

La participación ciudadana como derecho humano y pilar de la consolidación democrática: diagnóstico y propuestas para el Estado de México

CITIZEN PARTICIPATION AS A HUMAN RIGHT AND A PILLAR
OF DEMOCRATIC CONSOLIDATION: DIAGNOSIS AND
PROPOSALS FOR THE STATE OF MEXICO

Alberto Gómez Salgado*

Resumen: Este estudio analiza la brecha estructural en el Estado de México entre el principio constitucional de la participación ciudadana y su garantía efectiva. Mediante el análisis documental del marco jurídico y del Plan de Desarrollo Estatal 2023-2029, y la comparación empírica entre la alta participación electoral (elecciones locales 2018) y la baja intervención en mecanismos no electorales (elección del magistrado judicial), identifica un modelo de democracia intermitente. Desde la perspectiva institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), y con base en su mandato legal para promover reformas legislativas, el artículo delinea una agenda concreta de incidencia. Propone que la CODHEM lidere la elaboración y la promoción de una ley de participación integral, con recomendaciones detalladas para los poderes Ejecutivo, Legislativo, y órganos electorales a fin de transformar la retórica participativa en derechos exigibles y mecanismos accesibles.

Palabras clave: participación ciudadana, derechos humanos, democracia participativa, democracia intermitente.

Abstract. This study analyzes the structural gap in the State of Mexico between the constitutional principle of citizen participation and its effective guarantee. Through the documentary analysis of the legal framework and the State Development Plan 2023-2029, and the empirical comparison between high electoral participation (2018 local elections) and low intervention in non-electoral mechanisms (election of the judicial

* Maestro en Filosofía Política por el Instituto Superior Concordia. Actualmente, realiza una estancia de investigación en el Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México. Toluca, México.

magistrate), a model of intermittent democracy is identified. From the institutional perspective of the Human Rights Commission of the State of Mexico (CODHEM), and based on its legal mandate to promote legislative reforms, the article outlines a concrete advocacy agenda. It proposes that CODHEM lead the development and promotion of a comprehensive participation law with detailed recommendations for the Executive, Legislative and Electoral bodies, in order to transform participatory rhetoric into enforceable rights and accessible mechanisms.

Keywords: Citizen Participation, Human Rights, Participatory Democracy, Intermittent Democracy.

Introducción

El concepto de participación ciudadana ha sido históricamente objeto de disputa semántica y política. Para algunas actrices y algunos actores, se reduce a la asistencia a consultas públicas o a la firma de peticiones; para otras y otros, constituye un mero sinónimo del sufragio. Sin embargo, desde el paradigma de los derechos humanos, su definición es más precisa y exigente. La participación ciudadana es el derecho humano de toda persona a intervenir de manera significativa, libre e informada en la formulación, la ejecución, el control y la evaluación de políticas y decisiones públicas que afectan su vida y su comunidad (Zentner *et al.*, 2024). Ese derecho, lejos de ser accesorio, es consustancial a la noción de democracia sustantiva. No se agota en la elección periódica de personas representantes (democracia representativa), sino que se extiende a la capacidad de incidir directamente en los asuntos públicos entre un proceso electoral y otro (democracia participativa), e incluso dentro de las propias instituciones del Estado (democracia deliberativa). La gradual aceptación de esa concepción integral es uno de los avances normativos más significativos del constitucionalismo contemporáneo, plasmado en instrumentos internacionales y en las cartas magnas de entidades federativas vanguardistas en México.

El Estado de México representa un caso de estudio crucial para evaluar la realización de ese derecho en México. Con una población que supera los 17 mi-

llones de habitantes y una lista nominal electoral que ronda los 12 millones, es la entidad más poblada y con el mayor número de personas ciudadanas con credencial para votar del país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2020). Su peso político, económico y demográfico es determinante para la estabilidad nacional. Históricamente, su sistema político fue caracterizado por el predominio hegemónico de un partido y por estructuras corporativas que canalizaban —y limitaban— la participación a través de mecanismos controlados.

Las últimas dos décadas han presenciado una transformación notable hacia un sistema pluripartidista competitivo, con alternancias en los gobiernos estatal y municipal, y una creciente actividad de la sociedad civil. Ese tránsito, sin embargo, ha sido asimétrico. Mientras la dimensión electoral de la democracia ha avanzado a paso rápido —con elecciones cada vez más competidas y una autoridad electoral profesionalizada—, la participativa parece estancada en un estadio primitivo. La entidad ha modernizado sus instituciones para contar votos, pero no ha creado instituciones igualmente robustas para canalizar voces, propuestas y vigilancia ciudadana de manera permanente.

El punto de partida de esta investigación es una contradicción jurídica evidente. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2024), en su artículo 5º, establece de manera solemne que “la participación del pueblo es base de la organización política del Estado de México”. Se trata de un reconocimiento de primer orden, que sitúa a la ciudadanía como fundamento del orden estatal. No obstante, ese principio carece de desarrollo legislativo específico. A diferencia de lo que ocurre en la Ciudad de México, donde la participación ciudadana cuenta con un capítulo constitucional detallado y una ley reglamentaria que opera mecanismos como la iniciativa popular, el presupuesto participativo y la consulta ciudadana, el marco jurídico mexiquense es parco, fragmentario y, en lo esencial, omiso. No existe una ley de participación ciudadana del Estado de México que defina los instrumentos de democracia directa y semidirecta, establezca sus procedimientos, garantice su accesibilidad y determine sus efectos jurídicos. Esa ausencia genera un déficit de ciudadanía activa: la población tiene reconocido el derecho a ser la base del sistema, pero el sistema no le proporciona las herramientas jurídicas para ejercer ese rol de manera plena y continua.

Este artículo sostiene que la mencionada brecha no es un simple desfase técnico, sino un problema estructural que condiciona la calidad de la democracia y el disfrute efectivo de los derechos humanos en la entidad. La hipótesis central es que la falta de una ley específica actúa como un “techo de cristal” para la consolidación democrática: permite avances en la competencia electoral (pluralismo, alternancia), pero impide el surgimiento de una cultura política basada en la corresponsabilidad, el control social permanente y la innovación gubernamental desde abajo.

Para sustentar el argumento central de este estudio, la investigación se propone desarrollar un análisis integral desde cuatro dimensiones articuladas. En primer lugar, se examina de manera analítico-normativa el marco internacional y nacional del derecho a la participación ciudadana, se contrasta con el limitado desarrollo normativo existente en el Estado de México, con el objetivo de identificar los principales vacíos, omisiones y rezagos que debilitan su garantía efectiva. En segundo término, desde una perspectiva programática, se evalúa el tratamiento que recibe la participación ciudadana en el principal instrumento de planeación estatal: el *Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029* (Gobierno del Estado de México, 2023), a fin de determinar si los compromisos formulados trascienden el plano discursivo, o si, por el contrario, se encuentran respaldados por mecanismos jurídicos y estrategias claras de implementación. Posteriormente, el estudio incorpora un enfoque empírico mediante la comparación de los niveles de participación ciudadana en el ámbito electoral —tomando como estudio de caso las elecciones locales de 2018— con aquellos registrados en mecanismos de participación no electoral, particularmente la elección de magistrados del Poder Judicial, con el propósito de medir y evidenciar la denominada “intermitencia” democrática. Finalmente, a partir del mandato legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), se formula una propuesta orientada a la construcción de una agenda de incidencia concreta que coloque en el centro la promoción, el diseño y la aprobación de una ley de participación ciudadana para la entidad, en la que se incorporen recomendaciones específicas dirigidas a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los órganos constitucionales autónomos.

Este análisis se inscribe en el núcleo de la función promocional de la CODHEM. No se limita a denunciar vulneraciones puntuales, sino que busca prevenir violaciones estructurales identificando y proponiendo la remediación de deficiencias en el diseño institucional. La publicación de este estudio en la revista *Dignitas* responde a la necesidad de generar conocimiento especializado que alimente el debate público y la toma de decisiones informada al interior de la propia Comisión y frente a otras autoridades. El documento se estructura en seis partes: tras esta introducción, se presentan antecedentes; luego, la metodología de investigación, un análisis y una discusión, las conclusiones y un conjunto de recomendaciones.

Antecedentes

Genealogía de un derecho: de la tolerancia a la exigibilidad

La concepción de la participación como un derecho humano exigible es producto de una evolución histórica y doctrinal. En sus orígenes, la participación política se entendía como un privilegio restringido a ciertos estratos sociales (personas propietarias, hombres, personas letradas). El siglo xx, marcado por las luchas por el sufragio universal, amplió el concepto, pero tendió a circunscribirlo al acto electoral. Fue la codificación internacional de derechos humanos, posterior a la Segunda Guerra Mundial, la que comenzó a darle un contenido más rico. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ya mencionaba el derecho a participar en el gobierno del país (artículo 21), pero fue el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966 y en vigor desde 1976, el que estableció el estándar fundamental. Su artículo 25 reconoce el derecho de toda persona ciudadana, sin distinción, a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de personas representantes libremente elegidas; b) votar y ser elegida en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1966).

La importancia del PIDCP radica en dos elementos clave: primero, establece un vínculo indisoluble entre participación y democracia, entendiendo esta última no solo como un método para elegir gobiernos, sino como un sistema donde la ciudadanía dirige los asuntos públicos; segundo, al mencionar la participación “directamente o por medio de personas representantes”, abre la puerta a los mecanismos de democracia directa, sin limitar el derecho al mero acto de votar por personas representantes. Ese estándar fue reforzado en el sistema interamericano por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1978), cuyo artículo 23 es prácticamente idéntico en contenido. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2008), en jurisprudencia constante como en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, ha interpretado que ese derecho impone a los Estados obligaciones de hacer (facilitar, promover, garantizar) y no solo de no hacer (no impedir); es decir: el Estado debe crear las condiciones institucionales, jurídicas y culturales para que la participación sea efectiva, accesible y significativa para todos los sectores de la población.

La recepción y ampliación conceptual en el derecho constitucional mexicano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha experimentado una transformación profunda en su aproximación a los derechos humanos, especialmente tras la reforma de 2011 que incorporó el principio *pro persona* y la obligación de maximizar su protección (CPEUM, 2024). En lo específico del derecho a la participación, el artículo 35 enumera las prerrogativas de la ciudadanía, entre las que destacan “I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votada para todos los cargos de elección popular...; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República [...]; y V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.

Si bien ese listado parece centrado en lo electoral-militar, su interpretación a la luz del artículo 1º constitucional y de los tratados internacionales

(que tienen rango constitucional) obliga a una lectura amplia y evolutiva. Más allá del texto constitucional, un aporte conceptual fundamental lo ha realizado el Instituto Nacional Electoral (INE) a través de sus *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. En el número 4, intitulado “La Participación Ciudadana en México” (2021), el INE realiza una distinción crucial entre participación política (vinculada a partidos, elecciones y cargos de representación) y participación ciudadana, que define como “la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, con el propósito de influir en la toma de decisiones y en la gestión gubernamental, a través de diversos mecanismos”. El documento identifica y explica mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la revocación de mandato y el presupuesto participativo; diagnostica que en México su uso es esporádico, su marco legal, complejo, y su difusión, insuficiente. Ese texto oficial constituye un puente conceptual entre el derecho internacional y la práctica política nacional, pues establece un catálogo de mecanismos que todo ordenamiento local debiera considerar.

La visión estratégica de la CODHEM: participación como eje de un nuevo modelo de gobernanza

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México no ha sido ajena a ese debate conceptual. En su publicación “El gobierno de la participación ciudadana, una nueva forma de ejercicio del poder desde los derechos humanos”, la institución da un paso más allá del análisis descriptivo para plantear un modelo normativo (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2020). En ese texto la participación deja de ser vista como un simple conjunto de herramientas o procedimientos, y se erige como el principio ordenador de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Se postula la idea de un “gobierno de la participación”, donde el poder no se ejerce sobre la ciudadanía, sino con y para ella, en un marco de corresponsabilidad. Esa perspectiva es radical en su sentido original: va a la raíz. Implica que la legitimidad del gobierno no deriva solo de las urnas, sino de su capacidad para generar procesos de deliberación, colaboración y control social continuos. Para la CODHEM,

promover ese modelo no es una actividad lateral, sino parte constitutiva de su mandato de defensa y promoción de los derechos humanos, pues un gobierno que no escucha, no delibera ni rinde cuentas de manera permanente es un caldo de cultivo para la arbitrariedad y la violación de derechos.

El marco constitucional estatal: un principio sin desarrollo

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEM) contiene el reconocimiento fundamental; su artículo 5º establece “La participación del pueblo es base de la organización política del Estado de México. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado, en los términos de esta Constitución”. Es un enunciado potente en lo filosófico, pero notoriamente débil en lo operativo. La Constitución local no desarrolla ese principio en ningún otro artículo específico sobre participación ciudadana; se limita a garantizar, en artículos dispersos, derechos que pueden considerarse habilitantes para la participación: el derecho de petición (artículo 8), el derecho a la información pública (artículo 9), y el derecho de asociación y reunión pacífica (artículo 10). Luego, del artículo 35 al 39, regula los derechos político-electorales (votar, ser votada y votado, afiliarse a partidos) de manera similar a la Constitución federal.

La gran omisión es la ausencia de un capítulo, o siquiera un artículo, dedicado a los mecanismos de participación ciudadana directa y semidirecta. No hay mención a la iniciativa popular legislativa, a la consulta ciudadana vinculante o no vinculante, al presupuesto participativo, a la revocación de mandato para autoridades locales, o a las audiencias públicas con carácter decisorio. Esa falta es particularmente significativa cuando se realiza un análisis comparado con otras constituciones locales. La Constitución Política de la Ciudad de México (2017), por ejemplo, dedica todo su Título Quinto a la participación ciudadana, con 11 artículos que detallan principios, mecanismos, instancias y garantías. La Constitución de Coahuila de Zaragoza también cuenta con un capítulo específico. Esa diferencia coloca al Estado de México en una situación de desventaja normativa y de incumplimiento del estándar internacional,

el cual exige que los Estados no solo reconozcan el derecho, sino que establezcan los procedimientos para su ejercicio.

El vacío legal crítico: la inexistencia de una ley de participación ciudadana

La consecuencia lógica y más grave del déficit constitucional es la ausencia de una ley reglamentaria. El Estado de México no cuenta con una disposición de participación ciudadana. Existen normas dispersas que tocan tangencialmente el tema, como la Ley de Planeación del Estado, que menciona la participación social en la planeación, o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que facilita un insumo (información) para participar; pero no hay un ordenamiento integral, sistemático y específico que:

1. Defina claramente qué se entiende por participación ciudadana en el ámbito estatal.
2. Establezca un catálogo completo de mecanismos (iniciativa popular, consulta, presupuesto participativo, etc.).
3. Fije procedimientos claros, plazos precisos y requisitos accesibles para activar cada mecanismo.
4. Determine los efectos jurídicos de los resultados (vinculatorios o no).
5. Designe personas con autoridad responsables de promover, recibir, procesar y dar seguimiento a los procesos participativos.
6. Establezca un régimen de difusión obligatoria y capacitación.

Ese vacío convierte el principio constitucional en una promesa incumplida. La participación queda sujeta a la voluntad política del gobierno en turno, a reglamentos internos modificables discrecionalmente o a prácticas informales sin seguridad jurídica. Es, en esencia, la negación de la participación como prerrogativa, pues un derecho sin procedimiento preestablecido, accesible y garantizado por la ley es un derecho ilusorio.

Frente a ese escenario, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2008, con últimas reformas en 2024) no es un simple es-

tatuto orgánico, sino una herramienta de incidencia; su artículo 13, que enumera las atribuciones de la Comisión, contiene una fracción crucial: la XXIII, que faculta a la CODHEM para “promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos”. Esa atribución es el fundamento jurídico directo para que la Comisión asuma un rol protagónico en la promoción de una ley de participación ciudadana. No se trata de una injerencia indebida, sino del cumplimiento estricto de su mandato legal. Ante un vacío normativo que limita estructuralmente un derecho humano (la participación), la CODHEM está obligada a promover la creación del ordenamiento legal que lo remedie. Este marco dota a la presente investigación y a sus recomendaciones de una legitimidad institucional y una urgencia operativa ineludibles.

Metodología

Esta investigación se fundamenta en un diseño cualitativo de tipo analítico-documental, con un enfoque crítico desde la teoría de los derechos humanos. Se optó por ese diseño debido a la naturaleza del objeto de estudio: un déficit normativo y su manifestación en políticas públicas y datos oficiales, que solo puede ser deconstruido mediante el análisis profundo de textos jurídicos, programáticos y estadísticos. El estudio no busca generalizar a partir de una muestra, sino comprender a profundidad las contradicciones, las omisiones y las consecuencias de un marco institucional específico; se enmarca dentro de la tradición de la investigación jurídico-política aplicada, cuyo fin es diagnosticar problemas de diseño institucional para proponer soluciones factibles.

Perspectiva teórica: el enfoque de derechos humanos y el neoinstitucionalismo

El análisis se guía por dos perspectivas teóricas complementarias. En primer lugar, el enfoque de derechos humanos (EDH), que provee del marco ético y normativo. El EDH exige analizar cualquier política o institución preguntando a) ¿respeta los derechos? (obligación de respetar), b) ¿los protege de terceros? (obligación de proteger), c) ¿crea condiciones para su pleno ejercicio? (obligación de cumplir). Aplicado a la participación, esa visión lleva a evaluar si el Estado mexiquense cumple con su obligación de cumplir creando la infraestructura jurídica e institucional necesaria.

En segundo lugar, se adopta una perspectiva del neoinstitucionalismo de elección racional, que entiende las instituciones como “reglas del juego” que estructuran incentivos y comportamientos. Desde esa óptica, la ausencia de una ley de participación ciudadana es una “regla” —o más bien, una “no regla”— que genera incentivos perversos: incentiva a la ciudadanía a participar solo en coyunturas electorales de alta visibilidad (donde los beneficios percibidos superan los costos) y desincentiva la participación continua (costos altos por falta de procedimientos claros). Asimismo, incentiva a las y los gobernantes a mantener la participación en el ámbito de lo discrecional, donde pueden controlarla, en lugar de someterla a reglas fijas que limiten su arbitrio.

Unidad de análisis y fuentes de información

La unidad de análisis principal es el marco institucional para la participación ciudadana en el Estado de México, entendido como el conjunto de normas, políticas, organismos y prácticas que la regulan y facilitan (o impiden).

Las fuentes de información se clasificaron en cuatro categorías, priorizando documentos oficiales y públicos para garantizar objetividad y replicabilidad:

1. Fuentes normativas primarias:

- Tratados internacionales: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966/1976) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1978).
- Constitución federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma: 2024).
- Constitución local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (texto vigente 2023).
- Ley orgánica: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2008/2024).
- Legislación comparada (marco de referencia): Constitución Política de la Ciudad de México (2017), Ley de Participación Ciudadana de la CDMX (2019).

2. Fuentes de política pública:

- Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029, documento rector de la administración estatal en curso.
- Informes del Gobierno del Estado de México (series históricas para contextualizar).

3. Fuentes de datos y diagnóstico oficial:

- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM): Informe “Análisis de participación 2018” (noviembre 2018). Documento clave con estadísticas históricas (1996-2018), análisis de competitividad, alternancia, paridad y candidaturas independientes.
- Instituto Nacional Electoral (INE)-Oficina en el Estado de México: “Informe final de resultados de la promoción de la participación ciudadana del INE Estado de México para la elección del poder judicial” (proceso específico, año correspondiente). Documento crucial para medir participación no electoral.
- Censos y encuestas del Inegi que aporten contexto sociodemográfico.

4. Fuentes doctrinales e institucionales:

- Instituto Nacional Electoral (INE): “Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4: La Participación Ciudadana en México” (2021). Marco conceptual oficial.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México: “El gobierno de la participación ciudadana, una nueva forma de ejercicio del poder desde los derechos humanos” (año de publicación). Visión institucional.
- Literatura académica especializada en participación ciudadana y democracia en México.

Técnicas de recolección y análisis de datos

Para el análisis de las fuentes documentales se emplearon dos técnicas principales:

- Análisis de contenido cualitativo (de lo explícito a lo implícito). Se aplicó a los textos normativos y de política pública. Se identificaron y codificaron a) presencias (menciones explícitas a participación ciudadana, mecanismos de participación, etc.); b) ausencias significativas (omisiones de conceptos o mecanismos que el marco de referencia —internacional/doctrinal— considera esenciales); c) enfoque discursivo: si el texto presenta la participación como un derecho, una concesión, una herramienta de gestión o un ritual; d) grado de concreción: si se queda en principios o establece procedimientos, plazos, responsables.
- Análisis hermenéutico-jurídico. Específico para las fuentes normativas. Consistió en interpretar los textos legales (constitución local, ley de la CODHEM) no de manera aislada, sino sistemática y pro persona; es decir, se interpretaron a la luz de normas superiores (tratados internacionales) y con el objetivo de maximizar la protección del derecho. Por ejemplo, la frase “la participación del pueblo es base...” (artículo 5 de la CPEM) se interpretó no como una mera declaración, sino como un principio rector que debe permear toda la legislación secundaria, cuya ausencia constituye una incoherencia jurídica.

- Triangulación analítica. La técnica central del estudio. Consistió en contrastar de manera sistemática los hallazgos de tres niveles de análisis:
 1. Nivel normativo ideal: lo que debería ser según los tratados, la Constitución federal y la doctrina (INE, CODHEM).
 2. Nivel normativo real estatal: lo que es según la Constitución local y la legislación secundaria (vacío).
 3. Nivel empírico-comportamental: lo que sucede en la práctica según los datos oficiales (IEEM, INE judicial).

La discrepancia entre esos tres niveles constituye la evidencia de la “brecha participativa” y permite formular explicaciones causales (ejemplo: el vacío legal explica la diferencia entre participación electoral alta y no electoral baja).

Análisis y resultados

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029 (PDEM) representa la columna vertebral de la planeación gubernamental para el sexenio en curso. Su análisis desde la óptica de la participación ciudadana exige ir más allá de la mera identificación de enunciados positivos; requiere una deconstrucción crítica de su arquitectura programática para evaluar su potencial transformador real. El PDEM se organiza en cuatro ejes, y el Eje 4 “Gobierno Honesto, Cercano a la Gente y Transformador” es el que alberga el núcleo discursivo sobre la relación Estado-ciudadanía; dentro de este eje, el Objetivo Estratégico 4.3 se formula de manera explícita: “Fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, para la construcción de una sociedad más democrática, incluyente y corresponsable”.

Un examen minucioso de las líneas de acción asociadas a ese objetivo revela una tensión fundamental entre avances conceptuales y un déficit crónico de instrumentación. Entre los avances conceptuales, dignos de reconocimiento, se encuentran:

- La elevación de la participación a fin último. Al vincularla con la “construcción de una sociedad más democrática”, el plan supera la visión ins-

trumental que reduce la participación a un mero método para lograr aceptación social de políticas ya decididas; la presenta, en cambio, como un componente constitutivo de la calidad democrática.

- Adopción del lenguaje de los derechos humanos y la gobernanza. Términos como inclusiva y corresponsable no son adornos retóricos. “Inclusiva” implica un mandato de acción afirmativa para garantizar que grupos históricamente excluidos (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, personas con discapacidad) tengan voz real. “Corresponsable” trasciende la lógica de la demanda unilateral (ciudadanía que pide, gobierno que otorga) para proponer un modelo de responsabilidades compartidas en la solución de problemas públicos. Ese lenguaje se alinea directamente con la visión de la CODHEM y con los principios de la gobernanza democrática.
- Reconocimiento del potencial transformador de la tecnología. La mención al uso de tecnologías de la información para facilitar la participación es un reconocimiento tácito de que los modelos tradicionales (asambleas presenciales en horarios laborales) son excluyentes. Abre la puerta, al menos discursivamente, a plataformas digitales, consultas en línea y herramientas de deliberación asincrónica que podrían ampliar masivamente el alcance de la participación.

Sin embargo, tras ese prometedor marco conceptual, el déficit de instrumentación se manifiesta de manera tan evidente como problemática. Las líneas de acción son deliberadamente genéricas (fortalecer, promover, impulsar) y carecen por completo de:

1. Diagnóstico del obstáculo principal. En ninguna parte el plan identifica la ausencia de una ley de participación ciudadana como la barrera estructural que impide el “fortalecimiento” de los mecanismos. Es como diagnosticar una enfermedad, pero omitir mencionar el virus que la causa.
2. Compromiso normativo explícito. El plan no contiene ningún compromiso medible y vinculante para que el Poder Ejecutivo, en coordinación con la mayoría legislativa, elabore, presente y promueva una iniciativa de

ley en la materia. Sin ese puente entre la política pública y el derecho, el objetivo queda en el aire.

3. Indicadores de desempeño verificables. ¿Cómo se medirá el fomento de la participación? El plan no establece metas cuantitativas (ejemplo: “realizar 5 consultas ciudadanas vinculantes por año”, “lograr que el 30% de la población conozca los mecanismos de iniciativa popular”) ni cualitativas (ejemplo: “implementar un sistema de evaluación de impacto de los procesos participativos”). Sin métricas, no hay rendición de cuentas posible sobre ese objetivo.
4. Especificación de mecanismos y destinatarios. El plan no aclara a qué mecanismos se refiere. ¿Son las audiencias públicas actuales consideradas por muchos como rituales sin impacto? ¿O se piensa en instrumentos innovadores como los presupuestos participativos sectoriales o las asambleas ciudadanas deliberativas? Tampoco define prioridades poblacionales, lo que deja en la nebulosa la promesa de inclusión.

En esencia, el PDEM 2023-2029 construye una fachada programática moderna para la participación, pero omite los planos de la casa. Esa disociación revela una contradicción profunda en el modelo de gobernanza que el propio gobierno propone: se aspira a ser cercano y transformador sin emprender la transformación jurídica que institucionalizaría esa cercanía, haciéndola obligatoria para todos los gobiernos presentes y futuros, y no un estilo de gestión opcional.

Desde el enfoque de derechos humanos, la participación ciudadana constituye un elemento estructural de los sistemas democráticos, y no únicamente un mecanismo consultivo o un accesorio dentro de la gestión pública. La literatura especializada señala que el ejercicio efectivo de ese principio depende de la existencia de garantías institucionales que le permitan a la ciudadanía incidir en la toma de decisiones públicas mediante derechos como la libertad de asociación, la libertad de expresión, el acceso a la información y la posibilidad de intervenir en procesos deliberativos sobre políticas que afectan a la colectividad. En ese sentido, los estándares internacionales han establecido que los Estados tienen la obligación de crear marcos normativos e institucionales que

faciliten la participación en condiciones de igualdad, particularmente para los sectores históricamente excluidos, pues la ausencia de tales condiciones limita seriamente la eficacia de los mecanismos formales de consulta y participación democrática (Abramovich *et al.*, 2006).

La desconexión entre el plan y la realidad normativa no es un simple error de omisión: es la manifestación de un déficit de diseño democrático deliberado o, al menos, tolerado. Mientras el discurso oficial (PDEM) habla de fomentar y fortalecer, el ordenamiento jurídico vigente del Estado de México le ofrece a la ciudadanía un menú exiguo, confuso y poco atractivo de opciones para la participación directa. La afirmación central de este análisis es que no existe una ley de participación ciudadana en el Estado de México, y esa ausencia no es un detalle, sino el núcleo del problema.

Una revisión sistemática de la legislación secundaria estatal confirma ese vacío. Existen, es cierto, disposiciones dispersas que aluden tangencialmente a la participación social o la consulta en ámbitos sectoriales muy específicos:

- Ley de Educación. Menciona la participación de padres y madres de familia en consejos escolares.
- Ley de Desarrollo Urbano. Establece mecanismos de participación en planes de desarrollo municipal.
- Ley de Protección Ambiental. Prevé consultas en materia de impacto ambiental.

Sin embargo, esos son mecanismos sectoriales, hiperregulados y de alcance limitado; están dirigidos a públicos cautivos (personas usuarias de un servicio, vecinas y vecinos de un área específica) o a organizaciones de la sociedad civil registradas, no a la ciudadanía en conjunto como personas titulares de un derecho abstracto. Sus procedimientos suelen ser complejos, sus resultados frecuentemente no son vinculantes, y su difusión es mínima. Más importante aún: no se derivan de un derecho general a participar. Son concesiones regulatorias en áreas técnicas, no la materialización de un principio constitucional.

Las consecuencias de ese vacío legal son multidimensionales y crean un círculo vicioso que sofoca la participación:

- Inseguridad jurídica y desconfianza. Una persona ciudadana o un grupo que desee, por ejemplo, proponer una modificación a un reglamento municipal no encuentra un procedimiento claro, con plazos y formatos establecidos. Debe navegar por un laberinto de oficinas, dependiendo de la buena voluntad de quienes son funcionarios. Esa incertidumbre desincentiva la acción colectiva y alimenta la desconfianza en la utilidad de participar.
- Discrecionalidad y clientelismo. Al no haber reglas del juego claras y universales, la apertura de espacios participativos depende de la voluntad política discrecional de la persona a cargo de la alcaldía, de una dirección o de la gobernatura. Eso puede derivar en un modelo de “participación por gracia”, donde se invita a participar a aliadas y aliados, o grupos leales, y se excluye a personas críticas. Fomenta el clientelismo cívico.
- Fragmentación y desigualdad de oportunidades. Cada dependencia estatal o municipal puede inventar sus propias “reglas” para la participación, o no tener ninguna; esto genera un mosaico arbitrario e inequitativo. La posibilidad de influir puede depender de si se vive en un municipio con un alcalde “innovador” o una alcaldesa “innovadora”, o en una secretaría con una persona titular “abierta”, no de un derecho garantizado por ley.
- Desconexión del ciclo de las políticas públicas. La participación, en este limbo, queda desconectada de los momentos cruciales del quehacer gubernamental. Rara vez se consulta a la ciudadanía en la formulación presupuestal (¿qué porcentaje del gasto se decide participativamente?), en el diseño inicial de programas o en la evaluación de impacto independiente; se le relega, en el mejor de los casos, a eventos simbólicos de validación *expost*, una vez que las decisiones fundamentales ya han sido tomadas.

Ese vacío legal es, por tanto, mucho más que un hueco en la legislación; es el mecanismo que reproduce la intermitencia democrática. Explica por qué el discurso del PDEM no se concreta y, como se demostrará en los siguientes apartados, por qué el comportamiento participativo de la ciudadanía es tan errático.

Para desentrañar la paradoja participativa es imprescindible analizar los datos de comportamiento. El informe “Análisis de participación 2018”, del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), ofrece una radiografía detallada de la participación en el ámbito electoral, donde se revela la imagen de una ciudadanía aparentemente robusta, movilizada y capaz de transformar el panorama político a través del voto.

Análisis de participación 2018: el caso del Instituto Electoral del Estado de México

Las elecciones locales del 1 de julio de 2018 no fueron un proceso electoral más, sino un evento sísmico en la política mexiquense. La participación para renovar los 125 ayuntamientos alcanzó el 67.47 %, y para elegir a 45 diputadas y diputados locales por mayoría relativa llegó al 67.60 %. Esas cifras no solo son las más altas de la serie histórica documentada por el IEEM (desde 1996), sino que representan un incremento explosivo de más de 17 puntos porcentuales respecto a la participación en las elecciones intermedias de 2015, como se observa en la **gráfica 1**. Entre 2015 y 2018 la participación ciudadana en las elecciones locales del Estado de México pasó del 50.45 % al 67.00 %, lo que supone un incremento de más de dieciséis puntos porcentuales en un solo ciclo electoral. Ese salto no fue uniforme; resultó un tsunami cívico concentrado en los grandes centros urbanos. El informe detalla que 14 municipios incrementaron su votación en más de un 50 % respecto a 2015. Los casos son elocuentes:

- Chimalhuacán. Pasó de 134 592 votos en 2015 a 270 300 en 2018 (+100.83 %).
- Ecatepec de Morelos. De 501 406 a 813 638 votos (+62.27 %).
- Tlalnepantla de Baz. De 244 865 a 378 086 votos (+54.41 %).
- Naucalpan de Juárez. De 244 865 a 378 086 votos (+54.41 %).

En la **gráfica 4** se aprecia el comportamiento de esos cuatro municipios: en Chimalhuacán la votación prácticamente se duplicó, mientras que Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla de Baz y Naucalpan de Juárez registraron incre-

mentos superiores al 50 %. Esos casos muestran que la “ola” de participación de 2018 no fue un fenómeno aislado a nivel estatal, sino que se manifestó con particular intensidad en grandes concentraciones urbanas históricamente marcadas por el abstencionismo.

Pero el relato de 2018 no es solo uno de cantidad; se trata, sobre todo, de uno de calidad y consecuencia política. La ciudadanía mexiquense no acudió masivamente a las urnas para ratificar el *statu quo*, sino para alterarlo de manera histórica. La alternancia fue el signo distintivo:

- En lo municipal. 82 de los 125 municipios (65.6 %) cambiaron de partido en el gobierno local. El mapa político de la entidad se redibujó de manera dramática.
- En lo legislativo–distrital. El cambio fue aún más contundente. Según el análisis comparado del IEEM, 42 de los 45 distritos electorales locales (93.3 %) eligieron a un partido o una coalición diferente a la que había ganado en el proceso anterior (2015), una vez realizados los ajustes por la redistribución; esto significa una reconfiguración casi total de la representación política en el Congreso local.

Este dato es fundamental: el voto no fue solo un acto de participación, sino un instrumento de sanción política masiva, de demanda de cambio radical y de redistribución del poder. La ciudadanía utilizó el único canal institucional claro y efectivo que tiene a su disposición –la elección– para expresar un veredicto contundente sobre la gestión anterior.

Otros indicadores de la maduración del sistema electoral representativo también mostraron avances significativos:

- Paridad de género. La aplicación estricta del principio de paridad, incluyendo la paridad horizontal (candidaturas a presidencias municipales), arrojó resultados tangibles. Las mujeres pasaron de ganar apenas 16 de las 125 presidencias municipales (12.8 %) en 2015 a 40 en 2018 (32 %). En las diputaciones locales el avance fue de 19 diputadas (42.2 %) en 2015 a 23 (51.1 %) en 2018. Eso evidencia que las reglas del juego electoral, cuando

son claras y se hacen cumplir, pueden producir cambios sustantivos en la inclusión. Esos avances se sintetizan en la **gráfica 3**. La paridad dejó de ser una cláusula programática para convertirse en una realidad medible en la integración de los ayuntamientos y del Congreso mexiquense. Ello refuerza la idea de que, en su dimensión electoral, la arquitectura institucional sí ha permitido progresos importantes en términos de representación e igualdad sustantiva.

- **Competitividad.** Aunque el informe del IEEM señala una ligera disminución en los índices de competitividad municipal (pasó de 72 municipios con competitividad “Muy Alta” y “Alta” en 2015 a 62 en 2018), el hecho de que en 42 municipios la competencia fuera “Muy Alta” o “Alta” indica que en una tercera parte del territorio la disputa por el poder local fue reñida, lo cual es un signo de salud democrática.
- **Candidaturas independientes.** Su presencia se duplicó, pasando de 9 planillas municipales en 2015 a 18 en 2018. Aunque su éxito electoral fue marginal (0.54 % del total de votos para ayuntamientos), su mera existencia y crecimiento simbolizan una apertura del sistema a figuras no partidistas, la cual rompe el monopolio de la representación que tradicionalmente han tenido los partidos políticos.

En conjunto, esos datos pintan el cuadro superficial de una democracia electoral dinámica, responsiva y en evolución: alta participación, alternancia rotunda, inclusión de género creciente y apertura formal del sistema. Sugieren una ciudadanía atenta, conectada con la política institucional y empoderada para usar el mecanismo del voto como herramienta de cambio.

La cara oculta de la democracia: la anemia participativa crónica en los mecanismos no electorales

Sin embargo, esa vitalidad electoral es solo la mitad de la historia, y quizá la más visible; la otra mitad, opaca y menos estudiada, se desarrolla en el vasto terreno de la participación no electoral. Para observarla, necesitamos una lupa que amplíe procesos menos glamorosos pero igualmente cruciales. El informe

del INE Estado de México sobre la promoción de participación en la elección del magistrado del Poder Judicial nos proporciona ese lente, que revela un panorama radicalmente diferente.

Este proceso es emblemático de los mecanismos no electorales: se trata de la selección de autoridades de un poder del Estado (el Judicial), fundamentales para el Estado de derecho, a través de un procedimiento en el que la ciudadanía tiene, en teoría, un rol que desempeñar. Sin embargo, a diferencia de las elecciones para el Ejecutivo o el Legislativo, dicho procedimiento es técnico, carece del drama político-partidista y no está acoplado a una elección federal concurrente. Es, precisamente, el tipo de ejercicio cívico que una democracia participativa madura debería fomentar: la deliberación informada sobre el perfil de quienes administrarán justicia.

Los resultados, contrastados con los datos electorales, son estremecedores. A pesar de campañas de difusión y promoción por parte del INE, la participación ciudadana fue marginal, incluso diríamos testimonial. Mientras que en las elecciones locales de 2018 participó activamente cerca del 67 % del electorado, en esta elección judicial la participación se desplomó. Las estimaciones basadas en el análisis del informe del INE —que suele reportar cifras absolutas y porcentajes de una lista nominal específica para el proceso— indican que la participación no fue destacada. La **gráfica 2** sintetiza este contraste: mientras que en el Proceso Electoral Concurrente 2023–2024 la participación promedio en las elecciones federales y locales se situó alrededor del 64 %, en la elección extraordinaria del Poder Judicial de la Federación apenas alcanzó en promedio cerca del 13 %; pero el dato crucial no es el porcentaje exacto, sino la brecha abismal de aproximadamente 30–35 puntos porcentuales que lo separa de la participación electoral.

Esa brecha no es una anomalía estadística, sino un síntoma patognomónico de la enfermedad que aqueja al sistema político mexiquense: la participación condicionada y reactiva. La ciudadanía promedio del Estado de México se moviliza masivamente —demostrando capacidad y voluntad de acción colectiva— cuando se da una serie de condiciones estimulantes concurrentes:

1. Coyuntura nacional de alta intensidad. La elección es concurrente con la presidencial, lo que satura el espacio público con campañas, debates y polarización.
2. Cargos de alto perfil político. Se eligen presidentas y presidentes municipales, así como diputadas y diputados, percibidos como personas con capacidad de decisión directa.
3. Oferta partidista clara y competitiva. La contienda se estructura en torno a partidos con maquinarias, candidatas y candidatos visibles, y narrativas enfrentadas.
4. Inversión masiva en medios. La campaña electoral genera un bombardeo informativo que recuerda de manera ineludible la cita con las urnas.

Por el contrario, la misma persona ciudadana se desentiende, desconoce o ignora procesos participativos cuando:

1. El proceso es local, técnico y aislado, como la elección judicial, que carece del “ruido” político nacional.
2. Los cargos son percibidos como técnicos o “apolíticos”. Magistradas y magistrados, consejeras y consejeros de órganos autónomos, comisionadas y comisionados.
3. Los mecanismos son oscuros y poco divulgados. No existe una cultura cívica que valore ese tipo de participación ni una normativa que la promueva de manera obligatoria y atractiva.
4. La vinculación con resultados tangibles es difusa. La persona ciudadana no ve una conexión directa y rápida entre su participación en la elección de un/a magistrado/a y una mejora en su vida cotidiana (a diferencia de votar por un alcalde o una alcaldesa que promete arreglar un bache).

Ese patrón de comportamiento no es culpa de una ciudadanía apática, sino, en gran medida, la respuesta racional a un diseño institucional deficiente. Al no existir una ley que promueva, simplifique, valide y dé efectos tangibles a la participación en asuntos como la elección judicial, la planeación participativa del presupuesto o la evaluación de servicios, esos procesos permanecen

en la periferia de la vida cívica; son vistos como “trámites de especialistas” o “simulacros” sin consecuencias. La participación, en ese escenario, no se consolida como un hábito cívico cotidiano, sino que permanece como un evento esporádico y extraordinario, activado solo por los estímulos más intensos del sistema político.

La democracia intermitente: síntesis de una paradoja estructural

La conjunción de los hallazgos anteriores —un plan discursivamente avanzado pero operativamente débil, un vacío legal crítico, una participación electoral vibrante y una participación no electoral anémica— no configura una serie de problemas independientes; por el contrario, dibuja la silueta de un sistema político con una falla estructural definible: la democracia intermitente.

El Estado de México exhibe una doble intensidad democrática asimétrica. Por un lado, una alta intensidad democrática electoral, caracterizada por:

- Legitimidad de origen robusta (alta participación)
- Mecanismos institucionales claros y eficaces (el proceso electoral administrado por el IEEM)
- Capacidad de producir cambio político (alternancia)
- Inclusión progresiva (paridad de género)

Por otro lado, una baja intensidad democrática participativa, caracterizada por:

- Ausencia de legitimidad de ejercicio continua (participación esporádica)
- Mecanismos institucionales confusos, discrecionales o inexistentes (vacío legal)
- Incapacidad para influir en la gestión y las políticas entre elecciones
- Exclusión de facto de la deliberación pública cotidiana

La metáfora de la “intermitencia” es poderosa. En los momentos de “activación” (las elecciones) el sistema democrático funciona a plena potencia: la ciudadanía es soberana, las instituciones electorales son el centro, la energía

política circula; sin embargo, una vez pasado el evento culminante, el sistema “se desactiva” o entra en “modo de bajo consumo”. La energía democrática se disipa porque no existen circuitos institucionales permanentes de “bajo voltaje” diseñados para mantenerla fluyendo. No hay canales sencillos, atractivos y efectivos para que esa misma ciudadanía, que fue decisiva en las urnas, pueda en los siguientes tres años:

- Codiseñar políticas públicas (a través de laboratorios de innovación o asambleas ciudadanas).
- Decidir prioridades de inversión en su colonia o municipio (mediante presupuestos participativos vinculantes).
- Evaluar y sancionar el desempeño de sus autoridades entre elecciones (por medio de mecanismos de rendición de cuentas con consecuencias).
- Agendar temas en la discusión pública (a través de iniciativas populares con trámite garantizado).

Esa intermitencia tiene costos profundos y acumulativos para la consolidación democrática:

- Descapitalización del capital social y cívico. La confianza interpersonal, las redes de colaboración y las habilidades deliberativas que se generan en las coyunturas electorales se erosionan por falta de uso en el periodo interelectoral. La sociedad civil se activa cada seis años y luego se “apaga”.
- Gestión opaca, poco innovadora y propensa al error. Los gobiernos pierden el insumo más valioso para una buena gestión: la inteligencia colectiva, el conocimiento local y la vigilancia constante de la ciudadanía; esto conduce a políticas menos efectivas, mayor despilfarro y menor capacidad de innovación.
- Frustración, cinismo y deslegitimación. La ciudadanía puede percibir, con razón, que su poder termina en la urna; esto alimenta narrativas cínicas (“Da igual quién gane, nada cambia”) y va minando la legitimidad profunda de las instituciones, que son vistas como ajenas en el día a día.

- Vulnerabilidad a la regresión autoritaria y al populismo. Una democracia que no echa raíces en la vida cotidiana, que no resuelve problemas de manera colaborativa, es más frágil; crea un vacío que puede ser llenado por personas líderes que ofrecen soluciones mágicas y desprecian los mecanismos de participación plural, atacando los propios cimientos del sistema.

La CODHEM en la encrucijada: del diagnóstico conceptual a la incidencia obligatoria

Frente a ese diagnóstico estructural, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México no puede permanecer en el cómodo terreno de la observación y la descripción crítica. Su propio marco conceptual, plasmado en la publicación “El gobierno de la participación ciudadana”, y su mandato legal, la colocan en una encrucijada histórica y estratégica.

Por un lado, la CODHEM ha demostrado una capacidad analítica avanzada, identificando y promoviendo un modelo de gobernanza basado en la participación como eje de una nueva relación de poder; por otro lado, la realidad que este artículo diagnostica —y que los datos oficiales confirman— evidencia que dicho modelo choca frontalmente con un muro normativo infranqueable en el Estado de México. No hay “gobierno de la participación” posible sin leyes que lo hagan posible y obligatorio.

Es en este punto donde la atribución contenida en el artículo 13, fracción XXIII, de la Ley de la CODHEM trasciende su carácter de cláusula burocrática para convertirse en la palanca fundamental para la acción transformadora. La norma establece que la Comisión tiene la atribución de “promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos”.

Esa no es una facultad discrecional o secundaria. Ante un vacío normativo estructural que, como se ha demostrado, limita y vulnera el derecho humano a la participación (y, por extensión, debilita el conjunto del sistema democrático), la CODHEM tiene no solo el derecho, sino la obligación ins-

titucional imperativa de ejercer esa atribución. Callar o limitarse a señalar el problema en informes sería incurrir en una forma de omisión institucional.

Por lo tanto, el desafío inmediato y concreto para la CODHEM es claro e ineludible: debe traducir su liderazgo intelectual en uno de incidencia política y jurídica efectiva; esto implica un salto cualitativo: pasar de ser un productor de diagnósticos a ser el orquestador y motor principal de un proceso político-jurídico destinado a subsanar la causa raíz del problema. El siguiente y último apartado de este artículo se dedica a esbozar, con el máximo detalle y viabilidad, la ruta concreta para materializar ese salto.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite llegar a un conjunto de conclusiones firmes, que no son meras opiniones sino inferencias sustentadas en la contrastación normativa, programática y empírica.

1. Existencia de una brecha normativa estructural. La principal conclusión es la confirmación de una brecha profunda y estructural en el Estado de México entre el reconocimiento formal del derecho a la participación y la infraestructura jurídica para su ejercicio. Mientras que la Constitución local lo erige como base del orden político (artículo 5) y el Plan de Desarrollo 2023-2029 lo plantea como objetivo estratégico, el ordenamiento jurídico carece por completo de una ley de participación ciudadana que desarrolle mecanismos, procedimientos y garantías. Ese vacío no es una omisión casual, sino un déficit de diseño democrático que convierte el derecho en una promesa incumplida.
2. La paradoja de la democracia intermitente. Los datos empíricos revelan la existencia de una democracia intermitente. Por un lado, se constata una vitalidad democrática electoral excepcional (participación del 67.6 %, alternancia histórica del 65-93 %, avances en paridad), que demuestra la capacidad de movilización y la voluntad de cambio de la ciudadanía a través del voto; por otro lado, se observa una anemia democrática participativa crónica en mecanismos no electorales, con participaciones que se

desplomán (ejemplo: -35 % en elección judicial). Esa asimetría evidencia que la participación es condicionada y reactiva, pues se activa solo ante estímulos políticos de alta intensidad (elecciones concurrentes) y apagándose en la gestión cotidiana.

3. El vacío legal como explicación causal central. La hipótesis central de este trabajo se valida. La ausencia de una ley específica es el factor explicativo principal de la paradoja. Al no existir un marco claro, accesible y promotor para la participación continua, esta queda relegada a la discrecionalidad oficial, a la iniciativa individual heroica o a la coyuntura electoral masiva. El sistema incentiva la participación solo en su modalidad representativa-electoral y desincentiva (o imposibilita) sus modalidades directas y deliberativas.
4. Costos tangibles para la consolidación democrática. La dinámica de intermitencia genera costos concretos: a) descapitalización cívica, al no cultivarse hábitos participativos permanentes; b) gestión pública opaca e ineficiente, al privarse del conocimiento y de la vigilancia ciudadana; c) erosión de la legitimidad, al percibirse las instituciones como ajenas en el día a día, y d) vulnerabilidad política, al crearse un vacío que puede ser llenado por alternativas antipluralistas.
5. La CODHEM ante una obligación de incidencia. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a la luz de su propio marco conceptual y de su mandato legal (artículo 13, fracción XXIII), se encuentra ante una obligación institucional de incidencia. No basta con diagnosticar el problema; la naturaleza estructural del mismo exige que la CODHEM active su facultad para “promover la creación... de ordenamientos legales” y lidere el proceso para subsanar el vacío normativo identificado.
6. Desde el enfoque de derechos humanos, la participación constituye un derecho que exige garantías jurídicas e institucionales claras; sin embargo, la ausencia de una ley de participación ciudadana en el Estado de México limita su materialización y mantiene los mecanismos participativos fragmentados, sectoriales y de alcance restringido. En ese sentido, el análisis del Plan de Desarrollo del Estado de México 2023–2029 evidencia una brecha significativa entre el discurso institucional que promueve

la participación ciudadana y las condiciones normativas necesarias para garantizar su ejercicio efectivo.

7. Desde una perspectiva crítica del neoliberalismo, esa situación puede interpretarse como la prevalencia de un modelo de gobernanza donde la participación se concibe principalmente como un recurso discursivo o legitimador de decisiones previamente definidas, más que como un instrumento vinculante de coproducción de políticas públicas. En ese marco, la participación se mantiene dependiente de la voluntad política de las autoridades, y no de los derechos institucionalizados.

En conjunto, los hallazgos muestran una democracia de alta intensidad electoral pero de baja energía participativa, en la que la ciudadanía se moviliza masivamente en los procesos electorales, sin embargo, carece de mecanismos institucionales claros para incidir en la gestión pública entre elecciones. Superar esa brecha requiere avanzar hacia la institucionalización jurídica de la participación ciudadana, de modo que esta deje de ser un principio programático y se consolide como un derecho efectivo dentro del sistema democrático.

Recomendaciones

Las recomendaciones que se derivan de este diagnóstico no son genéricas. Se estructuran como una agenda secuencial y priorizada, dirigida a actores específicos, con el objetivo final de dotar al Estado de México de una ley de participación ciudadana.

Recomendación 1 (para la CODHEM): ejercicio estratégico del mandato de incidencia legislativa

- Acción concreta 1.1. La Presidencia de la CODHEM, a través del Instituto de Investigaciones y Formación en Derechos Humanos, deberá conformar un grupo de trabajo técnico multidisciplinario integrado por juristas, politólogos y politólogas, especialistas en participación ciudadana y representantes de sociedad civil. Su mandato será redactar el anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de México.

- Contenido mínimo del anteproyecto. La ley debe contener al menos los siguientes capítulos:
 1. Disposiciones generales: objeto, principios rectores (universalidad, accesibilidad, transparencia, deliberación, vinculación, gradualidad), definiciones;
 2. Mecanismos de participación ciudadana: catálogo exhaustivo que incluya, como mínimo, a) iniciativa popular legislativa (en los ámbitos estatal y municipal, con umbrales de firmas accesibles y trámite obligatorio en el congreso), b) consulta ciudadana (vinculante y no vinculante, por iniciativa de la autoridad o por solicitud ciudadana, para temas de gran impacto), c) presupuesto participativo (estableciendo un porcentaje mínimo del presupuesto anual de egresos estatal y municipal que deba ser asignado mediante ese mecanismo), d) revocación de mandato (para cargos de elección popular en los ámbitos municipal y distrital), e) audiencias públicas vinculantes (para proyectos de obra pública, concesiones y políticas sectoriales de alto impacto).
 3. Procedimientos y garantías: plazos máximos para cada trámite, formatos estandarizados, obligación de difusión en medios masivos y digitales, garantías de acceso para personas con discapacidad y comunidades indígenas;
 4. Órgano rector y promotor: creación del Consejo Estatal de Participación Ciudadana como órgano autónomo o adscrito al IEEM con autonomía técnica), con composición plural (gobierno, CODHEM, IEEM, academia, sociedad civil). Sus funciones serán promover los mecanismos, recibir y dar trámite a las iniciativas, capacitar a personas servidoras públicas y ciudadanía, y evaluar el sistema.
 5. Régimen de sanciones y seguimiento: sanciones administrativas para personas servidoras públicas que obstruyan procesos participativos, y un sistema público de seguimiento y evaluación del impacto de la participación en la calidad de las políticas.

- Acción concreta 1.2. Una vez elaborado el anteproyecto, la CODHEM deberá organizar un proceso de socialización y validación mediante foros regionales en las 16 regiones del estado, con el fin de asegurar la participación de municipios, universidades, organizaciones civiles y ciudadanía en general.
- Acción concreta 1.3. Finalmente, la CODHEM presentará formalmente la iniciativa de ley ante la LXIV Legislatura del Estado de México, acompañada de un informe técnico-justificativo basado en este artículo y en los insumos de la socialización. La Comisión hará un seguimiento público y activo del proceso de dictamen.

Recomendación 2 (para el Poder Legislativo del Estado de México): priorización, dictamen y aprobación con enfoque de derechos humanos

- Acción concreta 2.1. Las mesas directivas de la Cámara de Diputados local deben acordar la declaratoria de “preferencia” para la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana a fin de reconocer su carácter fundamental para el cumplimiento del Objetivo 4.3 del Plan de Desarrollo Estatal y para la armonización con los estándares internacionales.
- Acción concreta 2.2. La comisión (o las comisiones) legislativa competente deberá realizar un dictamen que preserve el espíritu y los mecanismos centrales del anteproyecto, así como evitar vaciarlo de contenido mediante umbrales imposibles o procedimientos engorrosos. El dictamen debe someterse a audiencias públicas obligatorias con las personas promotores y la sociedad civil.
- Acción concreta 2.3. La ley aprobada debe incluir una disposición transitoria que ordene la armonización de todas las leyes estatales y reglamentos municipales en un plazo no mayor a 18 meses y establezca un presupuesto etiquetado para su implementación en el siguiente ejercicio fiscal.

Recomendación 3 (para el Poder Ejecutivo estatal y los ayuntamientos): implementación operativa y cambio cultural

- Acción concreta 3.1. Una vez promulgada la ley, la Secretaría de Finanzas debe etiquetar en los presupuestos de egresos los recursos necesarios para el funcionamiento del Consejo Estatal de Participación Ciudadana y para la ejecución de los mecanismos (ejemplo: consultas, plataformas digitales, procesos de presupuesto participativo).
- Acción concreta 3.2. La Secretaría de la Función Pública, en coordinación con la CODHEM y el IEEM, debe diseñar e implementar un programa integral de capacitación en participación ciudadana dirigido a todas las personas servidoras públicas de mandos medio y superior, con énfasis en quienes atienden ventanillas y tienen contacto directo con la ciudadanía.
- Acción concreta 3.3. Los 125 ayuntamientos deben, en el marco de su autonomía, reglamentar la ley en el ámbito municipal en un plazo máximo de 12 meses, así como adaptar los mecanismos a su realidad local y designar unidades administrativas responsables.

Recomendación 4 (para el IEEM): de la logística electoral a la promoción cívica permanente

- Acción concreta 4.1. El IEEM debe transformar su Dirección de Participación Ciudadana en una Vicerrectoría de Participación Ciudadana y Educación Cívica, con un mandato ampliado que vaya más allá del análisis postelectoral.
- Acción concreta 4.2. Esa nueva vicerrectoría, en coordinación con el futuro Consejo estatal, debe desplegar una campaña masiva y permanente de educación cívica (radio, TV, redes sociales, escuelas) en donde se expliquen los nuevos mecanismos de participación, sus procedimientos y su importancia.
- Acción concreta 4.3. El IEEM debe ofrecer su infraestructura tecnológica y de personal (módulos de atención, página web) para servir como canal de recepción y primera validación de las iniciativas populares y solicitudes de consulta ciudadana a fin de garantizar neutralidad y transparencia.

La implementación de esa agenda no es la tarea de un solo gobierno o una sola legislatura; debe concebirse como una política de Estado para la consolidación democrática. El objetivo final no es solo tener una ley, sino cambiar la cultura política de la entidad: pasar de una democracia de personas espectadoras que se activa cada seis años, a una de personas protagonistas que se ejerce todos los días. La CODHEM, con esta investigación y con la incidencia que de ella se derive, tiene la oportunidad histórica de ser el catalizador institucional de ese cambio. El camino está trazado por el diagnóstico; la responsabilidad de recorrerlo, por la voluntad política que esas recomendaciones buscan movilizar.

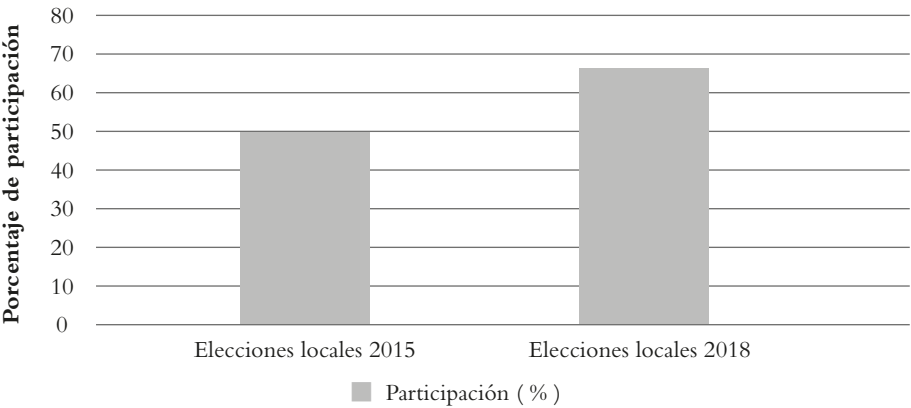
Fuentes consultadas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/877ba5f8-d849-4907-9388-ebe841eeea01/content>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2008). *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México* (Última reforma publicada el 05 de abril de 2024). Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado Libre y Soberano de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig076.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. (2022). *El gobierno de la participación ciudadana, una nueva forma de ejercicio del poder desde los derechos humanos*. Editorial CODHEM. <https://instituto.codhem.org.mx/2025/03/11/el-gobierno-de-la-participacion-ciudadana-una-nueva-forma-de-ejercicio-del-poder-desde-los-derechos-humanos/>
- Constitución Política de la Ciudad de México. (2017). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017 (última reforma publicada el 24 de marzo de 2023). <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2a45c9c3b67fb16d7046d3ec32fe1f1418026a44.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917 (última reforma publicada el 10 de abril de 2026). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (2024). *Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado Libre y Soberano de México*. 10 de noviembre de 1917 (Última

- reforma publicada el 06 de marzo de 2026). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Internacional/Casos/7.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2023). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029*. Gaceta del Gobierno. https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Planes%20y%20programas/23-29/PDEM_2023-2029_DIGITAL.pdf
- Instituto Electoral del Estado de México. (2018). *Análisis de participación 2018*. Dirección de Participación Ciudadana. https://www.ieem.org.mx/DPC/docs/Analisis_de_participacion_2018.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020: Estado de México*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *La Participación Ciudadana en México* (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4). <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-04.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Organización de los Estados Americanos. (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Zentner *et al.* (2024). Análisis de la participación ciudadana y gobernabilidad en un sistema democrático: un enfoque documental. *Aula Virtual*, 5(12). <https://doi.org/10.5281/zenodo.13150976>

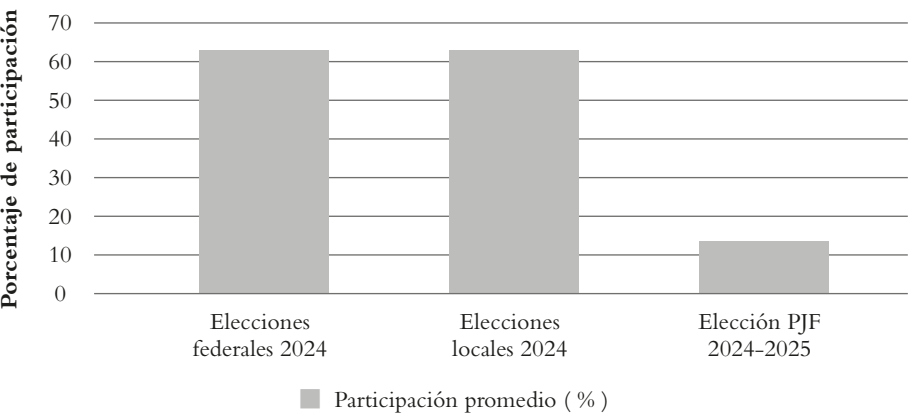
Gráficas

GRÁFICA 1. Participación ciudadana en las elecciones locales del Estado de México, 2015 y 2018



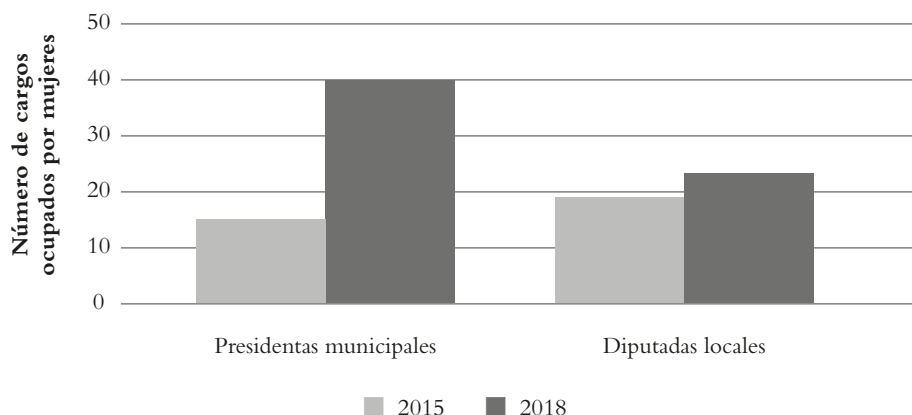
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México, Análisis histórico de la participación electoral 1996–2018.

GRÁFICA 2. Comparativo de participación ciudadana en el Proceso Electoral Concurrente 2023–2024 y en el Proceso Electoral Extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024–2025 en el Estado de México



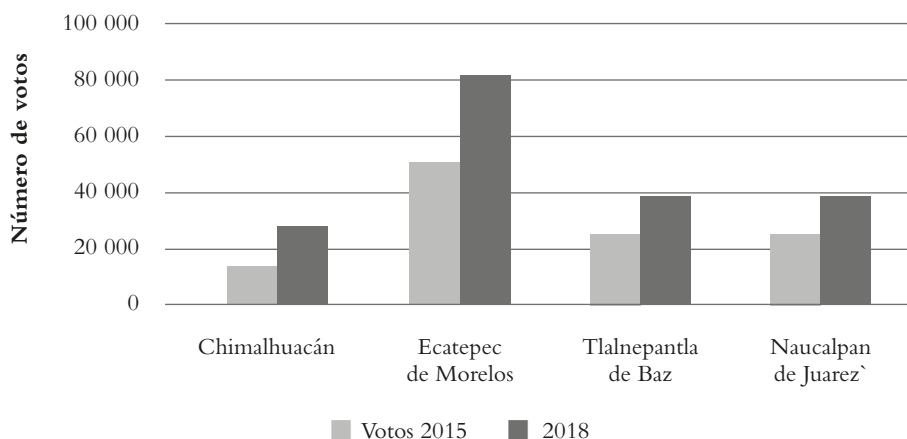
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral, Informe final del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral Extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024–2025 y del Proceso Electoral Concurrente 2023–2024 en el Estado de México.

GRÁFICA 3. Avances en la paridad de género en presidencias municipales y diputaciones locales en el Estado de México, 2015–2018



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México, Análisis histórico de la participación electoral 1996–2018.

GRÁFICA 4. Incremento de la votación municipal en cuatro municipios seleccionados del Estado de México, elecciones locales 2015 y 2018



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México, Análisis histórico de la participación electoral 1996–2018.