

Revista
iapem

Número 103, Mayo-Agosto, 2019

Temas de Administración Pública

Public Administration Topics



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© Revista IAPEM
Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Director de la Revista:
Julián Salazar Medina

Comité Editorial de la Revista:
Hilda Aburto Muñoz (México), Ricardo Navarro Reyna (México),
Luis Humberto Fernández (México), Fernando Ortega (Perú),
Jordi Serra (España), José Juan Sánchez González (México),
Omar Guerrero Orozco (México), Alejandro Romero Gudiño (México),
Lucio Mauricio Henao Vélez (Colombia),
Guillermina Baena Paz (México),
Juan Miguel Morales y Gómez (México),
Leobardo Ruíz Alanís (México).

Av. Hidalgo Pte. núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México
C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674
Página web: www.iapem.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al Uso
Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Revista IAPEM aparece indexada en:
**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas
en América Latina
(LATINDEX)**

Revista Iapem

Número 103, Mayo-Agosto, 2019

Temas de Administración Pública

Public Administration Topics

Presentación 7

ARTÍCULOS

Las consultas populares: legitimidad, representación y gestión.

Caso Estado de México

Popular consultations: legitimacy, representation and management.

Case of the State of Mexico 11

Ramiro Medrano González

La Administración Pública: Entre paradigmas jerárquico-burocráticos y alternativas con enfoque de redes frente al nuevo entorno tecnológico

Public Administration: Between hierarchical-bureaucratic and alternative paradigms with a network approach to the new technological environment 27

José Luis Ramos Alderete

La política de transparencia en lo local. Los problemas de la institucionalización y profesionalización

The transparency policy in the local. The problems of institutionalization and professionalization 47

Paola Jiménez Hernández

La seguridad hídrica en México: el derecho humano al agua. Una oportunidad
An Opportunity for Water Security: Human Right to Water in Mexico..... 71
Luzma Fabiola Nava
Ojilve Ramón Medrano Pérez
Antonio Cáñez Cota
Lorena Torres Berñardino

Gobernanza e Innovación. Explicaciones Sistémicas en
Organizaciones Públicas en el Ámbito Local
*Governance and Innovation. Systemic Explanations in Public
Organizations in the Local Sphere*..... 87
Mario Edgar Gómez Sánchez

El sistema u orden jurídico municipal, con énfasis en el Estado de Mexico
The municipal jury system or order, with emphasis in the Estate of Mexico 105
Samuel Espejel Díaz González

RESEÑA DEL LIBRO

Los males de la Administración Pública y sus remedios. Tomo I
The evils of the Public Administration and its remedies. Volume I..... 141
Leobardo Ruiz Alanís

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM.....147

Normas para la Presentación de Originales de la Revista IAPEM..... 153

Las consultas populares: legitimidad, representación y gestión. Caso Estado de México¹

Popular consultations: legitimacy, representation and management. Case of the State of Mexico

Ramiro Medrano González*

Resumen:

En la década de los 90, en el siglo pasado, las consultas populares fueron incorporadas en las Constituciones de países de América Latina, como un mecanismo de participación directa que, por una parte, permitiera a los ciudadanos expresar institucionalmente sus demandas y, por otra, facilitara a los gobiernos conocer mejor las preferencias para dar respuesta institucional. Este trabajo centra su análisis en los municipios del Estado de México, particularmente aquellos que han incorporado esa figura en sus Planes de Desarrollo Municipal o Bandos de gobierno (2019-2021).

La pregunta que orienta los esfuerzos exploratorios es la siguiente: ¿cuáles son las características de las consultas populares, como mecanismo de democracia directa, que los gobiernos municipales incluyeron en sus Planes de Desarrollo? Para abordarla se proponen tres criterios de análisis: a) la inclusividad, es decir quiénes y para qué pueden activar la consulta popular, b) la accesibilidad, esto es la facilidad de activación, referido a los requisitos procedimentales; y c) la eficacia, que se refiere al procedimiento y las garantías de participación inherentes durante las consultas populares.

Se concluye que la incorporación de las consultas populares en el ámbito municipal cuestiona a la autoridad estatal ya que esa figura jurídica es

Abstract

Popular consultations were incorporated into the Constitutions of Latin America countries in the 90s of the last century as a mechanism of direct participation which, on one side, will facilitate citizens to institutionally express their demands and, on the other, will allow governments to know better the preferences to give institutional response. This paper focuses its analysis on the municipalities of the State of Mexico, particularly those that have incorporated this specific form in their Municipal Development Plans or Government Groups (2019-2021).

The question that guides the exploratory efforts is the following: what are the characteristics of the popular consultations, as a mechanism of direct democracy which the municipal governments included in their development plans? In order to address it, three criteria of analysis are proposed: a) the inclusiveness, that is to say, who and for what they can activate the popular consultation, b) accessibility, known as the ease of activation referred to the procedural requirements; and c) the effectiveness of the procedure and the guarantees of participation inherent during the popular consultations.

It is concluded that the incorporation of popular consultations in the municipal sphere questions the

* Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI, N1. Correo electrónico: rmedranog@uaemex.mx

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) en Villahermosa, Tabasco, en septiembre de 2019.

defectuosa institucionalmente similar a lo que ocurre en el ámbito federal cuya reforma se realizó en los años 2013-2014. Esas condiciones también explican las fuertes limitaciones para que los gobiernos municipales mejoren su desempeño en la gestión obligando en el corto plazo a mejorar el diseño de ese mecanismo de democracia directa con el apoyo de una Ley de Participación Ciudadana en la entidad.

Palabras clave: Democracia directa, consulta popular, legitimidad, gestión, gobierno municipal

Introducción

A partir de las reformas en México a la Constitución entre los años 2013-2014, y derivado del acuerdo interpartidista denominado Pacto por México, se amplió el debate sobre la pertinencia de incorporar algunos mecanismos de democracia directa en el ámbito federal. Finalmente el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular en 2014, la cual regula el procedimiento para la convocatoria, organización y declaración de resultados de las consultas populares.

Pero hasta el año 2019, no hubo alguna consulta popular conforme a la legislación federal. Las solicitudes de consultas que llegaron a la Suprema Corte de la Nación no fueron consideradas viables porque se interpretó que violaban algún contenido de la Constitución. Esa fue la experiencia de 2018, los únicos temas que fueron propuestos por cada uno de los principales partidos (PRI, PAN, PRD y MORENA) fueron rechazados en la Suprema Corte por ser considerados inconstitucionales y se archivaron como asuntos concluidos de manera definitiva. Así lo establece el artículo 35, fracción VIII, lo que quiere decir que esos temas ya no se pueden volver a plantear en otra consulta.

Sin embargo, una vez pasadas las elecciones presidenciales del año 2018, el Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), emprendió varias consultas populares al margen de las disposiciones del artículo 35 constitucional para dar soporte social a un conjunto de decisiones que ya formaban parte de sus objetivos de gobierno. Entre ellos, se encontraron la consulta popular sobre el Aeropuerto Internacional -ubicado en el municipio mexiquense de Texcoco-, el Tren Maya, la construcción de la refinería de Dos Bocas en Tabasco, la planta termoeléctrica en el Estado de Morelos, sobre la plantación de árboles frutales y maderables, sobre otorgamiento de becas y capacitación laboral, becas a estudiantes de educación media superior, pensionar a personas con discapacidad, entre otros temas con menos polarización social.

Hay un claro interés del gobierno federal para ampliar la legitimidad o aceptación de las decisiones de gobierno mediante la consultas populares, sin embargo también hay incertidumbre ante las escasas reglas sobre quién puede convocar, bajo qué condiciones, acordar los plazos, entre otros aspectos procedimentales.

En el Estado de México, derivado de la reforma federal de 2014, también la Legislatura reformó la Constitución Local y el Código Electoral, particularmente el Libro Octavo, para regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares. Como calca respecto de las normativas federales, el Congreso Local resolvió que quienes tienen capacidad para solicitar dichas consultas son el Gobernador, la Legislatura (33 por ciento de sus integrantes) y los ciudadanos (por lo menos 2 por ciento de la lista nominal). También otorga la facultad de decidir sobre la viabilidad al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Quizá allí está una parte de la explicación de la inexistencia de consultas populares en el Estado de México, ya que el procedimiento hace tan complicado iniciarlos que es mejor recurrir a otro procedimiento menos formal para la acción política. A eso hay que sumar que, según el Código Electoral, el responsable de implementarlos es el órgano electoral (Instituto Electoral del Estado de México, IEEM) quien sólo podrá hacer consultas si se tratan temas de trascendencia estatal, es decir, que 1) repercutan en la mayor parte de la entidad federativa o bien, 2) que impacten en una parte significativa de la población de la entidad. Pues bien, el Estado de México lo integran 125 municipios y una población de 16 millones de habitantes, según las cifras del INEGI.

Es posible pensar que la mayoría de los 63 municipios que incorporaron la figura de las consultas populares en sus Planes de Desarrollo o Bando de gobierno para el periodo 2019-2021, no repararon en las disposiciones del Libro Octavo del Código Electoral. La desproporción en los requisitos en dicho Código hace inviable organizar las consultas populares como mecanismos de participación por lo que los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto para expresar su opinión sobre temas de trascendencia estatal.

Lo que parecía un atributo de la democracia directa (la consulta popular) para reducir la brecha entre los gobiernos y los ciudadanos, para ampliar la base de legitimidad de sus decisiones, para la calidad de la representación política y, sobre todo, para mejorar el desempeño gubernamental en el ámbito municipal, todo ello, ha quedado para otros momentos en el Estado de México. Pero aun en ese contexto de adversidad institucional, 63 presidentes municipales decidieron incorporar, para el trienio 2019-2021, la figura de consulta popular en sus municipios cuyo supuesto es que ello les permitiría un gobierno de proximidad social.

Así, este trabajo explora la incorporación de la consulta popular mediante la revisión de los 125 Planes de Desarrollo Municipal y los Bandos de gobierno para identificar quiénes lo incorporaron para dar cuenta si dichos mecanismos están asociados a la promoción de la inclusividad, la accesibilidad y la eficacia en la gestión pública municipal.

A continuación, se presenta una revisión de la literatura para identificar cómo han funcionado las consultas populares en América Latina; luego se analiza la experiencia en el Estado de México con el marco regulatorio aprobado posterior a 2014, identificando sus principales deficiencias. Esto también nos permitirá identificar los partidos en los gobiernos municipales que decidieron incluir las consultas populares y sus primeros resultados desde el punto de vista del diseño institucional.

1. Las consultas populares y breve revisión de la literatura

Las transiciones a la democracia electoral en América Latina fue bienvenida en la segunda mitad del siglo XX, muchos defensores de la participación popular lamentaron la disminución de la politización de la ciudadanía que resultó de esos procesos transicionales (Cameron, 2012; Lissidini, 2010, Warren 2012).

Los llamados mecanismos de participación ciudadana, entre ellos las consultas populares, la revocación de mandato, los plebiscitos y los referendos, se incorporaron como reconocimiento a las capacidades limitadas de los gobiernos para proveer bienes públicos, lo que condujo, a su vez, a la aceptación de la necesidad de trabajar en conjunto para cumplir con esa tarea. Países como Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador incorporaron esas nuevas formas de participación directa establecidas incluso en sus constituciones.

Apoyados en Welp y Serdult (2001) entendemos como mecanismos de democracia directa a las instituciones que permiten la toma de decisiones directa por parte de la ciudadanía a través del voto, sea su origen derivado de la convocatoria de las autoridades, del mandato constitucional o de la iniciativa ciudadana. Uno de esos mecanismos es la consulta popular.

Algunos partidos políticos mayoritarios y sus élites en la región aceptaron con ciertas resistencias a introducir reformas constitucionales muy ambiciosas, buscando entre otros propósitos, modificar la relación de los gobernantes con los gobernados. Tanto en los casos donde el colapso del sistema de partidos fue sucedido por la emergencia de un liderazgo presidencial personalista, por ejemplo Venezuela y Bolivia, como en aquellos donde la reforma constitucional derivó en un reemplazo electoral de los liderazgos tradicionales (Uruguay) se aprobaron

mecanismos participativos y de descentralización política integrados en los textos constitucionales (Luna, 2012).

Los importantes trabajos de Andrew Selee y Enrique Peruzzotti (2008) sugieren que las nuevas formas de institucionalización de la democracia directa en la región respondieron al creciente abismo entre los ciudadanos y el sistema político, existiendo déficits de representación provocados por la severa debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y por el funcionamiento defectuoso de los sistemas electorales.

Hay evidencia de que, en años recientes, los liderazgos presidenciales con fuerte vocación hegemónica han logrado centralizar el poder y enfrentar la crisis de gobernabilidad (Altman, 2012), combinando políticas en lo nacional, con prácticas participativas en lo local, en un contexto general en el que los partidos políticos como instituciones se les sigue cuestionando su vocación democrática y en algunos casos siguen la ruta de debilitamiento frente al electorado.

Se puede considerar a la consultar popular como un mecanismo que da contenido al derecho de la ciudadanía a comunicar en el espacio público temas de interés para que sean referentes de los gobiernos al tomar decisiones. Cuando se trata de mecanismos institucionalizados, en general, se consideran como resultados vinculantes, esto es, obligatorios para las autoridades. En algunos casos en América Latina puede abarcar no sólo contenidos de programas o políticas también reformas a las leyes reglamentarias e incluso a las constitucionales (Altman, 2012).

La consulta popular es directa cuando culmina en la activación de una decisión del Poder Ejecutivo en cualquiera de los ámbitos de gobierno sin pasar por el Poder Legislativo y en cambio es plausible pensar que es indirecta cuando la decisión final sobre el tema propuesto corresponde al Congreso de la Unión u otro órgano de representación.

Hay razones para pensar que los diseños institucionales de las consultas populares no determinan las prácticas, pero también hay evidencia de casos de éxito al mostrar que los contextos importan, pues sirven para sentar bases para la formulación de las reglas del juego, la reducción de la incertidumbre y generar incentivos institucionales que facilitan o inhiben las prácticas. En este supuesto se encuentran las experiencias de las consultas populares en Uruguay (Lissidini y Welp, 2011).

2. Inclusividad, accesibilidad y eficacia: los problemas municipales

Siguiendo el marco conceptual de Suárez y Welp (2019) sobre el análisis de la iniciativa legislativa popular, también llamada iniciativa ciudadana como mecanismo de democracia directa, se han recuperado tres criterios que podrían explicar el éxito o el fracaso de ese mecanismo: Inclusividad, accesibilidad y eficacia.

En este artículo se entiende por inclusividad, por una parte, a los sujetos habilitados para presentar la realización de alguna consulta popular ante el órgano responsable de tutelar ese derecho y, segundo, a la variedad de temas que pueden ser objeto de dichas consultas. Por lo tanto lo podemos enunciar de la siguiente manera: entre más habilitación ciudadana exista y más amplitud en temas llevados a consultas populares, entonces hay mayor inclusividad.

Desde el punto de vista normativo en el Estado de México, quienes están habilitados para presentar solicitud de consulta popular son los siguientes actores:

Artículo 497. Podrán solicitar una consulta popular:

I. El Gobernador.

II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura.

III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad con corte a la fecha que se haga la petición. (Código Electoral del Estado de México)

En el caso del Gobernador parece normal esa facultad y de hecho, en la experiencia de América Latina los titulares del Poder Ejecutivo son quienes convocan mayoritariamente ese mecanismo; por lo menos así lo sugiere la mayoría de las legislaciones nacionales. La poca experiencia de México a nivel federal de las consultas populares también tiene esa dirección. Efectivamente hay una especie de monopolio del titular del Poder Ejecutivo para convocar a consultas populares a nivel federal. Sin embargo, en el caso del Estado de México aunque son pocos los años de vigencia de la normativa de las consultas, el Poder Ejecutivo aún no ha recurrido a esa posibilidad, lo que pone en evidencia el escaso compromiso con uno de los mecanismos de la democracia directa.

En ese mismo sentido, se podría evaluar la actitud de los legisladores locales respecto de las consultas populares. Ni la LIX Legislatura (2015-2018) ni la LX Legislatura (2018-2021) han convocado, hasta el momento, a alguna de las consultas populares como lo prevé el Código Electoral.

En el caso de la posibilidad de los ciudadanos para convocar en esos ejercicios de democracia directa, parece que reunir 236 mil firmas aproximadamente para que inicie su solicitud es un cometido difícil de cumplir. Hoy el Estado de

México tiene casi 11.8 millones de ciudadanos en la lista nominal y la dinámica poblacional apunta al incremento gradual. Entonces desde el punto de vista de la práctica de las consultas populares hay malas noticias, las decisiones de los actores a los que refiere el artículo 497 del Código Electoral no permite afirmar que el criterio de inclusividad tenga resultados favorables para la democracia directa.

Pero ¿por qué el 50 por ciento de los presidentes municipales del Estado de México han decidido recuperar las consultas populares en sus Planes de desarrollo municipal o en los Bandos de gobierno? Efectivamente de los 125 municipios en 63 han referido ese mecanismo de democracia directa en sus Planes de desarrollo o en los Bandos de gobierno aprobados por los Cabildos.

Cuadro 1.

Las consultas populares en los municipios del Estado de México, 2019-2021

Partido en el gobierno	Consultas populares municipales	¿Quién convoca?		
		Presidente municipal	Cabildo	Ciudadanos
MORENA	30	28	1	1
PAN	11	11	1	1
PRI	12	11	1	0
PRD	2	2	0	0
PVEM	3	3	0	0
MC	1	1	0	0
PANAL	2	2	0	0
PT	1	1	0	0
VIA RADICAL	1	1	0	0
TOTAL	63	60	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de desarrollo municipal y Bando de gobierno, 2019-2021, Estado de México

Una de las inferencias de este trabajo es que en el Estado de México los Ayuntamientos han incorporado las consultas populares más por la influencia del entorno del ámbito federal y menos por las condiciones normativas de lo local. Esto quiere decir que la lógica de gobernar haciendo consultas periódicas por el Presidente Andrés Manuel López Obrador está teniendo implicaciones en el esquema de gobernar en el ámbito municipal. Es cierto, hasta ahora se trata de compromisos en el papel, esto es, en los planes de desarrollo pero no hay que subestimar el valor de esa evidencia que podría condicionar las políticas y programas municipales.

Otra inferencia es que los municipios donde MORENA es partido en el gobierno, el 56 por ciento efectivamente incluyeron algún tipo de consulta popular, lo que refuerza la idea de que aun sin un diseño normativo en lo local, los gobiernos de ese partido tienen en López Obrador un importante referente para comprometerse con las consultas populares.

Y aún más revelador es que los presidentes municipales de partidos políticos diferentes a MORENA también han incorporado (PAN, PRI, PRD, MC, PVEM, PANAL, VIA RADICAL); de hecho, esos partidos concentran el otro 50 por ciento de los municipios donde aparece la figura de las consultas populares. Con esos datos podemos afirmar que, en general, los partidos políticos que gobiernan en los municipios del Estado de México están respondiendo de manera similar, incluyendo las consultas populares. Se trata de una respuesta directa a la señal del entorno representada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

De hecho esa señal se extiende aún más, particularmente respecto de quién tiene la capacidad para iniciar consultas populares; en este sentido 57 de los 60 Alcaldes que han planeado ese mecanismo afirman que la convocatoria la iniciarán los presidentes municipales, dos el Cabildo y una los ciudadanos. Desde el punto de vista inclusivo, es decir, los actores que pueden convocar hay pocos grados de inclusividad, tal como ha estado pasando hasta el momento a nivel federal. Podemos inferir que en el diseño de las consultas populares municipales, hay una lógica de arriba hacia abajo para su activación, es decir, los Alcaldes tienen el monopolio de iniciarlas; los Cabildos y los ciudadanos son espectadores.

Se ha referido que la otra parte de la inclusividad es la amplitud de temas que son objeto de consulta popular. En el caso de los 63 gobiernos municipales, los hemos agrupado de la siguiente manera:

Cuadro 2.
Temas de las consultas populares en los municipios del Estado de México, 2019-2021

Temas para consulta	Frecuencia
Inseguridad pública	11
Medio ambiente	7
Centros de recreación	3
Agua	13
Transporte público y privado	3
Espacios públicos	3
Comercio (mercados)	6
Límites territoriales	5

Vialidad	2
Infraestructura educativa	2
Telecomunicaciones	2
Otros	8
Total	65

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes de desarrollo municipal y Bando de gobierno, 2019-2021, Estado de México

Esta información revela que en promedio todos los municipios realizarán una consulta en algún momento de los tres años de gobierno. En los 63 municipios se han programado 65 consultas populares. Aunque se presenta un ejercicio de agrupar los temas es claro que sí existe amplitud y diversidad de temas en los Planes de desarrollo municipal. Sobresale el hecho de que de los 63 municipios, en 11 los Alcaldes han prometido realizar algún tipo de consulta en materia de inseguridad pública, el mayor de los problemas que los mexicanos reconocen como el principal desde hace varios lustros. Pero antes de ese tema está el referente al agua (13) y ambos por su naturaleza parecen ser problemas que rebasan los límites territoriales de un municipio.

Habrà que revisar hasta qué punto una consulta popular municipal no podrá dar suficiente información para resolver un problema cuando es compartido por más de dos municipios colindantes lo que sugiere más bien realizar consultas populares intermunicipales; sin embargo esa figura no existe en ninguno de los Planes de desarrollo municipal.

Sobre el segundo criterio de análisis, es decir, la accesibilidad, se refiere a los requisitos de forma, el número y el plazo de recolección de firmas necesarias para la presentación de una consulta popular, así como sus garantías y apoyos de tipo material o técnico para la realización (Suárez y Welp, 2019). En primer lugar, hemos dicho que una parte de la explicación de la no realización de las consultas populares en el ámbito federal se debe a la imposibilidad técnica para realizarlas por parte de los ciudadanos.

Según el artículo 35 de la Constitución Política y la Ley reglamentaria se requiere el dos por ciento de firmas de aquellos que están registrados en la lista nominal. Si consideramos que la lista la integran 89 millones de ciudadanos y el dos por ciento lo representan 1.8 millones de firmas, es plausible pensar sobre las dificultades humanas para recabar dichas firmas en tan poco tiempo.

Hemos dicho más arriba que los resultados son similares en el Estado de México, donde el Código electoral requiere también el 2% de la lista nominal para activar el inicio de la consulta popular. De 11.8 millones de ciudadanos que integran la lista nominal, se requieren 236 mil firmas aproximadamente, lo que también revela los problemas técnicos para las solicitudes de activación.

Aun cumpliendo esos requisitos queda pendiente la declaratoria de procedencia por parte del Poder Judicial, esto es, de la Suprema Corte de Justicia para el caso federal y del Tribunal Superior de Justicia para el caso del Estado de México.

Con esas informaciones y las consultas populares fallidas a nivel federal según las disposiciones del artículo 35 constitucional, se puede sostener que no es posible afirmar que el criterio de accesibilidad se cumpla en lo básico. De tal manera, que ese criterio queda mal parado para saber del éxito de las consultas populares. Quizá esto explica por qué el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador haya decidido iniciar las consultas al margen de los problemas de accesibilidad para realizarlas. Hasta el año 2019, hay evidencia débil en la Legislatura del Estado de México para flexibilizar los requisitos para iniciar y realizar las consultas populares estatales.

¿Y qué pasa con el criterio de accesibilidad en el diseño de las consultas populares en el ámbito municipal? No hay certeza de que los Presidentes Municipales quienes incorporaron las consultas populares en sus Planes de desarrollo efectivamente estaban pensando en los requisitos del Código Electoral. De hecho al revisar dichos Planes de Desarrollo y los Bandos de gobierno en ninguno de los 63 municipios hace referencia a las disposiciones normativas del Código Electoral. Esto sugiere que los Alcaldes lo incorporaron más como intentos de réplica de la política de la Cuarta Transformación (Gobierno de Andrés Manuel López Obrador) que como una estrategia de desarrollo, de gestión municipal o bien de tutela de los derechos políticos como la participación.

Probablemente una cantidad importante de los 63 Presidentes municipales que incorporaron la figura de las consultas populares, lo hicieron sin estar conscientes de ello. Es sabido que muchos recurren a empresas de consultoría para redactar su plan de desarrollo y como éstas difícilmente tienen el pulso de las demandas de la ciudadanía entonces no repararon en la importancia procedimental para ampliar la base de legitimidad, de representación y de gestión con la ayuda de las consultas populares. Esto podría explicar por qué el criterio de accesibilidad no está referido en ninguno de los Planes de desarrollo, lo que sugiere que las consultas populares tomarán tiempo para que logren instalarse institucionalmente en los municipios.

En ninguno de los 63 municipios hay reglas de acceso o de activación de la consulta popular, casi el cien por ciento dice explícitamente que serán iniciativa del Presidente Municipal y que los Cabildos lo validarán sólo mediante el conocimiento en sus sesiones. Estas condiciones dejan mal evaluado al criterio de accesibilidad para saber del éxito o fracaso de dicho mecanismo de democracia directa. Así como lo sugirieron Suárez y Welp (2019) para el caso del mecanismo de la iniciativa ciudadana, en el debate sobre el número de firmas, la tensión se ubica entre unos requisitos demasiado elevados que obstaculicen las activaciones

y unos demasiado bajos que puedan desvirtuar las consultas populares con un elevado número de propuestas.

Finalmente, sobre el tercer criterio de las consultas populares municipales, esto es, la eficacia, la cual se refiere a aspectos procedimentales que pueden facilitar que los resultados de las consultas sean tratados por los gobiernos, derivando en su discusión y votación. Destaca la obligatoriedad para la autoridad municipal, los tiempos establecidos para analizarlas e incluirlas en las políticas de gobierno, la participación de los promotores en el procedimiento en defensa de los resultados y el control que éstos puedan tener sobre el curso de la propuesta votada (Suárez y Welp, 2019).

Pues bien, este tercer criterio se podrá evaluar holísticamente una vez que concluya el trienio, es decir, en el año 2021; sin embargo, podemos advertir que a casi un año de gestión municipal, ninguno de los 63 Alcaldes que programó alguna consulta popular la ha realizado. La eficacia de este mecanismo se pone en duda al concluir el primer tercio del gobierno municipal. Suele decirse que en el proceso de la curva de aprendizaje de las nuevas autoridades municipales, toma cierto tiempo aprender a gobernar. Si bien los planes de desarrollo municipal fueron aprobados tres meses posteriores a la toma de protesta, también es plausible pensar que se podría hacer durante el primer año, incluso apoyado en la idea de que el actor privilegiado para activar las consultas son los Presidentes municipales.

3. Legitimidad, representación y gestión

La literatura sobre democracia directa en América Latina, entre ellas las consultas populares, identifica que son fundamentalmente dos los problemas que pretenden resolver en los sistemas políticos: los problemas de ilegitimidad y la representación (Cameron, 2012, Lissidini, 2012, Welp, 2011; Warren, 2012).

En el primer caso, las consultas populares pueden ser un medio para ampliar la base de legitimidad de las decisiones de los gobiernos ya que, en general, los ciudadanos no se sienten representados en la toma de decisiones de las autoridades. El hecho de que ante una decisión de gobierno se consulte a la ciudadanía, puede resolver varias aristas de la ilegitimidad de las decisiones de los gobiernos. En primer lugar, a los Presidentes municipales les puede ahorrar los costos de la toma de decisiones en términos del impacto de la decisión. En general, hay decisiones públicas, como poner orden en los mercados, que tiene muchos problemas porque es evidente que algunos se sentirán ganadores y muchos otros perdedores de la decisión. La consulta popular podría atenuar los efectos de la decisión para la autoridad municipal.

En segundo lugar, mediante las consultas populares los Alcaldes pueden alinear y acordar las prioridades internas en la administración municipal de tal manera que todas las áreas de gobierno tendrán la certidumbre de cuáles decisiones estratégicas podrían ampliar la legitimidad mediante la implementación de mecanismos de democracia directa.

De acuerdo con las normativas del Estado de México, efectivamente muchos de los temas de las consultas populares que han programado las autoridades municipales se encuentran mayoritariamente dentro de las funciones que la Ley le otorga a través de los denominados servicios públicos municipales, tales como la seguridad pública, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recolección de basura, así como mercados y otros servicios.

De las 65 consultas populares que se han programado en 63 municipios del Estado de México, aproximadamente el 80 por ciento, efectivamente se ubican en esa relación de servicios públicos municipales. Es decir, si hay condiciones, hasta ahora en los planes formales, para que mediante las consultas pueda mejorar la legitimidad de las decisiones de los Presidentes Municipales. Evidentemente falta ver y analizar hasta qué punto están dispuestos a arriesgar sus decisiones ya que en este caso no se está refiriendo a la llamada legitimidad de origen, es decir, al apoyo de los electores para ganar la elección sino a la legitimidad del cargo, esto es, al apoyo social (popular) durante el ejercicio de gobierno.

Respecto de la posible relación de la organización de consultas populares y mejorar la representación política, algunas experiencias en América Latina como Uruguay, (Welp, 2011) han encontrado evidencia de que efectivamente sí existe dicha relación en términos positivos al sostener que mediante ese mecanismo mejora la calidad del trabajo e imagen de los representantes populares. En este caso se entiende como representación política no sólo al desempeño de quienes son electos popularmente mediante el voto como los senadores y diputados (Poder Legislativo) sino también a nivel local y municipal como los gobernadores, los diputados locales, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos (síndicos y regidores).

Hasta el momento no hay evidencia de que los Alcaldes del Estado de México tengan como interés prioritario mejorar la calidad de la representación política. Si bien los ciudadanos no valoran la actividad política como loable, y en el caso de la imagen de los políticos, ya sean profesionales o amateurs, tampoco se encuentran bien evaluados; de hecho reprobaban como lo sugieren las encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas.

Por ello, está pendiente saber de los resultados de la implementación de las consultas populares; hasta el momento -hemos dicho- ya han sido incorporadas en los Planes de desarrollo pero ese hecho no garantiza que efectivamente se

realizarán. En caso de que siga esta tendencia, el fracaso de las consultas populares será una decepción provocada mayoritariamente por las alternancias en los gobiernos. Si dichas alternancias no son capaces de hacer diferentes las prácticas políticas, la decepción social irá en ascenso y entonces los actores convencionales del sistema político podrían colapsar.

Finalmente, sobre el tema de la gestión, particularmente los probables efectos de las consultas populares para mejorar la calidad de la administración pública no ha sido una asociación que haya sido estudiada por la literatura. Este artículo sí reivindica esa idea, a condición de que las consultas populares dejen de ser mecanismos de propaganda y sean medios para mejorar la legitimidad de las decisiones gubernamentales y de la representación política.

Al hablar de consultas populares y calidad de la gestión municipal también nos estamos refiriendo al tema del financiamiento de las consultas. Efectivamente muchas de las consultas referidas en los Planes de desarrollo municipal del Estado de México son tan sólo promesas de los gobiernos que tuvieron su origen durante las campañas. La diferencia entre una promesa y un derecho ciudadano es un presupuesto de por medio. ¿Es posible implementar consultas populares si no hay presupuesto para organizarlas? La respuesta es negativa. Si esto es así, entonces es plausible pensar que independientemente quien activa o promueve las consultas populares, podría tener efectos positivos sobre la calidad de la gestión municipal, la legitimidad y la representación de intereses sociales del municipio.

Pero una condición de la influencia de las consultas sobre el desempeño de los gobiernos municipales es justamente la existencia de financiamiento para realizarlas. Parece muy pronto para saber del impacto que producirán las consultas populares sobre los cambios de decisión de las autoridades municipales. Sin embargo, será un instrumento creíble para saber si dichas consultas son parte de la nueva narrativa de los políticos con fuertes ambiciones de poder, prestigio y renta.

Conclusiones

En materia de mecanismos de democracia directa como las consultas populares, esta investigación no desconoce que los Planes de Desarrollo Municipal en México aún son muy poco predictivos de las decisiones que finalmente toman los Alcaldes al momento de gobernar. De hecho, el diseño de algunos planes con frecuencia se asigna a organizaciones privadas con poco compromiso con el desarrollo municipal. No obstante, la necesidad de profesionalizar la elaboración de dichos planes tendría que ser una tarea urgente si realmente los gobiernos desean cambiar las prácticas en la política gubernamental.

Este artículo enfatiza que estas nuevas formas de participación enfrentan varios riesgos importantes de tropiezos democráticos. Se sostiene que entre las oportunidades se encuentran el fomento a la participación, la promoción de una cultura de involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos, transparentar la política y en particular dinamizar a los partidos políticos a través de una mayor participación ciudadana. Pero el análisis nos obliga a observar los riesgos potenciales de los mecanismos participativos ya que en contextos de débil institucionalidad puede socavar la democracia, aumentando la delegación y el verticalismo gubernamental.

En México, el primer diseño que data de 2014, fue un fracaso para realizar las consultas populares. El procedimiento fue tan complicado que evitó su convocatoria y organización. De tal manera que se puede afirmar que en materia de incorporación de mecanismo de democracia directa el procedimiento importa, ya que puede facilitar u obstruir la realización exitosa.

Se podría afirmar que las consultas populares, hasta ahora, es uno de los mecanismos de participación más utilizado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, cuya estrategia logró tener efectos en los recién elegidos Alcaldes para incorporarlo en su Planes de desarrollo. Incluso esto podría explicar porque ha sido el mecanismo de democracia directa más citado en la mitad de los planes de desarrollo.

Independientemente del partido en el gobierno municipal, los Alcaldes incorporaron esos mecanismos de participación ciudadana para los tres años; aunque hay diferencias importantes entre ellos. Se podría esperar que todos o casi todos los presidentes municipales que llegaron con la etiqueta de MORENA serían los más activos para replicar el mensaje del presidente AMLO, casi el 60 por ciento así lo hizo.

Probablemente la experiencia en la vida real de los municipios, para los próximos tres años será diferente a ese estilo de gobernar. Los Alcaldes y los Cabildos apenas están construyendo esas prácticas para gobernar con democracia participativa. Por eso hay que observar qué pasará para los siguientes tres años en los municipios mexiquenses.

Así, la historia sobre los usos de la democracia directa y participativa apenas se está construyendo a nivel local. De cualquier manera hay algunos desafíos; uno es la devolución de las atribuciones y las responsabilidades del Estado a la sociedad, transfiriendo la responsabilidad sobre asuntos imprescindibles, a grupos de ciudadanos, a gobiernos municipales o actores clientelares. Un segundo desafío posible en la expansión de las instituciones de participación directa es que los líderes unipersonales pueden utilizar estas instituciones no para fortalecer la autonomía ciudadana sino para maximizar su propio poder sobre sus contrincantes.

Bibliografía

Altman, David (2011), *Direct Democracy Worldwide*, United States of America: Cambridge University Press.

Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg, Kenneth E. Sharpe (editores) (2012), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: FLACSO México.

Luna, Juan Pablo (2012) ¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina” en *Democracia en la Región Andina*. Colombia: Ediciones Uniandes.

Lissidini, Alicia (2011). *Democracia Directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Coordinadores) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Suárez, Orestes Antón y Yanina Welp (2019). “¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia” en *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 106-126. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a06>

Warren, Mark E. (2012), “Prefacio”, en *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias* México: FLACSO México.

Welp, Yanina y Laurence Whitehead (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México.

Whitehead, Laurence (2011). “Prólogo”, en *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO México.



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Alfredo del Real Martínez
Presidente Honorario

Ernesto Pérez
Vicepresidentes

Roberto de la Cruz
Tesorero

Roberto de la Cruz
Secretario Ejecutivo

Alfonso Fernández González
Antonio José Amador Ceballos
Miguel Ángel Torres Castelló
Raúl Domínguez Jara
Rafael de la Cruz
Antonio Flores Quintana
Jorge Hernández García
María Isabel Sánchez Hinojosa
Ana Torres García

Revista IAPEM, núm. 103, Mayo-Agosto de 2019.

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Se terminó de imprimir en Noviembre de 2019

en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.

Emma No. 75, Col. Nativitas, Alcaldía Benito Juárez,

Ciudad de México

E-mail: impresostega@gmail.com

La edición consta de 800 ejemplares