. Índice de regulación para el plebiscito

Entidad federativa	Definición	Instancias competentes	Descripción	Efecto	Total
Regulación alta					
Aguascalientes	1	2	4	3	10
Chihuahua	1	2	4	3	10
Coahuila	1	2	4	3	10
Colima	1	2	4	3	10
Distrito Federal	1	2	4	3	10
Durango	1	2	4	3	10
Guanajuato	1	2	4	3	10
Morelos	1	2	4	3	10
Tabasco	1	2	4	3	10
Tamaulipas	1	2	4	3	10
Tlaxcala	1	2	4	3	10
Yucatán	1	2	4	3	10
Baja California	1	1	4	3	9
Baja California Sur	1	1	4	3	9
Puebla	1	1	4	3	9
San Luis Potosí	1	1	4	3	9
Veracruz	0	2	4	3	9
Sinaloa	1	0	4	3	8
Guerrero	1	2	4	0	7

Entidad federativa	Definición	Instancias competentes	Descripción	Efecto	Total
Quintana Roo	1	1	4	1	7
Zacatecas	1	1	4	1	7
Regulación media					
Jalisco	0	2	4	0	6
Chiapas	1	2	2	0	5
Michoacán	0	1	4	0	5
Regulación baja					
Sonora	0	0	2	0	2
Regulación nula					
Campeche	0	0	0	0	0
Estado de México	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0
Querétaro	0	0	0	0	0

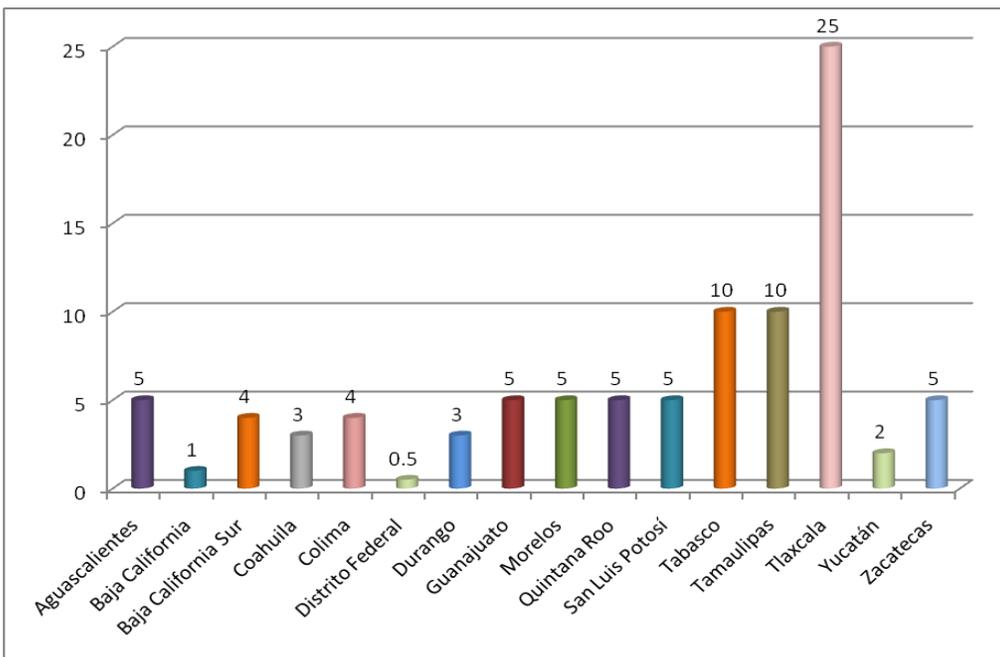
En contraste con la iniciativa popular en donde sólo tres entidades federativas alcanzan el puntaje máximo, para el plebiscito 12 entidades federativas lo obtuvieron. El resto de las entidades con alta regulación perdieron puntos debido a que sus legislaciones no especifican una instancia para resolución de conflictos, no incluyen una definición de la figura, sus efectos no son vinculantes o no están especificados. Entidades con menor puntuación (regulación media o baja) no definen procedimientos, requisitos o los efectos que causa el plebiscito tampoco están especificados. La gráfica 6 muestra como se distribuyen las entidades federativas de acuerdo a su nivel de regulación para plebiscito.

Gráfica 6. Nivel de regulación para plebiscito



La mayoría de las entidades federativas (56%) tienen una regulación alta, mientras que sólo en siete entidades el nivel de regulación es medio (19%) o bajo (3%). En comparación con la iniciativa popular, el plebiscito es regulado o contemplado en un mayor número de entidades, aunque la regulación nula es mayor en el plebiscito (22%) que en la iniciativa popular.

Gráfica 7. Porcentaje requerido para iniciar un proceso de plebiscito



Como se aprecia en la gráfica 7, aunque hay variación, el porcentaje más recurrente es 5% (de la lista nominal de electores o del padrón electoral), pues es el requerido en seis de los 16 estados que regulan el plebiscito. El porcentaje más bajo es el de Baja California (0.5% del padrón electoral correspondiente), mientras que el más alto corresponde a Tlaxcala y es 50 veces mayor (25% del Registro Federal de Electores correspondiente a ese estado).

Tabla 4. Porcentajes requeridos para iniciar un proceso de plebiscito

Estado	Plebiscito		
	Porcentaje	Número real	Listado
Baja California Sur	4	14,863	LNE
Colima	4	17,306	LNE
Yucatán	2	24,543	LNE
Durango	3	33,122	LNE
Distrito Federal	0.5	36,862	PE
Quintana Roo	5	40,306	PE
Coahuila	3	52,807	LNE
Zacatecas	5	54,076	PE
Morelos	5	64,150	PE
San Luis Potosí	5	83,056	LNE
Tabasco	10	139,895	LNE
Guanajuato	5	180,620	LNE
Tlaxcala	25	192,494	RFE*
Tamaulipas	10	242,445	PE

Las entidades federativas se ordenaron del menor al mayor número de ciudadanos requerido.

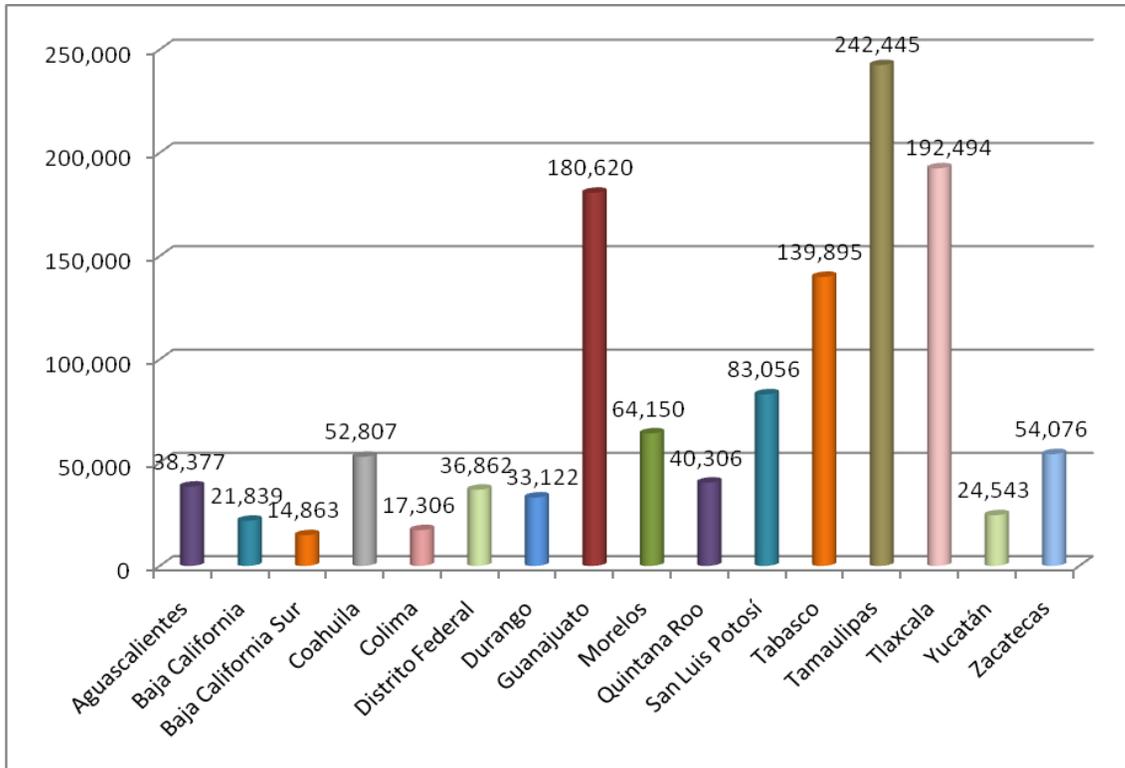
LNE: Lista nominal de electores (correspondiente a la entidad)

PE: Padrón electoral (Correspondiente a la entidad)

*La legislación de Tlaxcala señala un porcentaje del Registro Federal de Electores. Para calcular el número real de ciudadanos en este estado se tomó en cuenta el padrón electoral.

Una vez calculado el número real de ciudadanos necesario para iniciar un proceso de plebiscito, se observa que la entidad federativa que requiere el menor número es Baja California Sur (también es la que requiere el menor número de ciudadanos para iniciar un referéndum y el segundo número menor para presentar una iniciativa popular). Tlaxcala, el estado que requiere el porcentaje mayor, es superado en el número real por Tamaulipas, donde para iniciar un proceso de plebiscito es necesario que sea solicitado por 242,445 ciudadanos. Lo anterior se puede apreciar en la gráfica 8.

Gráfica 8. Número de ciudadanos necesarios para iniciar un proceso de plebiscito



Referéndum

El referéndum es, después de la iniciativa popular, la figura de participación ciudadana más frecuente, pues está regulada en mayor o menor medida en 26 entidades federativas.

De manera similar al plebiscito, los actores facultados para iniciar un proceso de referéndum pueden ser, dependiendo de la entidad, el gobernador (15 entidades), una mayoría simple o calificada del congreso local (17 entidades) o un porcentaje específico de ciudadanos (20 entidades).

Las autoridades encargadas de organizar los referéndums son los institutos estatales electorales con dos excepciones. En Tamaulipas, además del instituto electoral, el congreso local participa en la organización del proceso pues es el encargado de decidir si se realiza o no por el voto de sus dos terceras partes (puede solicitarlo cualquier legislador local o el 1% de los ciudadanos). Por otro lado, en Chihuahua la solicitud para un referéndum sobre reformas legales se presenta ante

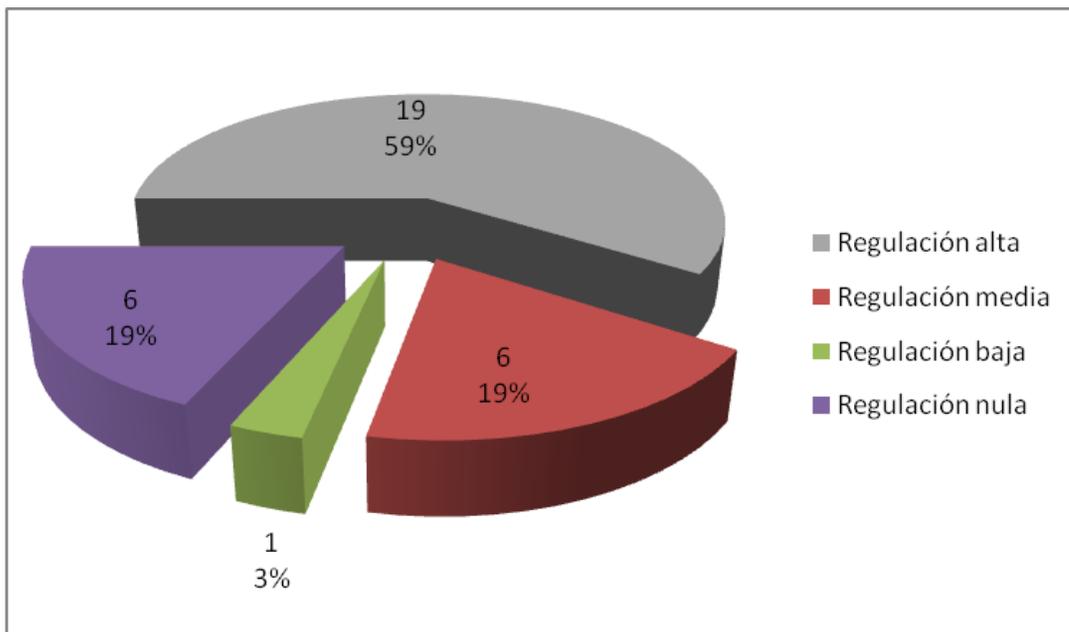
el instituto electoral, mientras que en el caso de reformas a la constitución local, la solicitud debe ser presentada ante el tribunal electoral.

Tabla 5. Índice de regulación para referéndum

Entidad federativa	Definición	Instancias competentes	Descripción	Efecto	Total
Regulación alta					
Aguascalientes	1	2	4	3	10
Chihuahua	1	2	4	3	10
Coahuila	1	2	4	3	10
Colima	1	2	4	3	10
Durango	1	2	4	3	10
Guanajuato	1	2	4	3	10
Morelos	1	2	4	3	10
San Luis Potosí	1	2	4	3	10
Tabasco	1	2	4	3	10
Tlaxcala	1	2	4	3	10
Veracruz	1	2	4	3	10
Yucatán	1	2	4	3	10
Baja California	1	1	4	3	9
Baja California Sur	1	1	4	3	9
Jalisco	0	2	4	3	9
Distrito Federal	1	2	4	1	8
Puebla	1	0	4	3	8
Sinaloa	1	0	4	3	8
Tamaulipas	1	2	4	1	8
Regulación media					
Guerrero	1	2	4	0	7
Quintana Roo	1	1	4	1	7
Zacatecas	1	1	4	1	7
Estado de México	0	1	4	0	5
Michoacán	0	1	4	0	5
Sonora	0	0	4	0	4
Regulación baja					
Querétaro	0	1	2	0	3
Regulación nula					
Campeche	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0

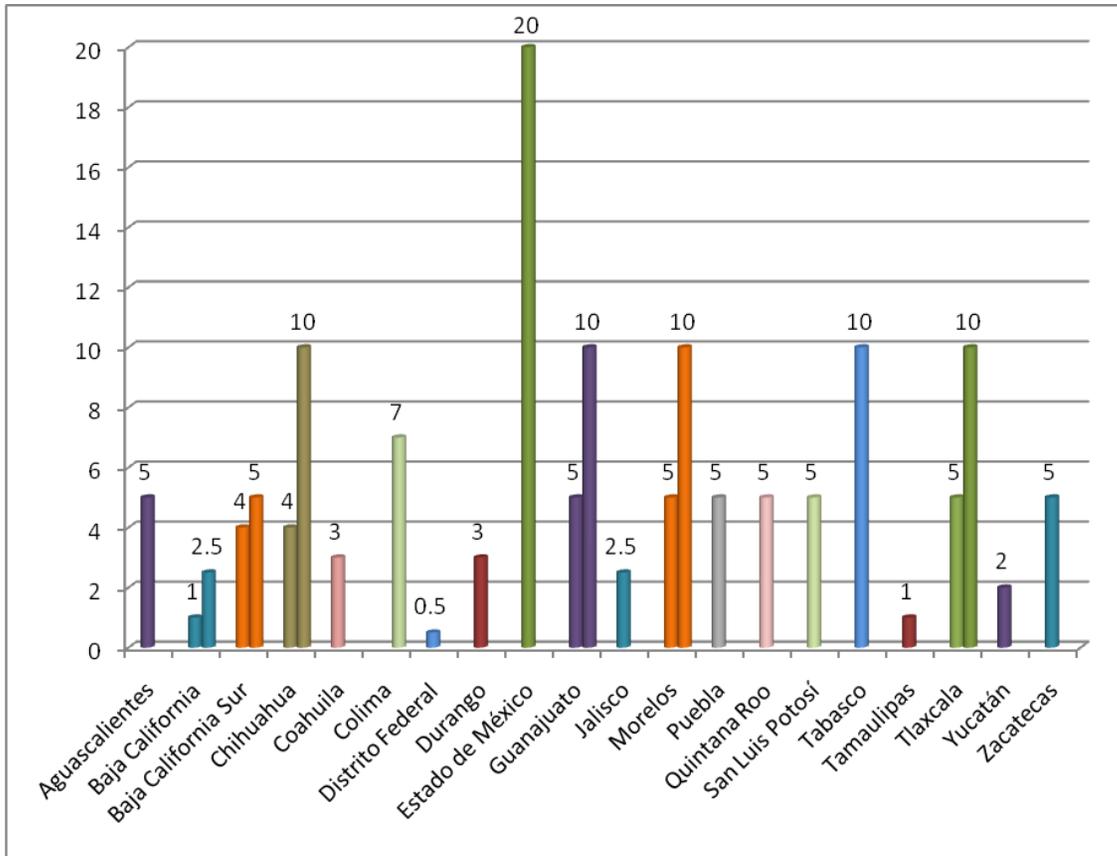
En esta figura, 12 estados obtuvieron el puntaje máximo. Nuevamente la entidades que se quedaron a uno o dos puntos fueron aquellas que no especifican autoridad para la resolución de conflictos, no definen la figura o en los que la realización de un referéndum no genera efectos vinculantes. En todas las entidades que regulan el referéndum su legislación incluye, con mayor o menor grado de especificación, los requisitos y procedimientos para realizarlo, excepto en Querétaro. En ese estado, la ley electoral incluye dentro del ámbito de competencia del Consejo General del instituto electoral local, el intervenir en la organización del referéndum, sin dar mayores detalles.

Gráfica 9. Nivel de regulación para referéndum



Como se ilustra en la gráfica 9, la mayoría de los estados que incluyen en su legislación el referéndum tienen un nivel de regulación alto. Las categorías de regulación media y nula tienen el mismo número de entidades federativas (seis) y sólo una tiene regulación baja. Si se comparan los datos del referéndum con los del plebiscito se observa que los niveles de regulación son similares.

Gráfica 10. Porcentaje de ciudadanos necesarios para iniciar un proceso de referéndum



De las 26 entidades que regulan el referéndum sólo 20 definen el porcentaje de ciudadanos necesario para iniciar este proceso. De estos, seis estados definen un porcentaje para referéndums relativos a modificaciones legales y un porcentaje mayor si se trata de reformas a sus constituciones locales. Por último, en Colima el referéndum sólo puede utilizarse para reformas a la constitución local, y se requiere que lo soliciten 7% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores correspondiente a ese estado. De todas las entidades, en la que se requiere un porcentaje menor para solicitar la realización de un referéndum es en el Distrito Federal: el 0.5% de los inscritos en el padrón electoral. Por otro lado, la constitución del Estado de México, especifica que para realizar un referéndum es necesario que lo soliciten al gobernador cuando menos el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; es decir, un porcentaje 40 veces superior al del Distrito Federal.

Tabla 6. Porcentajes requeridos para iniciar un proceso de referéndum

Estado	Referéndum				Listado
	General		Constitucional		
	Porcentaje	Número real	Porcentaje	Número real	
Baja California Sur	4	14,863	5	18,578	LNE
Baja California	1	21,839	2.5	54,596	LNE
Yucatán	2	24,543	NE	NE	LNE
Durango	3	33,122	NE	NE	LNE
Distrito Federal	0.5	36,862	NE	NE	PE
Aguascalientes	5	38,377	NE	NE	PE
Tlaxcala	5	38,499	10	76,998	RFE*
Quintana Roo	5	40,306	NE	NE	PE
Coahuila	3	52,807	NE	NE	LNE
Zacatecas	5	54,076	NE	NE	PE
Morelos	5	64,150	10	128,299	PE
San Luis Potosí	5	83,056	NE	NE	LNE
Chihuahua	4	103,065	10	257,663	PE
Jalisco	2.5	128,152	NE	NE	RNC*
Tabasco	10	139,895	NE	NE	LNE
Guanajuato	5	180,620	10	361,239	LNE
Puebla	5	187,110	NE	NE	RFE*
Tamaulipas	1	242,445	NE	NE	PE
Estado de México	20	1,925,043	NE	NE	LNE
Colima	NE	NE	7	30,286	LNE

Las entidades federativas se ordenaron del menor al mayor número de ciudadanos requerido.

LNE: Lista nominal de electores (correspondiente a la entidad)

PE: Padrón electoral (Correspondiente a la entidad)

NE: No específica

* Las legislaciones de Tlaxcala y Puebla señalan porcentajes del Registro Federal de Electores, mientras que la de Jalisco los señala del Registro Nacional de Ciudadanos. Para calcular el número real de ciudadanos en estos estados se tomó en cuenta el padrón electoral.

La tabla 6 muestra que, de igual manera que en el plebiscito, una vez calculados los números reales de ciudadanos, Baja California Sur es el estado en el que se requiere el número menor (14,863). Previsiblemente, para el Estado de México, el más poblado del país, y en el que se pide un mayor porcentaje de ciudadanos para presentar un referéndum, se requiere el número mayor (1,925,043). Destaca también el caso del Distrito Federal en el que se requiere el menor porcentaje (0.5), pero que al ser la segunda entidad más poblada, requiere cuando menos 36,862 ciudadanos.

Revocación de mandato

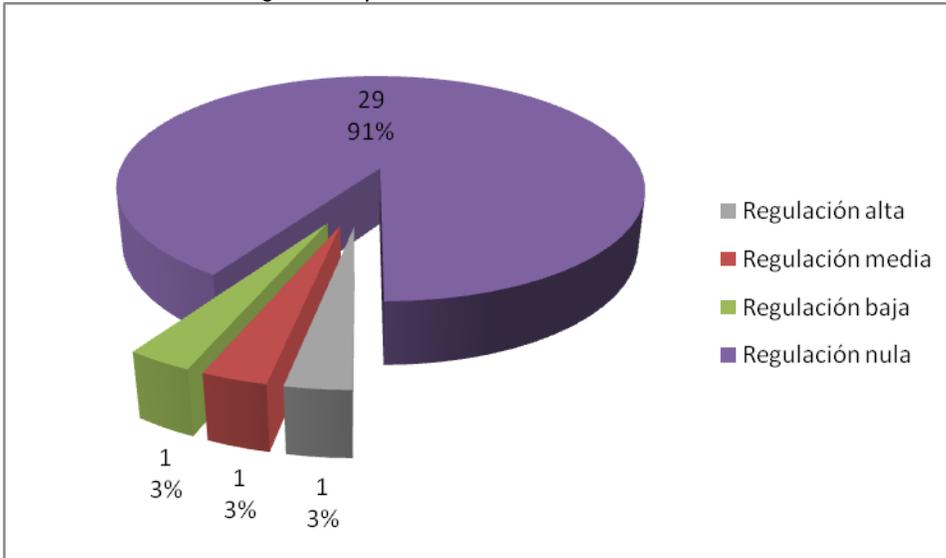
Esta figura es la menos regulada de las cuatro analizadas en este estudio. Sólo las constituciones de tres entidades la contemplan: Sinaloa, Zacatecas y Chihuahua. Esta última también la regula en su ley electoral. En la tabla 7 se observa que Chihuahua es la única entidad que obtuvo el puntaje mayor. Sinaloa perdió puntos al no definir instancias competentes para organizar procesos de revocación de mandato ni para resolver conflictos derivados de éstos, además de que no se especifica el procedimiento a seguir (por lo que sólo se le asignaron dos puntos en el área de interés *descripción*). Por su parte, la constitución de Zacatecas sólo menciona dentro de los derechos y obligaciones de los ciudadanos zacatecanos el participar en los procesos de revocación de mandato, sin que haya mayor regulación en el resto de su legislación.

Tabla 7. Índice para revocación de mandato

Estado	Revocación de mandato				
	Definición	Instancias competentes	Descripción	Efecto	Total
Chihuahua	1	2	4	3	10
Sinaloa	1	0	2	3	6
Zacatecas	1	0	0	0	1

La gráfica 11 muestra que para el caso de la revocación de mandato el panorama es muy claro: domina la regulación nula en 29 entidades federativas (91%) pues no se ha legislado sobre esta figura. Las tres entidades en las que está legislada se distribuyen uniformemente en las tres categorías de regulación.

Gráfica 11. Nivel de regulación para revocación de mandato



Finalmente, cabe mencionar que la única entidad que especifica el porcentaje necesario de ciudadanos para solicitar la revocación del mandato de gobernador, diputado o presidente municipal es Chihuahua. En ésta es necesario recolectar las firmas (acompañadas de copia de la credencial para votar) de por lo menos el 10% de los ciudadanos del estado, distrito, municipio o sección. Tomando en cuenta el padrón electoral correspondiente a Chihuahua, sería necesaria la movilización de 257,663 ciudadanos para iniciar un proceso de revocación de mandato en contra del gobernador de la entidad.

Escala integral de regulación

La información de los índices de cada entidad fue compilada en la escala integral de regulación contenida en la tabla 8. La entidad que obtuvo la mayor puntuación fue Chihuahua, que consiguió el puntaje máximo en plebiscito, referéndum y revocación de mandato, pero su legislación no incluye una definición para iniciativa popular ni especifica la autoridad encargada de resolver los conflictos generados por la aplicación de esta figura.

Siete entidades tienen un puntaje alto en tres figuras (iniciativa popular, plebiscito y referéndum) pero perdieron diez puntos al no contemplar en su legislación la revocación de mandato. El promedio de la legislación es de 19.7, con 23 entidades con un puntaje superior y 11

con uno inferior, incluyendo a Campeche y Nayarit, que no contemplan ninguna figura, y a Hidalgo, Nuevo León y Oaxaca, que sólo contemplan la iniciativa popular.

Tabla 8. Índice de legislación favorable a la participación ciudadana

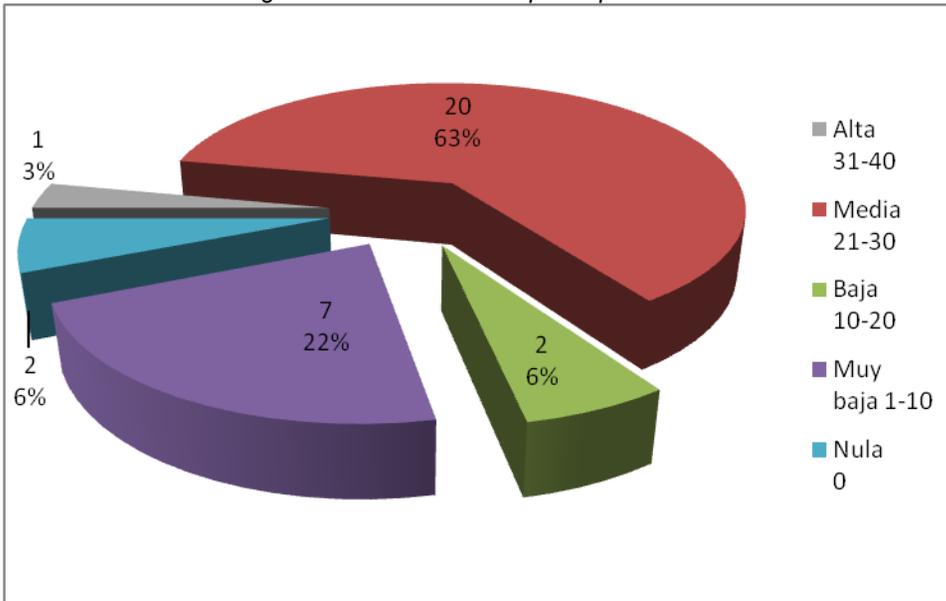
Estado	Iniciativa popular	Plebiscito	Referéndum	Revocación de mandato	Total
Regulación alta					
Chihuahua	8	10	10	10	38
Regulación media					
Morelos	10	10	10	0	30
Tabasco	10	10	10	0	30
Coahuila	9	10	10	0	29
Colima	9	10	10	0	29
Durango	9	10	10	0	29
Tamaulipas	10	10	8	0	28
Distrito Federal	9	10	8	0	27
Yucatán	7	10	10	0	27
Aguascalientes	6	10	10	0	26
Guanajuato	6	10	10	0	26
Tlaxcala	6	10	10	0	26
Veracruz	7	9	10	0	26
Sinaloa	3	8	8	6	25
Baja California	6	9	9	0	24
Baja California Sur	6	9	9	0	24
Jalisco	9	6	9	0	24
Quintana Roo	9	7	7	0	23
Zacatecas	6	7	7	1	21
Regulación baja					
Puebla	3	9	8	0	20
San Luis Potosí	1	9	10	0	20
Guerrero	1	7	7	0	15
Michoacán	3	5	5	0	13
Regulación muy baja					
Sonora	4	2	4	0	10
Chiapas	3	5	0	0	8
Estado de México	2	0	5	0	7
Hidalgo	5	0	0	0	5
Querétaro	2	0	3	0	5
Nuevo León	1	0	0	0	1
Oaxaca	1	0	0	0	1
Regulación nula					
Campeche	0	0	0	0	0

Estado	Iniciativa popular	Plebiscito	Referéndum	Revocación de mandato	Total
Nayarit	0	0	0	0	0

Promedio	5.3	6.6	6.8	0.5	19.3
----------	-----	-----	-----	-----	------

Como se observa en la gráfica 12, domina la regulación media, pues 20 entidades federativas se encuentran en esta categoría. El segundo lugar lo obtienen los estados con regulación muy baja, aquellos cuyos puntajes son superiores a cero y menores o iguales a diez. Cabe mencionar que ninguno de estos estados cuenta con ley de participación ciudadana, por lo que la información se obtuvo de su constitución o de su ley electoral.

Gráfica 12. Nivel de regulación favorable a la participación ciudadana



Conclusiones

De manera global se observó que el 93.8% de las entidades federativas contemplan en su legislación al menos una de las cuatro figuras de participación ciudadana analizadas en este estudio (iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato). Sólo en dos estados no se ha legislado sobre ninguna de las figuras mencionadas.

Por otro lado, únicamente en 18 entidades existe una ley de participación ciudadana. Como se aprecia en la tabla 9, la entrada en vigor de las leyes de participación ciudadana es relativamente reciente. La Ley Electoral del Estado de Jalisco entró en vigor en 1998; en cuatro estados, sus leyes entraron en vigor en 2000, en cinco más en 2001 y las ocho restantes, entraron en vigor entre 2002 y 2008. Es decir, todas las leyes de participación ciudadana se han generado en la última década. La ausencia de leyes de participación ciudadana antes de 1998 es un indicador de que la legislación en la materia ha avanzado constante y rápidamente.

Tabla 9. Año de entrada en vigor de las leyes de participación ciudadana

Años	Entidades
1998	Jalisco
2000	Baja California Sur
	Colima
	Morelos
	Veracruz
2001	Aguascalientes
	Baja California
	Coahuila
	Tamaulipas
	Zacatecas
2002	Guanajuato
2004	Distrito Federal
2005	Quintana Roo
2006	Tlaxcala
2007	Durango
	Tabasco
	Yucatán
2008	San Luis Potosí

Por otro lado, resalta la disparidad que existe en la legislación en materia de participación ciudadana. Mientras que algunas detallan requisitos, procedimientos y restricciones, otras sólo mencionan que la figura existe pero no precisan cómo regularla, ni bajo qué condiciones se pondrá en marcha. El estado que obtuvo el puntaje más alto en el índice de legislación favorable, Chihuahua, no cuenta con una ley de participación ciudadana, toda su información se obtuvo de su constitución y de su ley electoral. A pesar de esto, para las cuatro figuras principales se detallan requisitos, instancias, procedimientos y restricciones.

Otra cuestión a destacar es que la mayoría de las entidades federativas se encontraron en el rango medio del nivel de regulación favorable a la participación ciudadana. Esto responde al hecho de que una de las figuras, la revocación de mandato, sólo se contempla en tres de los estados (uno de ellos Chihuahua).

Por último, es importante mencionar que el objetivo de este estudio es mostrar la legislación favorable a la participación ciudadana; por ello, sólo se estudiaron las características de las diferentes figuras de participación y su costo potencial con respecto a la movilización de ciudadanos para iniciar algún proceso como la iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum. El alcance de esta investigación se inscribe en el ámbito formal, es decir, se realizó un mapeo sobre el estado actual de la normatividad en participación ciudadana, sin embargo, no se evaluaron las acciones que se han realizado como resultado de la aprobación de los respectivos marcos normativos, ni su efectividad en términos de participación ciudadana. Dichos esfuerzos deberán ser producto de una investigación subsiguiente, con base en los resultados obtenidos en la presente investigación.

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 Participativ”. 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.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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 1: Metodología

A continuación se muestra la tipología de las variables utilizadas en la base de datos. Se organizan de la siguiente manera: el nombre de la variable, el tipo de variable, es decir, si es numérica, cadena alfanumérica y cadena alfabética, así como la descripción asignada.

Variable (*)	Tipo de variable	Descripción
REGISTRO	Numérica	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.
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 y 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
DERECHO/OBLIGACIÓN	Cadena alfabética	Variable que indica si la figura de participación está considerada como obligación o derecho
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
EFEECTO	Cadena alfabética	Variable que indica el tipo de efecto de la figura de participación ciudadana: vinculante, recomendación, indicativo u otro

Variable (*)	Tipo de variable	Descripción
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 de los aspectos de interés: figura, definición, instancias competentes, descripción y efectos.

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

La información contenida en la base se organizó de acuerdo a los siguientes cuatro aspectos de interés: *definición, instancias competentes, descripción y efecto*. A partir de esta información se construyó un índice que muestra el nivel en el que la figura de participación se regula en la legislación local. Éste se obtiene asignando un puntaje a cada variable de 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	Valores
Definición	0 o 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	Valores	
	Parcial	Total
Instancia organizadora	0 o 1	0, 1 o 2
Autoridad para resolución de conflictos	0 o 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	Valores	
	Parcial	Total
Requisitos	0 o 2	0, 2 o 4
Procedimiento	0 o 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	Valores
Efecto	0, 1 o 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 obtuvieron los puntos de cada una de las figuras se sumaron para después compararlos. El mínimo de puntos que puede tener una entidad federativa es de cero si no hay

legislación en ninguna de las cuatro figuras de participación. El máximo es de 40 puntos si la entidad federativa tiene diez puntos en cada una de las cuatro figuras.

Rango de puntaje	Categoría de regulación
31-40	Alta
21-30	Media
11-20	Baja
1-10	Muy baja
0	Nula

Anexo 2: Mapas de la República Mexicana

Con la información derivada del *Índice de legislación favorable a la participación ciudadana*, se elaboraron mapas de la República Mexicana que ilustran, mediante gamas de colores que diferencian a las entidades federativas, el nivel de legislación de las cuatro figuras analizadas en este estudio, así como el nivel de legislación sobre participación ciudadana.

Mapa 1: Nivel de regulación en materia de iniciativa popular



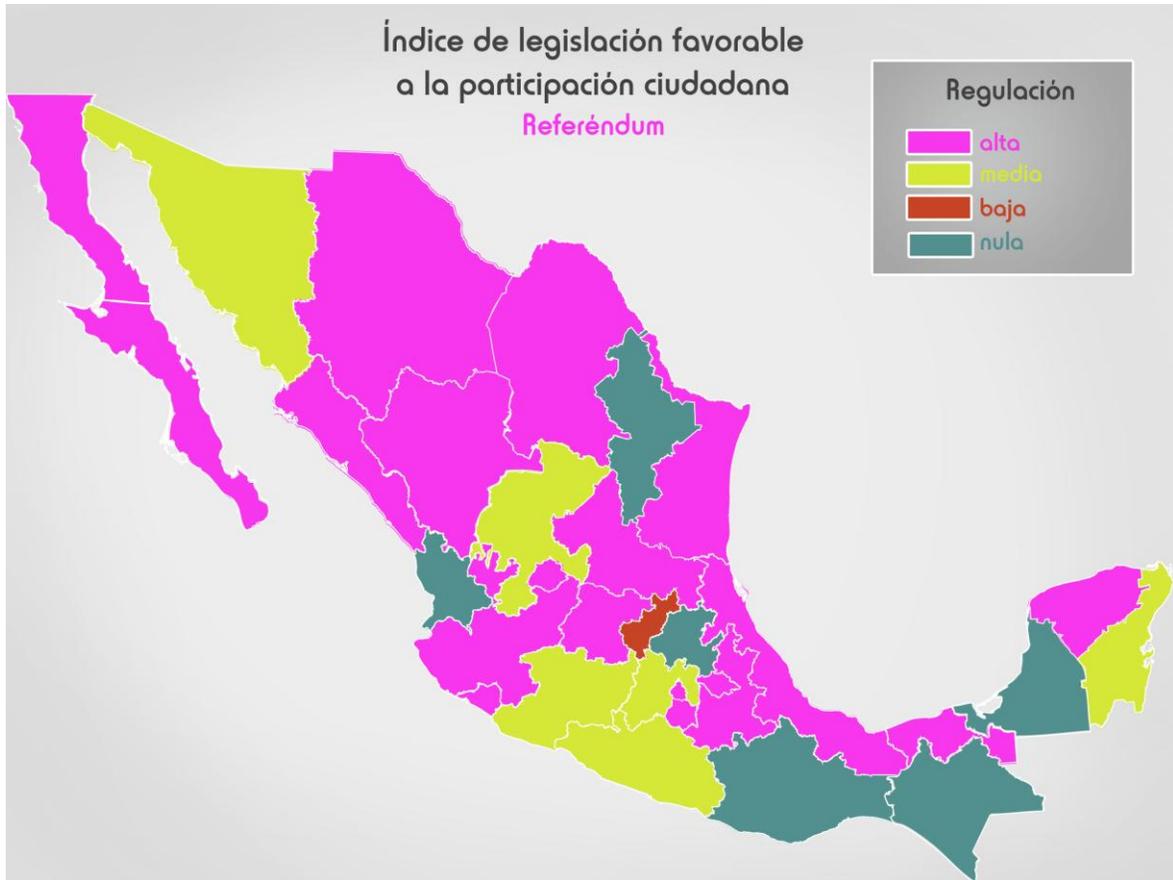
Como se puede apreciar, la mayoría de las entidades han legislado en mayor o menor medida, la figura de iniciativa popular. Hay diez entidades por cada nivel de regulación (alto, medio y bajo) excepto Campeche y Nayarit que no la regulan.

Mapa 2: Nivel de regulación en materia de plebiscito



Más de tres cuartas partes de las entidades federativas han legislado en materia de plebiscito y, entre éstas, predomina el nivel de regulación alto. Solamente siete estados no contemplan esta figura en su legislatura, además de uno (Sonora) que entra en la categoría baja.

Mapa 3: Nivel de regulación en materia de referéndum



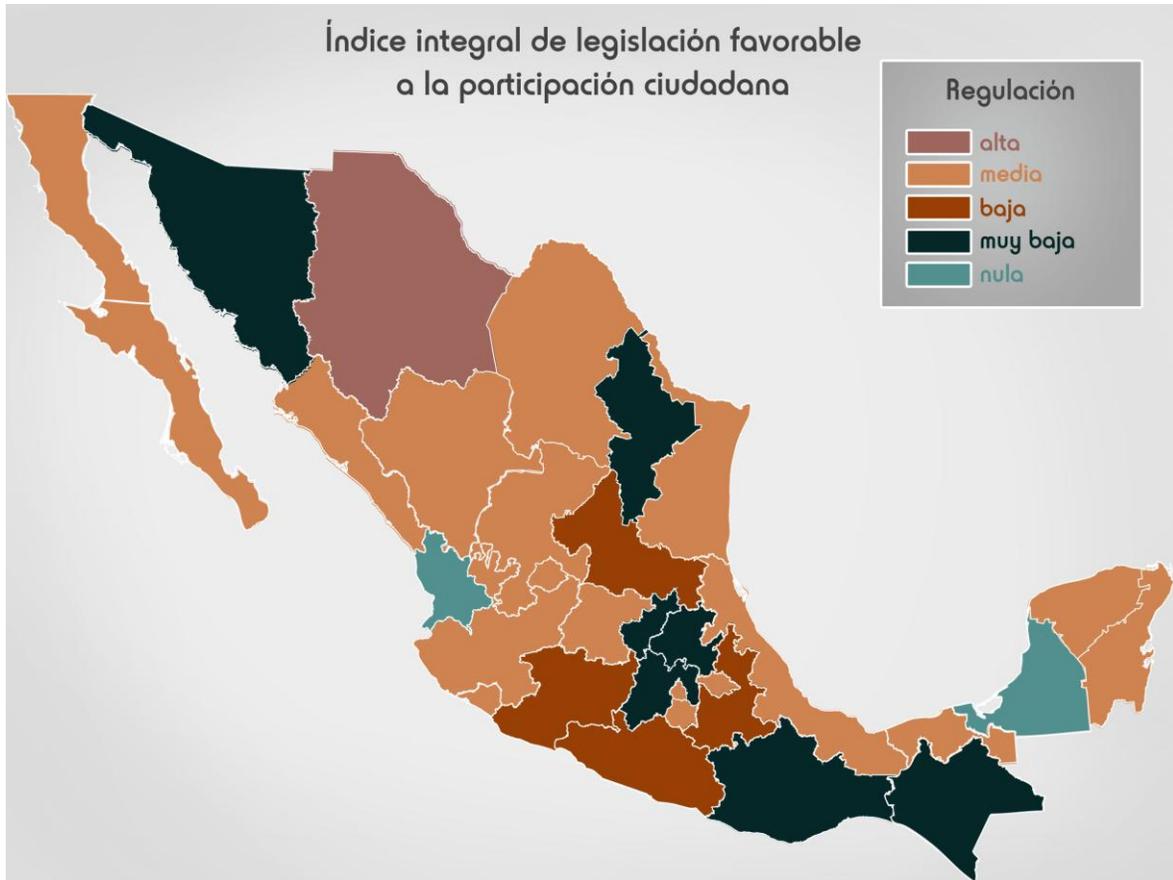
Con respecto al referéndum, predomina el nivel de legislación alto entre las entidades federativas, pues 19 de ellas se encuentran dentro de esta categoría. Otros seis estados tienen una regulación media al respecto, uno tiene regulación baja (Querétaro). La legislación de los seis estados restantes no contiene ninguna mención sobre el referéndum.

Mapa 4: Nivel de regulación en materia de revocación de mandato



Como el mapa indica, la mayoría de las entidades federativas no contemplan en su legislación a la revocación de mandato como figura de participación ciudadana. Tres estados sí la contemplan: Zacatecas en el nivel de regulación bajo, Sinaloa en un nivel medio, y Chihuahua en el nivel alto.

Mapa 5: Nivel de regulación en materia de participación ciudadana



Este mapa ilustra los puntajes obtenidos por cada entidad federativa en las cuatro figuras de participación ciudadana analizadas, para obtener el índice integral de regulación favorable a la participación ciudadana. Casi dos terceras partes de las entidades federativas tienen un nivel de regulación medio. Chihuahua, al ser el único estado con un nivel de regulación alto en materia de revocación de mandato, se ubica como la única entidad federativa dentro de la categoría de regulación alta en el índice integral. Únicamente Campeche y Nayarit no contemplan ninguna figura en su legislación.