

# En contexto

**Participación ciudadana,  
política y electoral en  
México:  
hacia la civil toma de decisiones**

Mayo 2017



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

# Participación ciudadana, política y electoral en México: hacia la civil toma de decisiones

*Santiago Michele Calderón Berra<sup>1</sup>*

“Curiosamente, los votantes no se sienten responsables  
de los fracasos del gobierno que han votado”

Alberto Moravia

## Contenido

Resumen.....	2
Participación.....	2
Comunicación y participación.....	3
Democracia y participación .....	4
Participación política.....	8
Participación ciudadana.....	10
Etapas de la participación ciudadana en México .....	14
Participación electoral .....	15
Conclusiones.....	20

<sup>1</sup> Esta investigación contó con el apoyo de Francisco José Vázquez Flores, estudiante de mercadotecnia de la Universidad del Valle de México (UVM), como parte de su servicio social.

## Resumen

Esta investigación conceptualiza el fenómeno de la *participación*, su vinculación con la comunicación, qué rol juega dentro de la democracia y su importancia en el sistema de gobierno. Asimismo, se analiza la participación política, la relevancia de la participación ciudadana y las acciones en las que repercute en la vida pública, como el acto de votar, la afiliación a un partido político, la participación en manifestaciones, la discusión de asuntos políticos e incluso el activismo, entre otros. Se realiza un recuento de las etapas de la participación ciudadana en México, considerando un amplio periodo: 1824 a 2014, y se da cuenta de la participación electoral en las últimas seis elecciones estatales.

## Participación

Por principio, es necesario comprender la *participación* como el poder y la capacidad de toda persona de actuar en el mundo en el que vive. Los individuos tienen la posibilidad y el derecho de tomar decisiones que afectarán de manera positiva o negativa sus vidas. A través de las decisiones individuales y colectivas, el mundo ha ido evolucionando en el curso de la historia, y con el mundo, la humanidad.<sup>2</sup>

Participar es el poder de tomar decisiones, de actuar y transformar la realidad, pero en la actualidad no todos los seres humanos tienen las mismas posibilidades. Una de las razones podría ser la diferencia de oportunidades, el género, el nivel socioeconómico o geográfico, entre otros.

La participación es un proceso social en el que intervienen de manera permanente los derechos y las responsabilidades, porque intenta dar a cada individuo un encargo en la medida que pueda comprometerse, donde en cada nivel habrá un interés y una capacidad para asumirlo de forma total o compartida. La participación debe ser vista como un medio para lograr una gestión eficiente, ya que crea una relación de mayor compromiso e integración al grupo.

La participación tiene un papel fundamental en las democracias, prueba de ello es que desde la teoría democrática tradicional se observa que los ciudadanos se interesan por

---

<sup>2</sup> David Burin, Karl Istvan y Luis Levin, *Hacia una gestión participativa y eficaz*, Argentina, Ciccus, 1998, 272 pp.

la política y participan en ella, conocen los procesos de gobierno y las alternativas de solución que se proponen para enfrentar problemas públicos y votan con base en valores y principios.<sup>3</sup>

## Comunicación y participación

La *comunicación* no debe ser vista como un sistema, sino como un acto expresivo, una herramienta. Gracias a ella se puede poner en común varias nociones y conceptos.

Cuando hablamos de la *comunicación política* se debe precisar a qué nos referimos. En un caso, podemos hablar del campo de estudio de ese saber específico; en otros, describir el conjunto de herramientas comunicativas que la materia necesita para conseguir sus fines.

Si no existen los canales informativos se margina al ciudadano, pues carece de la información necesaria para saber qué están haciendo sus gobernantes y cuáles son las decisiones que están tomando, además de no conocerlos; por consiguiente, la democracia sería una utopía. Igual al político, le resultaría complicado gobernar sin el uso de los medios de comunicación para conocer las necesidades y requerimientos de sus potenciales gobernados.<sup>4</sup>

Según Burin,<sup>5</sup> hay varios factores que condicionan la participación y formas de estimularla. A continuación se describen tres niveles distintos de participación relacionados con la comunicación; es necesario tener en cuenta que cada nivel implica un grado de compromiso diferente.

En primer lugar encontramos la participación con la información; es necesario que haya una fluida comunicación entre los integrantes del grupo. Esto contribuye a que las personas se sientan valoradas, libres de exponer sus opiniones y contar con los datos necesarios para que sus opiniones tengan fundamento.

La comunicación entre las personas y los grupos no es fácil, son frecuentes los malos entendidos, los rumores y los problemas que no se plantean de manera directa. Por

---

<sup>3</sup> M. Margaret Conway, *La participación política en Estados Unidos*, México, Gernika, 1986, 220 p.

<sup>4</sup> Jean Marie Cotteret, *La comunicación política, gobernantes y gobernados*, Barcelona, Ateneo, 1977.

<sup>5</sup> David Burin *et al.*, *Hacia una gestión...*, *op. cit.*

ello, una buena comunicación en el grupo ayudará a evitar malos entendidos y facilitará el intercambio de experiencias y conocimientos. La comunicación lazos entre los distintos elementos y niveles de la organización.

En segundo lugar, el participar opinando. En esta vertiente encontramos dos maneras distintas de percibir y llevar al cabo el trabajo: en el primer caso, encontramos a los dirigentes autoritarios que consultan poco, que terminan haciendo todo el trabajo e impiden la participación del grupo en las tareas; por el otro lado, encontramos los casos donde la participación es exagerada, la percepción de los integrantes del grupo es que se trabaja poco, hace falta conducción, los líderes consultan todo con las bases y que hay una incapacidad para ir cumpliendo las metas propuestas.

Lo ideal es llegar a un equilibrio entre ambos extremos para garantizar el buen funcionamiento de la organización permitiendo que todos se sientan involucrados en los procesos.

Por último, el participar diciendo, Se forma a través del quehacer real del grupo que se va definiendo por las tomas de decisiones. El problema de tomar decisiones sin consultar a los integrantes es cuando los no consultados tienden a resistirse y a criticar la postura adoptada. El papel del dirigente es muy importante ya que dependerá de él que los miembros participen activamente.

## Democracia y participación

Siguiendo a Soto y Cortez:

[...] una de las características más notables de los sistemas democráticos es la participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes. Este proceso constituye un elemento esencial de las democracias, ya que representa el medio más común de participación política, además legitima y fortalece el sistema político. En sentido económico, su importancia estriba en el efecto que la participación puede tener sobre la capacidad de los gobiernos para responder a sus demandas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Irvin Mikhail Soto Zazueta y Willy W. Cortez, “Determinantes de la participación electoral en México”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXXII, p. 95, El Colegio de México, 2014. Disponible en [[www.redalyc.org/pdf/598/59840008004.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/598/59840008004.pdf)] (consulta: 15 de mayo de 2017).

Ahora bien, cabe conceptualizar la *democracia* como modelo de representación política, ya que si abordamos el tema de *participación* hay que hacerlo desde un contexto democrático. Además, todo mundo habla hoy de la democracia como estilo de vida. Los regímenes totalitarios creen que su orden político es la auténtica democracia, e incluso la denominan *democracia popular*. También los países occidentales de carácter liberal usan la palabra como consigna para la justificación de cualquier política.<sup>7</sup> Antes de adentrarnos en el tema, es necesario ilustrar de qué manera el Estado se estructura para garantizar el mayor éxito con respecto a sus tareas. Los griegos, en particular Platón y Aristóteles, sacaron a discusión seis formas: la monarquía, la aristocracia, la democracia, la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Estas seis formas tienen una característica en común: el dominio. Platón y Aristóteles se refieren al número de los que ejercen el poder: o gobierna una persona o varias o todas.

El siglo XVIII estuvo protagonizado por hechos históricos que significaron un paso importante para la consolidación de la democracia en occidente. Fue un siglo lleno de cambios y revoluciones a nivel político y social. Con las ideas de Kant sobre la capacidad del hombre de pensar y sobrevivir por sí mismo; las implementaciones de Newton en el método científico; Voltaire cambia la concepción del hombre que gracias a la razón es capaz de explicar cosas que antes habían sido consideradas milagros; todo esto ocasiona no únicamente una revolución científica y en el pensamiento, sino también en la sociedad. Fue en 1789 cuando la burguesía toma el poder y decapita a los monarcas, la Revolución Francesa, con sus lemas fraternidad, igualdad y libertad, conquistará Europa y el Mundo.<sup>8</sup>

No debemos olvidar que la gran mayoría de pensadores políticos, desde la Grecia antigua a hasta nuestros días, fue muy crítica de la teoría y de la práctica de la democracia.

La Revolución Francesa (1789) y la Revolución Norteamericana (1776) fueron artífices de la expansión de las ideas libertarias y del establecimiento de la cultura democrática en todo occidente. Situaciones que marcaron profundamente, los destinos políticos de varias naciones en el siglo XIX.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Carl J. Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Tecnos, 1966, 229 pp.

<sup>8</sup> Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Dizionario di politica*, Turín, Italia, UTET, 1976, p. 1097.

<sup>9</sup> Serge Bernstein, *Los regímenes políticos del siglo XX. Para una historia política comparada del mundo contemporáneo*, Barcelona, Ariel, 1996, 239 pp.

La democracia es un sistema de gobierno donde la soberanía reside en el pueblo. Por medio de elecciones directas o indirectas se eligen a través del voto las autoridades del Estado. También es el pueblo quien puede cambiar o ratificar a estas mismas autoridades, hasta las siguientes elecciones populares. De ahí la etimología de *democracia*, entendida como “el gobierno del pueblo”.

El empleo del vocablo es bastante ambiguo, pues entre el pueblo y el gobierno se interpone siempre una especie de delegación o representación, y la clase de orden político y democrático está determinada por tal representación.<sup>10</sup>

Para poder concebir la democracia debemos entender la importancia de la separación de los poderes del Estado, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Cada poder es independiente, tienen una relación constante entre sí y el equilibrio que exista entre los poderes que consolidarán la democracia.<sup>11</sup>

En toda democracia debe existir una Carta Magna o Constitución. La constitución debe considerarse como orgánica y viva, como un conjunto de relaciones humanas basadas en la colaboración corporativa donde se establezcan las reglas del juego, o mejor dicho, las leyes. Allí se establecerán las normas a seguir. Un aspecto fundamental de toda democracia: en la Constitución se deberá plasmar todos los derechos primordiales y obligaciones de todo ciudadano de la nación.<sup>12</sup>

Dentro de la teoría democrática hay un profundo conflicto entre quienes la consideran como poder popular, donde los ciudadanos tienen la capacidad de autogobernarse con mecanismos de autorregulación. Por otro lado, encontramos a quienes entienden la democracia como un mecanismo para conferir autoridad a quienes son periódicamente elegidos para ocupar los cargos públicos.

Este conflicto ha dado origen a tres modelos de democracia,<sup>13</sup> para cuya descripción nos sirve el Cuadro 1.

---

<sup>10</sup> Carl, J. Friedrich, *La democracia como forma política...*, *op. cit.*

<sup>11</sup> Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Dizionario di politica*, *op. cit.*

<sup>12</sup> Carl, J. Friedrich, *La democracia como forma política...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, 383 pp.



Cuadro 1: Tipos de democracia

Tipos de democracia	Descripción
Directa o participativa	Los ciudadanos están directamente involucrados ya que son parte de las decisiones.
Representativa o liberal	Actualmente la democracia representativa es el sistema más común en el mundo. Una frase que ha marcado profundamente la concepción que se tiene de la democracia es la que mencionó Abraham Lincoln, durante la Guerra Civil de los Estados Unidos: “Los gobiernos son del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. <sup>14</sup>
Unipartidista	Es una variante de la democracia que se encuentra fundada en un modelo unipartidista. <sup>15</sup> El nacimiento de este modelo deriva de regímenes autoritarios donde dominan las aristocracias terratenientes. <sup>16</sup>

Fuente: David Held (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Ed. Paidós, Barcelona, España, 383 pp.

El problema de la democracia como forma política es que debe considerar las diversas formas de la democracia. Recientemente encontramos el contraste entre democracia representativa y plebiscitaria. En las representativas y en particular en los casos de Inglaterra y EEUU, el papel del Primer Ministro o del Presidente es dirigirse al público en el caso de algún problema difícil o que haya encontrado resistencias en el parlamento. Al final de cuentas será la opinión pública la que decida.

La cooperación de elementos representativos con los elementos plebiscitarios es característica para todas las democracias actuales. La diferencia entre estas dos democracias es más teórica que práctica. Otro factor importante dentro de las democracias son las organizaciones intermedias, que se han organizado firmemente.

<sup>14</sup> Serge Bernstein, *Los regímenes políticos del siglo XX...*, op. cit.

<sup>15</sup> David Held, *La democracia y el orden global...*, op. cit.

<sup>16</sup> Serge Bernstein, *Los regímenes políticos del siglo XX...*, op. cit.



## Participación política

La participación política se refiere a las actividades de los ciudadanos que intentan influir en las estructuras de gobierno, en la selección de autoridades o en las políticas gubernamentales. Esas acciones buscan un apoyo a ciertas políticas o personajes o buscan un cambio en cualquiera de ellas.<sup>17</sup>

Desde el punto de vista de la ciencia política la expresión *participación política* generalmente viene usada para designar toda una serie de actividades: el acto de votar, la afiliación a un partido político, la participación en manifestaciones, la discusión de asuntos políticos, la participación en un mitin o en reunión con algún sindicato, la presión ejercida sobre algún actor político, entre otras formas de participación. Este tipo de expresión refleja un mínimo de orientación, praxis y procesos típicos de las democracias occidentales.<sup>18</sup>

La participación política también incluye actitudes pasivas, como el seguir las campañas políticas a través de los medios masivos de comunicación.

Según Norberto Bobbio, en su *Diccionario de Política*,<sup>19</sup> existen por lo menos tres formas de *participación política*. La primera se puede designar con el nombre de *presencia*. Consiste en comportamientos principalmente receptivos o pasivos, como la asistencia a reuniones, el escuchar voluntariamente mensajes políticos, en otros términos, a las actividades en que el individuo no aporta ninguna contribución.

La segunda forma es la *activación*, donde el sujeto desenvuelve al interior o al exterior de una organización política, una serie de actividades que viene delegado continuamente o que las practica esporádicamente. Esta acción está directamente ligada al proselitismo, cuando se trabaja en alguna campaña política, cuando se difunde el logo o el eslogan de algún partido, en manifestaciones, entre otras.

La tercera significa participación propiamente dicha, se reserva a situaciones donde el individuo contribuye de manera directa o indirecta a una decisión política.

La participación política se ha ponderado durante mucho tiempo a través de su forma de expresión más habitual: el voto. En el Cuadro 2 observaremos los tipos de participación política.

---

<sup>17</sup> M. Margaret Conway, *La participación política...*, *op.cit.*

<sup>18</sup> Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Dizionario di politica*, *op. cit.*

<sup>19</sup> *Idem.*

Cuadro 2. Tipos de participación política

<b>Modalidades de participación política</b>	
Participación convencional	Se refiere a las actividades aceptadas por la cultura política dominante, tales como votar, dar apoyo a un candidato o a un partido político. Otra forma convencional es la de tipo organizativo; los grupos organizados buscan influir en las políticas del gobierno en todos los niveles. Por ejemplo, el desmantelamiento de las bombas nucleares, la protección de ciertos territorios con un fin de preservación ecológica hasta evitar el cierre de una escuela o institución.
Participación no convencional	No es aceptada por la cultura política dominante, aun cuando las instancias puedan ser legales. Se puede considerar al comportamiento político no convencional como un “continuum” que va desde la participación en marchas pacíficas de protesta hasta la violencia terrorista o la guerra civil.
Participación simbólica	El intervenir en actos simbólicos puede eliminar o disminuir resentimientos y dudas sobre las instituciones y políticas del gobierno, reafirmar creencias, así como procurar que los ciudadanos acepten como legítimas las instituciones y políticas que desarrollan. Otras formas de participación que podrían ser consideradas de carácter instrumental pueden también ser simbólicas, como el votar contra un candidato o el votar en blanco.
Participación instrumental	El punto de vista instrumental se realiza para obtener un resultado particular ya sea personal o político. Es el caso del ciudadano que elige a un candidato con base en su enfoque político o acciones pasadas para obtener un fin que beneficie al votante o al grupo de votantes.

Fuente: M. Margaret Conway (1986), *La participación política en Estados Unidos*, Ed. Gernika, México.

Booth y Seligson (1978) definen “la participación política como el comportamiento que influye o intenta influir en la distribución de los bienes públicos. De este modo, además de considerar a las huelgas como formas de participación política incluyen dentro de la noción de participación política actividades desarrolladas en el barrio o la comunidad que proveen servicios públicos que el gobierno no puede proporcionar o no suministrará (ej. mejorar calles o rutas en zonas rurales).

En un estudio sobre la relación entre participación política y racionalidad, Uhlaner (1986) entiende que la participación política es un fenómeno *instrumental*, esto es, que la participación es intencional y se desarrolla como instrumento para lograr fines políticos. Entre los actos que quedarían contemplados dentro de esta concepción se incluye: votar en las elecciones, donar dinero para partidos y candidatos políticos, colaborar de distintas maneras en una campaña política, contactar con funcionarios para expresarles una opinión o pedirles alguna acción, integrarse a actividades de alguna organización no partidaria que estén dirigidas a cambiar alguna decisión pública (ej. que se reparen las rutas locales,

reclamos ligados al uso de la energía nuclear), manifestarse, protestar, y persuadir a otros para hacer algunas de estas acciones; y excluye: leer sobre política, pagar impuestos, sentimiento de patriotismo. Sin embargo, aclara que el izar una bandera o el asistir a un desfile, constituyan o no participación política, depende de las circunstancias o el contexto político.<sup>20</sup>

## Participación ciudadana

Alicia Ziccardi —citada por Emanuel Rodríguez Domínguez—, apunta que

el término participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales) y a la vez que cumplan con sus obligaciones y ejerzan sus derechos.<sup>21</sup>

Los elementos conceptuales de la participación ciudadana son: la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación social, comunitaria, política, hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, incorporando intereses particulares, no necesariamente individuales. Precisa la existencia de espacios de participación que operen con reglas claras, en que se favorezca la deliberación pública y la interacción social en un marco de respeto por el pluralismo.<sup>22</sup> Varios son los mecanismos utilizados para concretar ese propósito, en el contexto de los diferentes sistemas políticos en que se implantan.

Para José Antonio Crespo,<sup>23</sup> *el referéndum* por ejemplo, hace referencia a la votación popular sobre temas de interés general. Su diferencia con el plebiscito es motivo de controversia, porque la diferencia conceptual no queda tan clara al utilizar diversos

---

<sup>20</sup> Gisela Delfino y Elena Zubieta, *Psicología social, política y comunitaria. Participación política: concepto y modalidades*, 2010. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16862010000100020](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020) (consulta: 20 de abril de 2017).

<sup>21</sup> Emanuel Rodríguez Domínguez, “Participación ciudadana y redes de poder”, *Ciudades*, núm. 96, octubre-diciembre, 2012, Puebla, RNIU, p. 32.

<sup>22</sup> Alicia Ziccardi, “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas de ámbito local”, en José Luis Calva y Alberto Aziz Nassif, *Democracia y gobernabilidad*, UNAM/Porrúa, 2007.

<sup>23</sup> Véase José Antonio Crespo “Participación política y ciudadanía”, en Gabriel L. Negretto (ed.), *Debatiendo la reforma política: claves de cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, pp. 257-266.

criterios: si se trata de una reforma en materia constitucional o legal; o si se responde simplemente con un sí o un no frente a una gama de opciones; o el pueblo se pronuncia sobre una consulta previamente convocada por poderes formales o no. Según el autor, pueden abarcar el veto popular a ciertas decisiones que provienen de la élite política y que quizá no gocen de la aprobación mayoritaria de la ciudadanía.

*La iniciativa popular o ciudadana* abre el campo de las decisiones a la ciudadanía en general, de tal manera que la discusión y eventualmente aprobación o abrogación de leyes y reglamentos pueda ser incorporada en la agenda legislativa, no solamente por los poderes formales del Ejecutivo o Legislativo, sino por un segmento de la ciudadanía organizada para ese propósito.

Por *revocación de mandato* puede entenderse el ejercicio en el cual un segmento de la ciudadanía decide remover de su cargo a algún funcionario público o representante político por motivos de ineficacia, corrupción o abuso de autoridad, con antelación al término del mandato para el que fue nombrado.<sup>24</sup>

Algunos de los problemas y desventajas de estos mecanismos se presentan en el Cuadro 3. En el mismo destaca que su uso puede ser fuente de inestabilidad, de la captura de espacios de decisión por segmentos sociales, de legitimación o de polémica al definir los límites para hacer válidos los procesos de participación exigidos tanto para presentar solicitudes de iniciativa, como su aprobación por medio de referéndum o plebiscito.

Cuadro 3: Problemas y virtudes de los mecanismos de democracia participativa

Los mecanismos de democracia participativa	
Problemas	Virtudes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden constituir un instrumento de mera legitimación a decisiones tomadas previamente por la cúpula gobernante.</li> <li>• Puede ser una vía para que uno de los poderes (Legislativo o Ejecutivo) intente unilateralmente avasallar al otro ante un fuerte diferendo.</li> <li>• Puede ser utilizado por diversos poderes fácticos que cuentan con los fondos necesarios para movilizar a la ciudadanía e influir o desafiar los poderes formales.</li> <li>• Los propios partidos políticos pueden utilizar su estructura orgánica; pueden presentarse como si fuera la ciudadanía en aras de revertir alguna decisión tomada por sus adversarios determinados.</li> <li>• No todos los temas a decidir son susceptibles de ser comprendidos cabalmente por la ciudadanía en general.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refuerzan el control popular sobre el gobierno en todo momento y no sólo durante los comicios.</li> <li>• Constituyen un contrapeso a las decisiones tomadas por los poderes formales.</li> <li>• Abren eventualmente puertas de incidencia en la formulación de políticas públicas y de piezas normativas, brindando mayor legitimidad y acercamiento entre sociedad civil y clase política.</li> <li>• Estimulan la atención y supervisión de los ciudadanos sobre sus gobernantes y representantes.</li> </ul>

<sup>24</sup> *Idem.*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe el riesgo de que se sometan a la decisión popular cuestiones que impliquen derechos fundamentales de ciertos sectores sociales que no constituyan mayoría.</li> <li>• En la iniciativa popular, el mayor o menor riesgo de que se tomen decisiones inadecuadas dependerá también de los toques de participación exigidos tanto para presentar la solicitud de iniciativa como de su aprobación por medio de referéndum o plebiscito.</li> <li>• La revocación de mandato podría prestarse a cierto juego político de la oposición para derrocar anticipadamente a sus adversarios en distintos cargos de elección.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden representar una vía legal para encauzar un fuerte movimiento contra el gobernante o representante.</li> <li>• Constituyen un mecanismo opcional de rendición de cuentas en cualquier momento y no sólo durante los comicios.</li> </ul>
---	---

Fuente. Elaborado a partir de José Antonio Crespo, “Participación política y ciudadanía”, en *Debatando la reforma política: claves del cambio institucional en México*, en Gabriel L. Negretto (ed.), México, CIDE, 2010, pp. 257-266.

Para algunos enfoques, la legitimidad de las decisiones se funda en que los funcionarios que pertenecen o son seleccionados por el partido ganador en las elecciones deben ser los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas.<sup>25</sup>

Mauricio Merino señala que la participación ciudadana no se circunscribe a las votaciones en procesos electorales, sino que existen mecanismos que permiten la participación en la toma de decisiones políticas que hacen posible la consulta constante a la población, entre ellos se encuentran el referéndum y el plebiscito, y agrega que el primero se aplica cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad; y el plebiscito se aplica cuando se propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas. Como se observa, ninguno de estos instrumentos supone una elección de representantes, sino permite una toma de decisiones.<sup>26</sup>

En el siguiente cuadro presentamos un resumen de los instrumentos con que cuenta cada uno de los Estados en instrumentos de participación.

<sup>25</sup> Gabriel Negretto L. (ed.), *Debatando la reforma política: claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, 315 p.

<sup>26</sup> Claudia Gamboa Montejano, “Participación Ciudadana: estudio comparativo de la legislación constitucional y secundaria a nivel local e iniciativas presentadas en el tema, 2013”. Disponible en [<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-43-13.pdf>] (consulta: 24 de abril de 2017).

Cuadro 4. Instrumentos de la democracia directa en las legislaciones estatales (Constitución estatal y Ley de Participación Ciudadana)

ESTADOS	REFERÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPOLAR	REVOCACIÓN DE MANDATO	CONSULTA CIUDADANA/POPULAR
Aguascalientes	x	x	x		
Baja California	x	x			
Baja California Sur	x	x	x*		
Campeche					
Coahuila	x	x	x		x**
Colima	x	x	x		x
Chiapas		x	x		x
Chihuahua	x	x	x	x	x
Distrito Federal	x**	x**	x**		x**
Durango	x	x	x		
Guanajuato	x	x	x		x
Guerrero	x	x	x		
Hidalgo			x*		x***
Jalisco	x	x	x		x
Estado de México	x				x
Michoacán	x	x	x		x
Morelos	x	x	x		x
Nayarit					
Nuevo León			x*		
Oaxaca	x	x	x		
Puebla	x	x	x		x
Querétaro	x		x	x*****	
Quintana Roo	x**	x**	x**		x**
San Luis potosí	x	x			x
Sinaloa	x	x	x*		
Sonora	x	x	x		x
Tabasco	x	x	x		x
Tamaulipas	x**	x**	x*		x
Tlaxcala	x	x			x***
Veracruz	x	x	x		x***
Yucatán	x	x	x		x***
Zacatecas	x	x	x	x	x

\* Se menciona en la Constitución, como facultad de todo ciudadano, presentar una iniciativa de ley, pero en algunos casos se especifica que sólo a través del diputado de su distrito, o a través del ayuntamiento, mientras que en los demás casos no se establece ningún mecanismo para que se lleve a cabo la iniciativa popular.

\*\* Estos mecanismos no están considerados en la Constitución del estado, sino en la Ley de Participación Ciudadana o su similar.

\*\*\* La consulta está contemplada para poder recabar información para la creación de los planes de desarrollo estatales.

\*\*\*\* Aplica para autoridades distintas al titular del Ejecutivo estatal.

\*\*\*\*\* Por los legisladores.<sup>1 b</sup> En la Constitución vigente se afirma que se entiende “consulta ciudadana” como plebiscito.<sup>1</sup> Solamente para temas en específico, a la Ley de Participación Ciudadana.

Fuente: Elaborado con información de las constituciones y leyes de participación ciudadana estatales, consultadas en las páginas de internet de los congresos locales o en [[http://www.e-local.gob.mx/wb2/elocal/eloc\\_Legislacion\\_Basica\\_Local](http://www.e-local.gob.mx/wb2/elocal/eloc_Legislacion_Basica_Local)] (consulta: 22 de noviembre de 2005) (última consulta: 12 de abril de 2012).

## Etapas de la participación ciudadana en México

En el Cuadro 5 presentamos la evolución de la participación ciudadana en México para el amplio periodo 1824-2014.

Cuadro 5. 1824–2014, Evolución de la participación en México

Fecha	Evento
marzo de 1824	Plebiscito para la incorporación de Chiapas a la federación.
5 de febrero de 1917	La <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> en el artículo 5o. establece por primera vez el concepto de <i>derechos políticos</i> ; esto es, alude el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados.
2 de julio de 1918	La <i>Ley para Elecciones de Poderes Federales</i> básicamente plantea la “no reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio”.
17 de octubre de 1953	Decreto del Congreso: las mujeres mayores de edad obtuvieron el carácter de ciudadanas, y de igual forma, sólo el derecho a votar
1954	<i>Ley Electoral Federal</i> , para introducir, en toda forma, el derecho de la mujer a votar y ser votada.
1968	Se crearon organizaciones que “convierten en fuerza política valores e intereses sobre asuntos concretos que se hallan en vías de transformación”. Estas agrupaciones son conocidas como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
1969	La enmienda al artículo 34 redujo la edad mínima para poder sufragar y obtener la ciudadanía de los 21 a los 18 años.
1970	Se incorpora el concepto de “participación ciudadana” en la <i>Ley Orgánica del Distrito Federal</i> .
1973	Se crea una nueva <i>Ley Federal Electoral</i> en la que finalmente se enumeran las características del voto, es decir <i>universal, directo y secreto</i> para todos los cargos de “elección popular”, y se establece que el voto es “un derecho y una obligación para el ciudadano”.
1975	Se crea el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), “órgano que se erigió como el legítimo representante del empresariado mexicano y acentuó la independencia política de este sector, de la tutela estatal.
1 de abril de 1977	Ampliar las opciones de representación política de la ciudadanía, para así permitir al gobierno federal conocer las inquietudes y demandas de la población en general, pero sobre todo, de las minorías. Con este precedente se creó un nuevo espacio para las asociaciones políticas, instituciones académicas y para la ciudadanía en general, con el fin de que expusieran sus ideas en torno a la reforma política.
1985	Tras el terremoto, la sociedad mexicana, de manera inusitada, ya que no contaba con aparentes antecedentes de organización, se movilizó, auxilió en todos los ámbitos a los afectados y trabajó de manera conjunta [e incluso rebasando la respuesta de] las autoridades.
Elecciones de 1988	De la <i>participación social</i> , los mexicanos pasaron a la <i>participación cívica</i> , impulsando la demanda de “lugares en el espacio de lo público, buscando maneras de resolver las problemáticas cotidianas y exigiendo también derechos políticos”.
1990	Se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), como órgano electoral del gobierno federal, con la finalidad de ser una institución imparcial para dar certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.
6 de junio de 1990	Por decreto presidencial se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación
28 de enero de 1992	La CNDH obtiene rango constitucional, y bajo la naturaleza jurídica de un



	organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.
1999	Este organismo consigue la autonomía de gestión y presupuestaria modificándose la denominación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
9 de febrero de 2004	Se crea la <i>Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil</i> , en la cual se establecen, medidas, mecanismos [e] instrumentos para fomentar la participación de las OSC.
30 de abril de 2012	El Senado de la República aprueba la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> generadora del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).
2012	A partir de la reforma política se incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes.
septiembre de 2013	Se llevó a cabo una reforma al artículo 116 íbidem con la finalidad de permitir las candidaturas independientes en el ámbito de las entidades federativas.
10 de febrero de 2014	Se publicó la reforma constitucional en materia político-electoral en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .
23 de mayo de 2014	A partir de la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral fueron publicados en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Antecedentes”, en Participación Ciudadana [actualización: 23 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/). Disponible en [[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/2\\_pciudadana.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm) (consulta: 15 de mayo de 2017)].

Las leyes de participación ciudadana son trascendentes en la vida política a nivel local y federal. Es necesario evidenciar que las democracias deben contar con instrumentos de participación política que trasciendan el escenario electoral. Debemos destacar los mecanismos de la democracia directa como: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato o la consulta popular/ciudadana.

## Participación electoral

Por *participación electoral* nos referimos a aquella parte de la sociedad que expresa su voto en una elección determinada; es decir, corresponde a la fracción del cuerpo electoral; complementaria a la que decide abstenerse. La participación varía mucho de un país a otro,

dependiendo de los factores legales e institucionales (por ejemplo, el voto obligatorio en algunos países), socio-económico, tecnológico y logístico:

La historia del sistema político posrevolucionario mexicano muestra que los ciudadanos podían, bajo ciertas condiciones, participar en la vida política nacional sin forzosamente tener que incorporarse a las filas del partido hegemónico. Así, la Ley Electoral de 1946 permitió el registro de varios partidos (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Democrático Mexicano, Partido Nacional Constitucionalista, etcétera). Con la reforma electoral de 1977, la participación política de los ciudadanos organizados se amplió y diversificó; se crearon tres figuras jurídicas: 1) los partidos con registro definitivo, 2) los partidos con registro condicionado a sus resultados electorales y 3) las asociaciones políticas nacionales. De esta forma, cuatro partidos vieron su registro ratificado como definitivo, tres partidos más vieron su registro supeditado a su representatividad expresada por los resultados electorales y, finalmente, cuatro agrupaciones se convirtieron en asociaciones políticas. En esta reforma política se aumentó también el número de legisladores y se permitió la elección de los mismos por mayoría relativa o por representación proporcional. El tercer momento más importante, en cuanto a la transformación de las reglas del juego político, fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en agosto de 1990, a partir de las nuevas disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Cabe señalar finalmente que en 1996 se creó la figura de Agrupación Política Nacional (APN) para permitir una participación política y cívica más amplia de la sociedad civil y, ocho años después, el IFE tenía registradas 75 organizaciones de este tipo.<sup>27</sup>

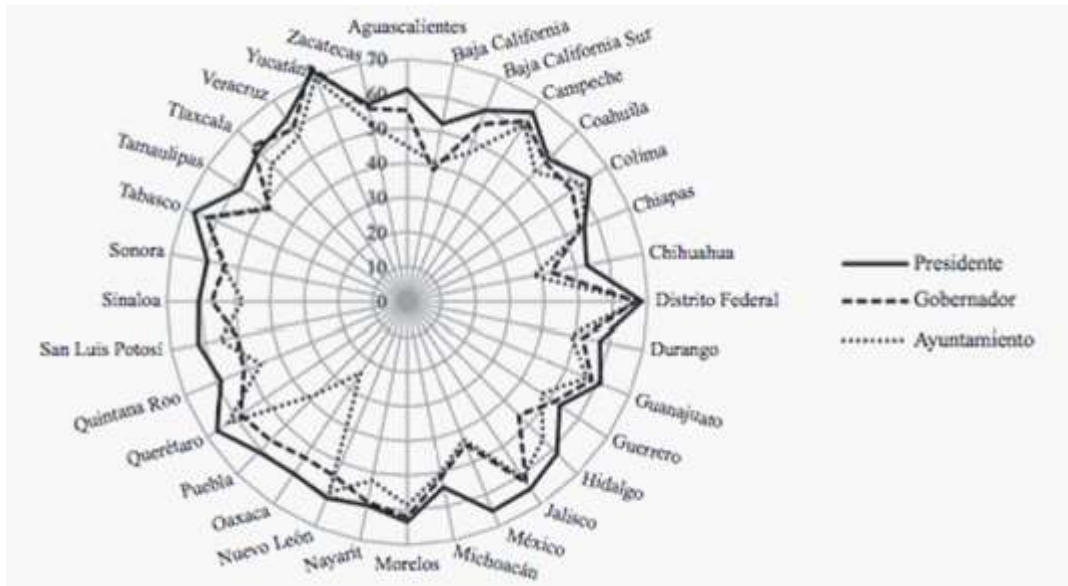
Las constituciones de las democracias modernas reconocen a todos los ciudadanos el derecho a participar en la vida política de distintas maneras: expresar sus puntos de vista, la asociación con otros individuos en organizaciones políticas, la participación en elecciones, tratando de influir de alguna manera en las élites políticas y, por ende, en las decisiones del sistema político. La característica más valiosa de los sistemas democráticos es la participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes. Este proceso constituye un mecanismo fundamental de las democracias, ya que simboliza la participación política, además de legitimar y fortalecer el sistema político.

---

<sup>27</sup> Bruno Lutz, “La participación electoral inconclusa: abstencionismo y votación nula en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, México, octubre-diciembre 2005. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032005000400005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000400005) (consulta: 17 de mayo de 2017).

Cleary<sup>28</sup>, por ejemplo, señala que la calidad de los gobiernos locales en México mejora en las zonas del país donde los ciudadanos tienen una mayor participación electoral. Alberro<sup>29</sup>, por lo tanto, sostiene que los ciudadanos que votan incrementan sus probabilidades de estar representados e influir en las decisiones de políticas públicas adoptadas.<sup>30</sup>

Cuadro 6. Participación promedio en las dos últimas elecciones por tipo de comicio



Fuente: base de datos electorales del cidac, ife e instituciones electorales de los estados.

En los cuadros siguientes podemos observar la tasa de participación en México. La tasa de participación electoral es relativamente baja y varía entre los diferentes tipos de elecciones. La tasa de participación en las cuatro últimas elecciones presidenciales hasta el 2012, ha sido en promedio de 64.4%. En las elecciones intermedias —incluyendo las últimas intermedias— la tasa de participación ha sido de 51.9 por ciento.

<sup>28</sup> Matthew R. Cleary, “Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico”, *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 2, 2007, pp. 283-299.

<sup>29</sup> Irina Alberro, “Political Competition and the Empowerment of the Poor: an Analysis of the Socio-Economic Composition of the Mexican Electorate, 1994-2000”, trabajo presentado en la reunión anual de The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, 2004. Disponible en [[http://www.allacademic.com/meta/p84073\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p84073_index.html)] (consulta: junio de 2013).

<sup>30</sup> Irvin Mikhail Soto Zazueta y Willy W. Cortez, “Determinantes de la participación electoral...”, *op. cit.*

Presentamos los cuadros por estado y por elecciones. Cada cuadro incluye dos elecciones a gobernador, dos intermedias y dos presidenciales. Además, presenta el año de elección, la lista nominal, el número de votos y el porcentaje de la participación.

En México existe un comportamiento electoral diferenciado para cada tipo de elección. La tasa de participación varía para cada tipo de elección. Según Duarte y Jaramillo *apud* Soto y Cortez, “argumentan que México está en un proceso de democratización que no ha logrado consolidarse debido a que el rechazo y la apatía por parte de los ciudadanos hacia los asuntos políticos ganan terreno.”<sup>31</sup>

Las entidades con mayor cantidad de electores son el Estado de México y la Ciudad de México. Los estados con menor cantidad de electores son Baja California Sur y Campeche.

Cuadro 7. Participación ciudadana en las elecciones de gobernadores (%)

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Participación</i>	<i>Año</i>	<i>Participación</i>
Aguascalientes	2016	59.88%	2010	54.28%
Baja California Sur	2012	57.94%	2009	34.11%
Baja California	2013	58.81%	2011	57.78%
Campeche	2015	67.16%	2009	63.19%
Chiapas	2012	66.6%	2006	45.37%
Chihuahua	2016	53.2%	2010	41.41%
Coahuila	2011	61.87%	2005	52.08%
Colima	2015	63.49%	2009	60.11%
DF	2012	66.68%	2006	67.19%
Durango	2016	59.26%	2010	51.72%
Estado de México	2011	65.77%	2006	52.85%
Guanajuato	2012	59.46%	2011	49.68%
Guerrero	2011	49.68%	2005	52.48%
Hidalgo	2016	65.23%	2010	50.94%
Jalisco	2013	64.66%	2005	42.68%
Michoacán	2015	52.5%	2007	43.47%
Morelos	2012	64.44%	2006	59.58%
Nayarit	2011	61.66%	2005	58.33%
Nuevo León	2015	60.25%	2009	54.61%
Oaxaca	2016	61.23%	2010	61.68%
Puebla	2012	62.73%	2010	57.24%
Querétaro	2015	66.3%	2009	59.19%
Quintana Roo	2016	57.39%	2010	41.56%
San Luis Potosí	2015	63.28%	2009	58.51%
Sinaloa	2016	61.08%	2010	58.35%
Sonora	2015	58.26%	2009	53.29%
Tabasco	2012	70.55%	2006	58.68%
Tamaulipas	2016	57.99%	2010	48.28%

<sup>31</sup> *Idem.*

Tlaxcala	2011	63.77%	2010	65.95%
Veracruz	2010	65.49%	2010	47.56%
Yucatán	2012	77.19%	2007	69.26%
Zacatecas	2016	60.59%	2010	59.44%

Fuente: Elaborado por el Cesop con información del Instituto Nacional Electoral.

Cuadro 8. Participación ciudadana en elecciones de diputados federales

<i>Entidad</i>	<i>2015</i>	<i>2012</i>
Aguascalientes	37.20%	60.67%
Baja California Sur	30.92%	53.75%
Baja California	52.63%	58.81%
Campeche	61.23%	67.26%
Chiapas	46.25%	67.33%
Chihuahua	32.63%	53.18%
Coahuila	45.00%	61.87%
Colima	60.18%	64.34%
DF	44.21%	67.13%
Durango	41.63%	59.75%
Estado de México	50.52%	65.99%
Guanajuato	45.90%	59.63%
Guerrero	56.36%	60.12%
Hidalgo	45.38%	65.74%
Jalisco	52.88%	64.72%
Michoacán	54.88%	52.48%
Morelos	55.26%	65.17%
Nayarit	41.84%	62.63%
Nuevo León	58.72%	60.39%
Oaxaca	36.36%	62%
Puebla	41.73%	63.31%
Querétaro	57.52%	66.79%
Quintana Roo	39.92%	58.11%
San Luis Potosí	57.40%	63.28%
Sinaloa	38.47%	61.68%
Sonora	51.97%	57.83%
Tabasco	57.04%	71.28%
Tamaulipas	45.10%	58.45%
Tlaxcala	39.38%	63.09%
Veracruz	46.03%	67.09%
Yucatán	70.86%	77.42
Zacatecas	45.51%	61.44%

Fuente: Elaborado por el Cesop con datos del Instituto Nacional Electoral.

Podemos observar que la media en la participación electoral en 2015, en elecciones concurrentes, corresponde al 54.7% y las no concurrentes al 40.4%. Por niveles de participación, en 2015 destaca Yucatán como la entidad donde más ciudadanos participan, con un 70.86%; por otro lado, Baja California Sur es el estado con la menor participación electoral con un 30.92 por ciento.

## Conclusiones

Definir la *participación política* puede parecer una tarea fácil. *Participar*, según la RAE<sup>32</sup> significa “tomar parte”, y si le añadimos el adjetivo “política”, ese *tomar parte*, integrarse, pertenece “a la vida política” de la sociedad en la que se vive, en las actividades políticas dentro de su comunidad. Debemos subrayar que el concepto de *participación política* tiene una connotación ambigua y no siempre se entiende de forma única. Los estudios especializados acusan la existencia de diferentes puntos de vista sobre el fenómeno.

Por un lado, encontramos la definición estricta del concepto, clasificado como el comportamiento participativo a un cierto tipo de acción: el ejercicio del voto, la militancia en un movimiento político, el apoyo dado a un candidato, la solicitud de intervención de un órgano de gobierno para resolver un problema, y así sucesivamente.

Por otro lado, podemos observar una definición más amplia del concepto, que se referiría a cualquier acción que sirva directa o indirectamente para proteger ciertos intereses o valores (establecidos y emergentes), o tiene la intención de cambiar o conservar el equilibrio de poder en las relaciones sociales.

Es necesario subrayar que incluso en el campo de la política de masas, como en muchas otras áreas, gracias al creciente y masivo flujo de información en todo el mundo, ha habido un proceso gradual de homogeneización del comportamiento y de la cultura política que han reducido las diferencias que existían entre los diversos países. Es importante señalar que la participación dentro de una sociedad contribuye a legitimar los procesos democráticos.

La transición de una democracia representativa —basada en el ejercicio del voto secreto, elecciones libres y delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos— a una democracia participativa, supone la democratización de las formas de gobierno, incorporando a la ciudadanía a través de diferentes espacios e instrumentos de los procesos de planeación y gestión local.

Como colofón tenemos que: la participación de los ciudadanos es sustancial porque modera y controla el poder de los políticos, y porque la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones.

---

<sup>32</sup> Real Academia Española. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>