

RADIOGRAFÍA NACIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANÁLISIS de los mecanismos de participación en las leyes estatales de México al 2025¹

National mapping of citizen participation: Analysis of participation mechanisms in state laws in Mexico by 2025

María Curiel Bellon²
Óscar Guerrero Hernández³

Resumen

Para hablar de la participación ciudadana en la política pública sin duda es necesario conocer los esfuerzos que en México se han llevado a cabo durante los últimos veinte años, para promover marcos normativos que regulen y promuevan mecanismos de participación, e indagar sobre su importancia en la construcción de políticas públicas.

En la regulación de la participación ciudadana intervienen procesos de legislación a escala constitucional, estatal y local, además de reglamentos e instrumentos anclados en secretarías y otras instancias; también existen actividades de participación que las dependencias llevan a cabo cotidianamente sin relación con un marco institucional definido. Por ello, son las leyes de participación estatales aquellas normativas que aparecen como el marco regulador común para proporcionar claridad y organizar acciones en las entidades federativas de la república mexicana.

Se realizó un análisis de las veintinueve leyes estatales de participación existentes en México al 2025 y se revisaron todos los mecanismos de participación integrados en dichas leyes, para crear una radiografía de datos que permita conocer el panorama global de dichos mecanismos.

-
- 1 Investigación realizada de manera independiente por la consultoría Ciudad Vecina. www.ciudadvecina.org
 - 2 Consultoría Ciudad Vecina. maria.psisocial@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0009-5953-7914>
 - 3 Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España. Consultoría Ciudad Vecina. contacto@ciudadvecina.org. <https://orcid.org/0009-0001-7911-5147>

La radiografía se centra en un enfoque cuantitativo para describir los mecanismos existentes en cada estado, para poder comprender las distintas características de las propuestas que cada uno realiza en su ley. Así se organizaron en cinco diferentes categorías: de gobernanza colaborativa, de consulta, de deliberación, de acceso a la información y de control social.

Palabras clave: brechas democráticas; mecanismos; participación.

Abstract

To discuss citizen participation in public policy in Mexico, it is essential to understand the efforts undertaken over the past two decades to promote regulatory frameworks that both govern and encourage participation mechanisms as well as to examine their relevance in the construction of public policies.

The regulation of citizen participation involves legislative processes at the constitutional, state, and local levels, along with regulations and instruments embedded within government agencies and other institutions. Additionally, there are participatory practices carried out on a daily basis by public entities that operate without a defined institutional framework. In this context, state-level participation laws emerge as the primary common regulatory framework that provides clarity and organizes participatory actions across the federal entities of Mexico.

This study analyzes the 29 state participation laws in force in Mexico as of 2025. All participation mechanisms included in these laws were reviewed in order to develop a data-based mapping that offers a comprehensive overview of these mechanisms nationwide.

The analysis focuses in a predominantly quantitative approach to describe the existing mechanisms in each state and to understand the different characteristics of the proposals established in their respective legal frameworks. These mechanisms are organized into five main categories: collaborative governance, consultation, deliberation, access to information, and social oversight.

Keywords: democratic gaps; mechanisms; participation.

Introducción

Hablar de participación ciudadana en las políticas públicas de México exige mirar los avances normativos de las últimas dos décadas, en las cuales se ha promovido la creación de leyes y reglamentos destinados a regular y fomentar que la ciudadanía participe en la toma de decisiones de la gestión pública. En este contexto, la proliferación de normativas es una expresión del interés institucional, contextual y social por ampliar canales para la participación ciudadana, aunque dicha expansión no necesariamente significa una mayor efectividad o una mayor inclusión en los procesos públicos.

Que cada entidad federativa defina de manera autónoma los alcances y tipos de mecanismos que incorpora en sus leyes añade complejidad a un marco analítico común. Como también señala García Hernández (2019), el entramado legal mexicano evidencia una “multiplicación de marcos normativos con grados disímiles de apertura”. Si bien esta diversidad puede reflejar la pluralidad política y territorial del país, también produce diferencias en el acceso al derecho a participar.

La presente investigación parte de esa constatación: existe un aumento de mecanismos en las leyes de participación en el ámbito nacional, que abre interrogantes sobre las capacidades para garantizar una participación sustantiva. Este análisis realiza una radiografía de las leyes de participación ciudadana y sus mecanismos vigentes en 2025, tanto en su cantidad como en su distribución, para reflexionar sobre su potencial y factibilidad.

Panorama de la participación en México

En México, la participación se regula en múltiples niveles: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales federales, las constituciones y leyes estatales, los reglamentos locales, así como lineamientos específicos de dependencias y organismos públicos. A ello se suman las prácticas impulsadas desde la sociedad civil, que frecuentemente operan fuera de los marcos institucionales, pero que constituyen espacios genuinos de deliberación y acción colectiva para la resolución de problemáticas públicas.

La coexistencia entre normas y prácticas informales muestra que la participación ciudadana es un campo en construcción y disputa. En nuestra experiencia, hemos constatado que la creatividad social muchas veces antecede al reconocimiento institucional. Por ejemplo, entre 2015 y 2018, como parte del Instituto Municipal de Planeación de Querétaro, se implementó “CLIQ”, una metodología participativa itinerante —a través de un vehículo ciclista— para recabar aportes de la ciudadanía para la elaboración del plan a largo plazo del municipio. Este ejercicio no respondía a un mecanismo de participación formal, sino a la necesidad de crear espacios de encuentro con sentido territorial.

En otro caso, en Jalisco, entre 2021 y 2023, participamos como consultoría externa en el proceso de concertación social derivado de las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a favor de los habitantes que viven en las inmediaciones del río Santiago. En este caso se activaron dos mecanismos de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, liderados por las acciones del programa “Revivamos el río Santiago” en colaboración con múltiples agentes locales, estatales y nacionales; por ejemplo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco o el Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos. Estos procesos evidencian la importancia de los marcos normativos

como soporte, pero también una gran dependencia a la voluntad institucional y política, y del acompañamiento social para traducirse en cambios efectivos.

¿Cómo analizamos la participación?

La presente radiografía es parte de una investigación más amplia, que se basa en el análisis integral de los mecanismos de participación a la luz de la metodología A-PIE (Aprendizaje, Participación, Integración y Encuentro), que este equipo de investigación ha creado y desarrollado a lo largo de diez años, y que cuenta con un enfoque que enfatiza el carácter pedagógico de la participación, entendida no solo como procedimiento, sino como proceso de formación ciudadana.

Aquí se reportan hallazgos de un primer análisis mixto con predominio cuantitativo, centrado en la descripción de los mecanismos registrados en las veintinueve leyes estatales de participación vigentes en México a abril de 2025. El enfoque adoptado encuentra coincidencias en la lógica planteada por García Hernández (2019) en su estudio sobre las leyes subnacionales, que combina análisis documental con codificación temática.

El estudio identificó un total de doscientos cinco mecanismos, la sumatoria de todos los registrados en dichas leyes. Algunos comparten naturaleza o denominación, pero se observan entonces cincuenta unidades analíticas independientes reconocidas en este trabajo como mecanismos de participación.

Para la construcción de categorías de codificación, se retomaron marcos conceptuales de Fung (2006) y su tipología de “variedades de participación”, la cual propone analizar los mecanismos en función de quién participa, cómo lo hace y cuál es el grado de influencia en la decisión pública; Font (2001) y su enfoque hacia una tipología práctica de participación basada en funciones reales de informar, consultar, deliberar, decidir; y Márquez *et al.* (2001), que consideran las formas que toma la participación en el espacio público: participación decisoria, participación consultiva, participación ejecutora, participación instrumental; entre otros autores con quienes se mantiene un diálogo conceptual frente a nuestra experiencia práctica para agrupar los mecanismos en cinco categorías:

- **Gobernanza colaborativa:** son procesos para la cooperación entre gobierno y ciudadanía en la toma de decisiones. Son procesos horizontales, corresponsables y con presencia de actores de distintos ámbitos sociales, institucionales o académicos.
- **Consulta:** son procesos donde la ciudadanía expresa opiniones, percepciones, propuestas y valoraciones sin carácter vinculante. No hay poder en la toma de decisiones.

- Deliberación: promueven el diálogo, la discusión, reflexión y formulación de propuestas colectivas que orientan la toma de decisiones. Pueden o no ser tomados en cuenta para decisiones finales.
- Acceso a la información: buscan garantizar que la ciudadanía tenga acceso a información pública, comprensible y completa, de tal modo que pueda conocer resultados y también así participar en otros asuntos públicos de manera informada.
- Control social: se centran en la participación para la vigilancia, supervisión y evaluación de acciones de gestión pública desde un rol activo para la transparencia, rendición de cuentas o prevención de la corrupción, sin que ello implique procesos de colaboración o consulta.

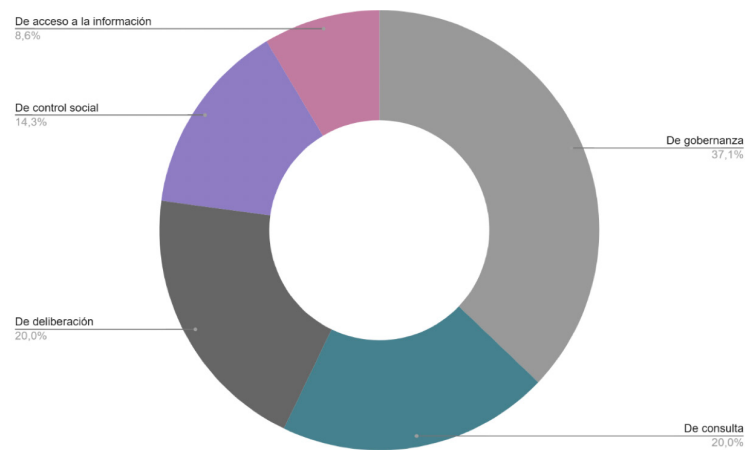
Hallazgos entre la ley y la práctica

Tras analizar la distribución general de los mecanismos de participación registrados en las leyes de cada entidad federativa en México, es posible evidenciar tanto las coincidencias como los vacíos presentes en las distintas formas de promover que la ciudadanía participe.

Resultado 1: Categorías

De los 50 tipos de mecanismos de participación registrados, podemos ver en la figura 1 que los mecanismos de gobernanza colaborativa son los más frecuentes con 37.1 %, seguidos por los de consulta (20 %) y los de deliberación (20 %). Por su parte, los mecanismos de control social se encuentran en 14.3 % de las leyes de participación ciudadana, mientras que el acceso a la información apenas cuenta con 8.6 %. Con ello podemos confirmar que la legislación mexicana en materia de leyes de participación prioriza mecanismos consultivos y de gobernanza colaborativa, pero todavía le dan poco valor y espacios al conocimiento de información y vigilancia de la gestión pública.

Figura 1. Porcentaje de mecanismos de participación registrados en las leyes estatales, según categorías



Fuente: elaboración propia.

Resultado 2: Distribución por entidad

En la tabla 1 podemos ver la distribución de los mecanismos en las treinta y dos entidades federativas de México, mostrando así la heterogeneidad que hay entre cada ley. La Ciudad de México con veinte, Jalisco con dieciséis y Chihuahua con catorce concentran el mayor número de mecanismos, mientras que San Luis Potosí apenas contempla uno; además, hay tres entidades que a la fecha no cuentan con una ley específica de participación. Así también puede observarse el porcentaje que cada ley tiene respecto al total (205) de los mecanismos registrados en las leyes de participación ciudadana.

Tabla 1. Mecanismos de participación registrados en las leyes estatales

Entidad	Número de mecanismos en la ley	% respecto al total
Ciudad de México	20	9.76
Jalisco	16	7.80
Chihuahua	14	6.83
Morelos	12	5.85
Querétaro	11	5.37
Baja California Sur	10	4.88
Tamaulipas	10	4.88
Guerrero	9	4.39
Aguascalientes	8	3.90
Colima	8	3.90

Continúa...

<i>Entidad</i>	<i>Número de mecanismos en la ley</i>	<i>% respecto al total</i>
Quintana Roo	8	3.90
Sonora	8	3.90
Chiapas	7	3.41
Coahuila	7	3.41
Nuevo León	7	3.41
Oaxaca	5	2.44
Tlaxcala	5	2.44
Hidalgo	5	2.44
Durango	4	1.95
Guanajuato	4	1.95
Baja California	4	1.95
Tabasco	4	1.95
Michoacán	3	1.46
Nayarit	3	1.46
Sinaloa	3	1.46
Veracruz	3	1.46
Yucatán	3	1.46
Zacatecas	3	1.46
San Luis Potosí	1	0.49
Puebla	0	0
Campeche	0	0
Estado de México	0	0

Fuente: elaboración propia.

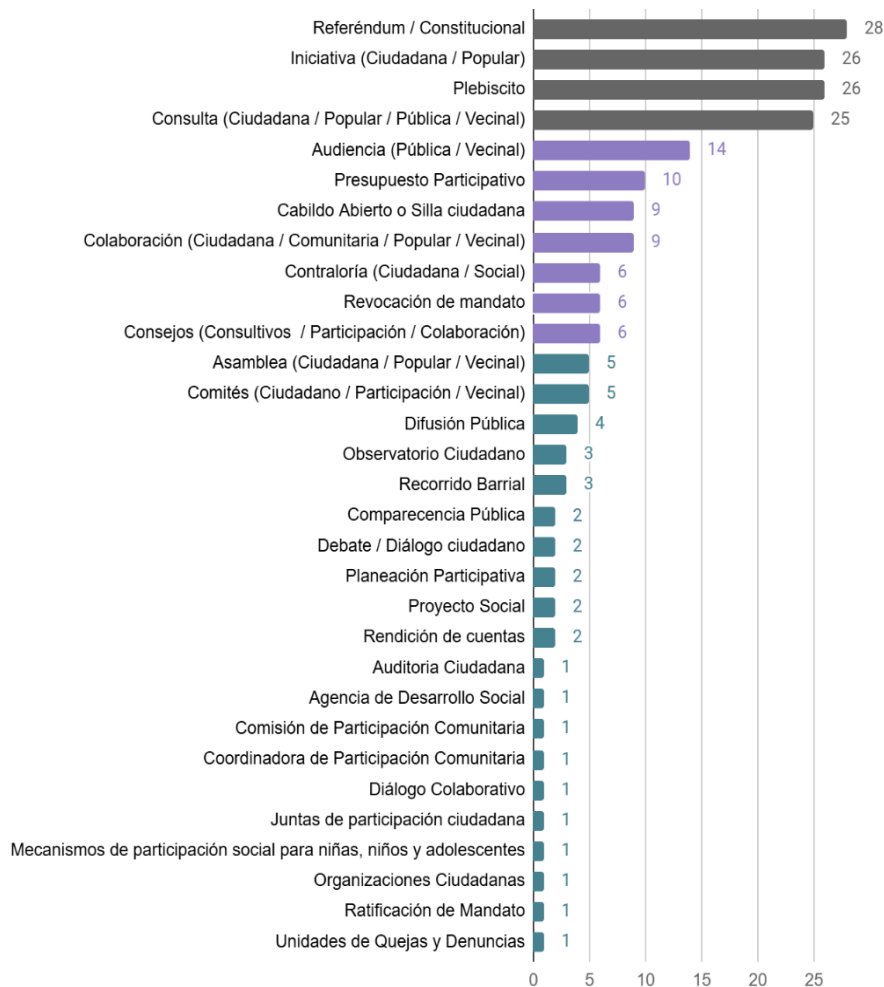
En este sentido, encontramos coincidencias con Serrano Rodríguez (2015) y Díaz Aldret (2017), puesto que esta desigualdad refleja la ausencia de una política nacional que establezca criterios mínimos de participación y de mecanismos. En consecuencia, las decisiones en torno a la participación dependen del contexto político local y de la voluntad institucional de cada gobierno, lo que genera desigualdad en el ejercicio efectivo del derecho a participar.

Resultado 3: Potencial y retos

Para la descripción de los mecanismos, estos fueron unificados según su tipo. Una vez identificados cincuenta mecanismos diferentes en relación con su denominación, y puesto que no existe un acuerdo sobre la definición terminológica de mecanismos a escala nacional, se realizó una codificación agrupando por tipo funcional de mecanismo, donde, por ejemplo, la categoría “Consulta” agrupa todos los tipos de consulta: ciudadana, popular, pública o vecinal; de la misma

manera, con “Iniciativa”, “Audiencia”, “Colaboración”, “Asamblea”, “Contraloría”, “Comités” y “Consejos”. Así el universo de la figura 2 está conformado por treinta y uno mecanismos.

Figura 2. *Número de leyes que cuentan con el mecanismo*



Fuente: elaboración propia.

En la figura 2 se muestra la diversidad de mecanismos contemplados en las leyes; sin embargo, para esta investigación es importante reconocer advertencias, como la de Chaguaceda (2021), y que muchos de ellos se utilizan de forma instrumental o plebiscitaria, más orientados a legitimar decisiones gubernamentales que a incorporar deliberaciones vinculantes.

Aun con esta gran diversidad de mecanismos, es necesario reiterar la importancia en la capacidad de operatividad, voluntad institucional y creatividad, pues

sin una clara instrumentación o regulación dentro de un marco común nacional, su existencia formal no es sinónimo de la calidad de los espacios participativos, diálogos informados y decisiones colectivas, como podemos encontrarlo en Kock (2021) o Romanutti y Sotelo (2018).

En México, casos como la primera Audiencia Pública Estatal en Querétaro en 2025, impulsada por la ciudadanía, o las consultas obligatorias para la aprobación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano, ilustran el potencial de estos mecanismos, pero también sus limitaciones en cuanto que enfrentan carencias en su instrumentación, procesos burocráticos complejos o lenguajes técnicos poco accesibles para la ciudadanía en general.

Muros frente al derecho de participar

Aunque las leyes contemplan una amplia variedad de instrumentos, su operatividad final se ve obstaculizada por factores burocráticos, técnicos y sociales que limitan a quienes pueden ejercer efectivamente su derecho a participar. Los procedimientos excesivamente formales, los requisitos de firmas o los mismos lenguajes jurídicos y técnicos con los que se redactan las leyes pueden ejemplificar cómo la participación se convierte en un ejercicio que puede ser realizado por aquellas personas que cuenten con recursos o conocimientos específicos. En este sentido, coincidimos con Díaz Aldret (2017) cuando dice que los mecanismos de participación en México están diseñados para lógicas institucionales, que más que permitir el acceso a la participación, ponen la mirada en priorizar la forma, lo que genera exclusión y desalienta la apropiación ciudadana de los procesos públicos.

Igualmente, importante es reconocer que las condiciones sociales y de desigualdad identificadas restringen el pleno derecho a la participación. Las condiciones socioeconómicas, el género o la edad son factores que históricamente han limitado la presencia de grandes grupos de población en la toma de decisiones; por ejemplo, la exclusión de niñas, niños y adolescentes (NNA), salvo en casos de excepción como el de Chihuahua, donde se incorpora un mecanismo específico para NNA, vuelve evidente la aún limitada concepción de ciudadanía. De manera similar, hay una falta de reconocimiento efectivo de los pueblos originarios y sus prácticas comunitarias, y aun cuando algunas leyes, como la de Chiapas, los mencionan y reconocen, continúan reproduciendo asimetrías en el ámbito nacional. Es indispensable subrayar, como también lo hace Serrano Rodríguez (2015), que la democratización de la participación requiere no solo la existencia de mecanismos formales, sino el reconocimiento de la diversidad cultural y social como fundamento de la ciudadanía.

Otra barrera la entendemos como una dimensión espacial. La mayoría de los mecanismos de participación, se activan en sedes como las salas de los ayuntamientos o edificios públicos, espacios segregados respecto a los sitios que la

ciudadanía cotidianamente acciona o transita. Esta ubicación de la participación excluye a quienes no pueden desplazarse o a quienes no sienten la comodidad para expresarse en espacios formales. Estamos de acuerdo con Silvonen (2021) en su referencia respecto a la territorialización de la participación, en el sentido de anclarse a los espacios de vida de las personas como una condición indispensable para que la participación logre efectividad y significado.

Aunado a esta cuestión también discurre la reflexión sobre la brecha digital, donde cada vez se ve más relevante por la creciente utilización de plataformas digitales para la participación. Según SWI (2023) y Romero (2025), esa brecha afecta de manera dispar a personas mayores, mujeres y habitantes de zonas rurales, produciendo nuevas formas de exclusión.

Las barreras descritas no deben entenderse como fallas técnicas, pues son reflejo y resultado del pensamiento —y diseño— institucional que se esfuerza sin conseguir reconocer plenamente las distintas formas de participación. Para Fung (2006), la calidad de la democracia participativa depende de quienes tienen la posibilidad de participar en la toma de decisiones públicas. Es en este sentido que reiteramos que en México es indispensable transitar hacia mecanismos de participación con lenguajes cercanos, comunes e inclusivos, y que estos reconozcan y valoren las experiencias y conocimientos de la ciudadanía (Curiel y Guerrero, 2020) contando con procesos simplificados que sean activados en espacios públicos cercanos a la vida cotidiana de las personas, donde, independientemente de la edad, del conocimiento o de las habilidades con las que cada persona cuenta, puedan expresar, opinar, dialogar e incidir en las decisiones y la transformación de asuntos públicos que marcan los modos de vida donde habitan.

Claves para reflexionar

La proliferación normativa no garantiza una participación efectiva. La consolidación e incremento de leyes de participación, u otro tipo de instrumentos legales, ha producido una heterogeneidad y desigualdad en el alcance real al derecho a participar (García Hernández, 2019); esta expansión de normativas todavía es considerada formal, más que sustantiva. Por lo que recuperamos a Kock (2021) cuando insiste en decir que la democracia participativa debe ser evaluada por la calidad del diálogo y la incidencia, y no solamente por el número de mecanismos o leyes existentes.

Predominio de una visión institucional y procedimental de la participación. Puede entenderse que las leyes están en su mayoría diseñadas para privilegiar una forma legal sobre el acceso real de las personas a ellas. En este sentido, Díaz Aldret (2017) señala que estas formas generan una “participación de papel”, que no siempre se traduce en prácticas transformadoras ni en una cultura ciudadana sólida.

Existe una disparidad profunda. Las diferencias entre entidades —como la Ciudad de México con veinte distintos mecanismos frente a San Luis Potosí con solo uno— reflejan, como apuntan Serrano Rodríguez (2015) y Díaz Aldret (2017), la ausencia de una política nacional de participación que garantice equidad territorial en el acceso y la disponibilidad de instrumentos.

Barreras para el acceso a la participación. Los requisitos burocráticos, los lenguajes técnicos y las condiciones sociales y económicas restringen la participación de amplios sectores de la sociedad. En concordancia con Fung (2006), sostenemos que la calidad democrática depende de quiénes pueden participar y con qué poder lo hacen.

Desigualdades reproducidas por las dimensiones espaciales y digitales de los mecanismos. La activación de los mecanismos de participación en espacios institucionales, así como la brecha digital, continúan excluyendo a una gran mayoría de la población, lo que demanda repensar las formas de participación desde principios de cercanía sociocultural y accesibilidad territorial.

Limitado reconocimiento de la diversidad cultural. Si bien algunas leyes de participación, como en Chiapas o Chihuahua, incluyen mecanismos para pueblos originarios o NNA, predomina una visión limitada del entramado de prácticas para ejercer la ciudadanía, sin reconocer, por ejemplo, las prácticas comunitarias ni las distintas formas de resolución desde la sociedad civil organizada.

Sin voluntad política, mecanismos vacíos. La activación de mecanismos de participación depende más de la voluntad política que del marco legal existente. Casos como el ya citado proceso de concertación para el río Santiago en Jalisco demuestran que la efectividad participativa, se sostiene en la coordinación social e institucional para pasar a la práctica mecanismos que, en su mayoría, permanecen inactivos o simbólicos.

La participación requiere ser entendida como aprendizaje colectivo. Desde la propuesta metodológica A-PIE, se insiste en que la participación es también un proceso pedagógico de formación ciudadana. El ejercicio del derecho a participar no solamente es para transformar desde el marco político-administrativo, sino que también implica un ejercicio que enseña a dialogar, debatir, construir comunidad, lo que fortalece el tejido social y dota de habilidades ciudadanas.

Referencias

- Chaguaceda, A. (2021). Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas en México. *SWI swissinfo*.
- Curiel, M. y Guerrero, O. (2020). La ciudad, eso que pasa afuera de mi casa. Habitar la metrópoli desde el imaginario de la infancia. En L. Carrillo y R. Eibenschutz (Coords.), *Repensar la Metrópoli III* (pp. 323-335). ANIUES; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230). Scielo México.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas: introducción a la democracia participativa*. Ariel.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66-75.
- García Hernández, J. (2019). Mecanismos de participación ciudadana en México: análisis comparativo de la normativa subnacional. *Revista EGGP*.
- Kock, C. (2021). Evaluating Public Deliberation: Including the Audience. *Deliberative Democracy Journal*, 7(2).
- Márquez, F., Sanhueza, A., Del Ferari, M., Mujica, P. y González, R. (2001). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago.
- Romanutti, M. y Sotelo, A. (2018). Audiencias públicas y deliberación: evaluación de su efectividad en contextos locales. *Deliberative Democracy Journal*, 5(1).
- Romero, P. (2025). Participación digital y brecha ciudadana en México: retos y oportunidades para la inclusión. Scielo México.
- Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México: avances y desafíos. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(3). Scielo México.
- Silvonen, T. (2021). One Step Forward, Two Steps Back? Shifting Patterns of Formal Participation in Mexico City. Faculty at FIU Working Papers Series.
- SWI swissinfo. (2023). Participación ciudadana y brechas digitales en América Latina.